

Recensione a E. Vivaldi, *Disabilità mentali e vita indipendente. Percorsi di attuazione del principio personalista*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, pp. 1-234

TERESA ANDREANI*

Indice disponibile all'indirizzo <https://editorialescientifica.it/wp-content/uploads/2023/07/Indice-Disabilita-mentali-e-vita-indipendente-Eng.pdf>

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Domanda e metodo della ricerca. – 3. Struttura e contenuto della trattazione. – 4. Profili innovativi e rilievi critici. – 5. Conclusioni.

Data della pubblicazione sul sito: 13 giugno 2024

Suggerimento di citazione

T. ANDREANI, *Recensione a E. Vivaldi, Disabilità mentali e vita indipendente. Percorsi di attuazione del principio personalista*, *Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, pp. 1-234*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2024. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Allieva del Corso di PhD in Diritto nell'Istituto di Diritto, politica e sviluppo della Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento "Sant'Anna" di Pisa. Indirizzo mail: teresa.andreani@santannapisa.it.

1. Introduzione

In un momento storico segnato dall'affievolirsi della spinta riformatrice seguita all'emergenza pandemica, l'opera di Elena Vivaldi “*Disabilità mentali e vita indipendente. Percorsi di attuazione del principio personalista*” alimenta il vivace dibattito scientifico intorno alla riorganizzazione del sistema di welfare italiano e al rafforzamento della tutela dei diritti sociali fondamentali della persona vulnerabile. La ricerca condotta dall'Autrice riguarda il pieno riconoscimento e l'effettiva attuazione del diritto della persona con disabilità mentale alla vita indipendente, sancito dalla Convenzione ONU, nell'ordinamento italiano. Proponendo una trattazione unitaria di un oggetto di ricerca ancora trascurato nella riflessione giuspubblicistica, l'indagine arricchisce l'orizzonte degli studi giuridici intorno all'attuazione della Convenzione¹ e, inoltre, quella degli interventi di rafforzamento dei servizi sociosanitari territoriali e domiciliari previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza². Allo stesso tempo, nell'anno in cui ricorre il centenario della nascita di Franco Basaglia e fioriscono nuovi contributi tematici di discipline e generi diversi³, l'opera permette di interrogare nella prospettiva del diritto costituzionale le premesse e l'esperienza del primo processo di deistituzionalizzazione dal quale ha preso avvio la riforma dell'assistenza psichiatrica. Ciò considerato in via preliminare, questa recensione vuole offrire al lettore uno sguardo sulla domanda e il metodo della ricerca (par. 2), esaminare la struttura e il contenuto della trattazione (par. