

ALESSANDRO CANDIDO, *Disabilità e prospettive di riforma. Una lettura costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2017

In un periodo caratterizzato dall'inarrestabile crisi dello Stato sociale per via della riduzione delle risorse disponibili, diventa strategico investire sullo sviluppo di un modello volto a promuovere e proteggere le situazioni di maggiore disagio familiare, dovute alla necessità di confrontarsi con il fenomeno della disabilità. Si tratta senza dubbio di una delle questioni più rilevanti dal punto di vista sociale, sanitario, lavorativo, economico e soprattutto di sostegno delle famiglie, che sconta una serie di problematiche quali, ad esempio, l'assenza di uniformità e organicità della disciplina sulla disabilità, la frammentazione delle competenze, la prevalenza di trasferimenti monetari senza alcun collegamento con i servizi, l'impronta familistica e informale dell'assistenza.

Un altro problema di portata notevole per la tenuta complessiva del sistema è legato alle sorti degli andamenti demografici, che vedono crescere considerevolmente il numero della popolazione anziana — e, dunque, anche disabile — nei paesi ricchi dove, a fronte dell'aumento dell'aspettativa di vita, si registrano livelli di natalità sempre più bassi. Basti considerare che, secondo i dati Istat pubblicati il 6 marzo 2017, nell'anno 2016 il tasso di natalità ha toccato il minimo storico di 474 mila nascite, superando il precedente record negativo del 2015 (pari a 486 mila nascite); allo stesso tempo, il numero degli ultrasessantacinquenni è passato dagli 11,7 milioni del 2007 ai 13,5 milioni del 2016.

Il panorama demografico mondiale presenta profondi e crescenti squilibri tra aree del pianeta in grado di ripercuotersi sensibilmente sulle dinamiche economiche, politiche e sociali dei singoli paesi. Ciò comporta che, tanto per fare un esempio, in Italia la già fondamentale funzione delle strutture assistenziali è destinata a crescere di importanza, vista la marcia rapida e forzata di invecchiamento della popolazione. Ma, di pari passo, bisogna confrontarsi con un problema non di secondo piano, cioè il costo delle prestazioni che, oltre a essere di per sé particolarmente onerose, si rivelano spesso fonti di discriminazioni nelle possibilità di accesso. Si pensi ai numerosi casi di familiari di persone presenti nelle case di cura le quali, per via della necessità di un immediato ricovero del proprio parente presso tali strutture, hanno finito con l'indebitarsi, con l'esito paradossale di rendere la realizzazione dei servizi sociali fattore scatenante di cadute in povertà.

A partire da tali considerazioni, il volume indaga — sia dal punto di vista del diritto costituzionale, che del diritto pubblico dell'economia — il fenomeno della disabilità, da intendersi in prima battuta in senso lato, tenuto conto della molteplicità (e talvolta della sovrapposibilità) delle definizioni che si incontrano nella disorganica normativa italiana e nella giurisprudenza, quali: disabile, invalido, handicappato, non autosufficiente, inabile al lavoro, diversamente abile, persona priva di autonomia... Dietro questa variegata terminologia si pongono sempre: da un lato, la necessità di ottenere un beneficio, una provvidenza, un'agevolazione, ovvero l'accesso a un servizio; dall'altro, l'*iter* funzionale al raggiungimento di tale scopo, che richiede un accertamento effettuato a opera di uno o più soggetti a ciò preposti (solitamente un medico, o una Commissione prevalentemente sanitaria).

Si tratta di problematiche di indubbio interesse costituzionalistico. Basti pensare ai tentativi di inquadrare la disabilità, prima su un piano esclusivamente "medicale", poi invece anche in una prospettiva "ambientale": questione che

inevitabilmente impatta con il tema del fondamento personalistico della Costituzione di cui all'art. 2, che in una prospettiva solidaristica sviluppa l'area del bisogno entro categorie aperte e non predefinite. Sotto altro profilo viene in rilievo il principio di uguaglianza, la cui garanzia sul piano sostanziale compete — com'è noto — esclusivamente alla discrezionalità del legislatore, gravato (in virtù dell'art. 3, comma 2) dell'infinito compito di attribuire dignità e cittadinanza alla persona umana, sia o meno autosufficiente. Proprio in quest'ottica l'art. 38 intende garantire il diritto all'assistenza delle persone disabili, postulando l'esigenza di realizzare la loro piena inclusione sociale e professionale.

Infine, non bisogna dimenticare la necessità di valorizzare il principio di sussidiarietà orizzontale in relazione all'importanza di creare reti relazionali e familiari, tenuto conto che una delle caratteristiche distintive del sistema di welfare italiano è la posizione centrale assegnata da un lato alla famiglia, dall'altro al mondo dell'associazionismo e del terzo settore, quali attori chiamati a redistribuire risorse (economiche, relazionali, di cura) ai soggetti più deboli e quasi sempre esclusi dal sistema produttivo.

Muovendo dall'assenza di un quadro definitorio di tipo omogeneo, il lavoro in questione considera in prima battuta le fonti che disciplinano la disabilità e, in secondo luogo, gli strumenti di intervento pubblico dell'economia oggi esistenti. Nella tutela dei diritti che costano, la dimensione economica ha infatti oramai assunto un carattere preminente, ragion per cui — anche nell'ambito di uno studio di diritto costituzionale — da essa non si può oramai prescindere. Del resto, un intervento di redistribuzione delle risorse a garanzia del soddisfacimento dei diritti sociali è possibile solo se si conosce il quadro (e i conseguenti limiti) delle provvidenze finanziarie che, con il passare degli anni, sono diventate strumenti di categorizzazione (più che di selettività) in un sistema che mira all'universalismo.

Pertanto, una modifica (anzitutto) del sostegno economico costituisce la precondizione per una più ampia riforma della disabilità. Esemplificando, si pensi all'indennità di accompagnamento, l'unica misura economica oggi autenticamente concepita come sostegno al disabile, essendo erogata a prescindere dalle condizioni reddituali del soggetto percipiente. Tuttavia l'assegno, con i suoi 515,43 euro mensili (importo aggiornato al 2017), si rivela sempre più una misura rigida, generica e inadeguata a fronteggiare bisogni assistenziali complessi e diversificati. Il punto è che mancano griglie nazionali di valutazione e l'erogazione dell'indennità è interamente rimessa al sindacato delle singole Aziende Sanitarie Locali. Inoltre, non vi è la possibilità di effettuare una graduazione delle risorse sulla base della gravità del bisogno ed è totalmente assente una gestione di queste ultime finalizzata a regolarizzare i rapporti di cura informali (si pensi al fenomeno delle badanti irregolari). In altri termini, oggi vige un modello di intervento fondato su trasferimenti alle famiglie (come è tradizione dei sistemi di welfare mediterranei) senza alcuna forma di controllo sull'utilizzo delle risorse, né meccanismi di incentivazione fiscale per il riconoscimento del lavoro di cura informale, o l'emersione del lavoro nero.

Al contempo, occorre fare riferimento al ruolo sempre maggiore assunto dall'integrazione socio-sanitaria, con il grande problema (e il connesso contenzioso civile, amministrativo e, più recentemente, anche costituzionale in

materia) della compartecipazione alla spesa socio-sanitaria, ambito nel quale viene in rilievo il riformato – e già stravolto da alcune recenti sentenze – Indicatore della Situazione Economica Equivalente (Isee). Pur con tutte le problematiche che lo caratterizzano, l'Isee dovrebbe mirare a garantire un equilibrio, invero sinora mai raggiunto, tra universalismo (quanto ai beneficiari delle prestazioni) e selettività (quanto alla misura dell'erogazione delle medesime).

A partire dalle problematiche costituzionali poc'anzi accennate e, in secondo luogo, dall'inadeguatezza dei modelli economici di tutela della disabilità attualmente vigenti, la ricerca intende delineare una serie di criteri funzionali all'elaborazione di livelli essenziali che contribuiscano a introdurre un sistema di welfare rinnovato, integrato e comunitario, nonché di tipo partecipato e solidale, tenendo conto che le persone disabili pesano sempre di più sulle famiglie, sia come carico assistenziale, che in termini di oneri economici. E senza dimenticare che la disabilità è ormai, dopo la perdita del lavoro, la prima causa di impoverimento delle famiglie italiane. La parte propositiva del volume rappresenta dunque un momento di concretizzazione del tentativo di lettura su un piano costituzionale del fenomeno della disabilità (da qui il titolo "Disabilità e prospettive di riforma. Una lettura costituzionale"). Del resto, porre dei livelli essenziali (di assistenza) a tutela delle persone disabili costituisce un passaggio obbligato verso la realizzazione di un sistema universalistico ed equo, capace di individuare formule selettive idonee a dare priorità ai soggetti che ne hanno più bisogno.

Certamente siffatta proposta non può prescindere dal rispetto di una serie di vincoli costituzionali, che assumono diversa natura:

a) vincoli sostanziali, derivanti dalle fonti sovraordinate alla legge (vale a dire, le norme costituzionali e sovranazionali);

b) vincoli istituzionali, inerenti i rapporti di competenza tra i diversi livelli di governo, con particolare riferimento al riparto di competenze legislative e amministrative tra Stato, Regioni ed enti locali;

c) vincoli finanziari, i quali sono strettamente connessi ai vincoli istituzionali e fanno leva sull'esigenza di contenere la spesa pubblica.

Per tali ragioni, muovendo da una prospettiva storica, il Capitolo I si sofferma sulla disciplina della disabilità, con riguardo alle fonti interne (sul piano costituzionale) e sovranazionali (con particolare riferimento alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità e alle norme comunitarie in materia).

Il Capitolo II considera invece i sistemi di protezione economica delle persone disabili attualmente vigenti, prendendo le mosse dal problema dell'assenza di una nozione univoca di disabilità. Come anticipato, con riferimento ai modelli di tutela, il Capitolo II esamina l'indennità di accompagnamento e le ulteriori misure di sostegno economico alla disabilità, affrontando altresì il tema dell'integrazione socio-sanitaria; a quest'ultimo proposito si è ritenuto opportuno soffermarsi sulla compartecipazione alla spesa socio-sanitaria, approfondendo in particolare la questione della corretta determinazione e imputazione della quota sanitaria e della quota sociale e il nuovo Indicatore della Situazione Economica Equivalente (espressamente

qualificato dalla normativa quale livello essenziale delle prestazioni). Si tratta di questioni che inevitabilmente impattano con una serie di principi costituzionali, quali: il dovere solidaristico (art. 2), il principio di uguaglianza formale e sostanziale (art. 3), il diritto alla tutela della salute (art. 32), il diritto all'assistenza (art. 38), il principio dell'equilibrio di bilancio (art. 81), la ripartizione delle competenze legislative e amministrative tra i diversi livelli di governo e il principio di sussidiarietà (artt. 117-118), l'autonomia finanziaria regionale (art. 119).

Sulla base di tali presupposti, il Capitolo III indica alcuni criteri ritenuti utili a delineare una serie di norme costituenti livelli essenziali delle prestazioni, con riferimento ai seguenti aspetti: la tutela economica dei diritti dei disabili e l'individuazione delle risorse necessarie a garantirla, in ossequio al principio personalista e a quello di uguaglianza; la perequazione delle risorse tra le diverse aree del Paese, al fine di rimuovere gli squilibri economici e sociali caratterizzanti in particolar modo i territori con minore capacità fiscale per abitante; l'accertamento della condizione di disabilità; il principio di sussidiarietà e il ruolo delle amministrazioni regionali e locali, dei distretti socio-sanitari, dei soggetti accreditati, delle famiglie, del privato-sociale e del terzo settore.

Si ritiene che la proposta, la quale mira a superare lo schema rigido dell'indennità di accompagnamento (nonché, ancora una volta, in un'ottica solidaristica, il suo carattere di misura slegata dalle condizioni reddituali del percipiente), possa aprire la via a un mix moderno e dinamico di prestazioni, fornendo risposte adeguate e costituzionalmente orientate rispetto a bisogni sempre più diversificati e complessi. La speranza è quella di fornire attuazione a un diritto – quello all'assistenza delle persone disabili – rispetto al quale, con qualche accorgimento volto a evitare abusi e a riallocare efficientemente ed efficacemente le risorse disponibili (dunque, nel rispetto degli imprescindibili vincoli di bilancio), le vie dell'universalismo e dello Stato sociale sono ancora oggi, nonostante tutto, delle strade percorribili.

L'abstract, l'indice e un'anteprima del volume sono disponibili al seguente [link](#)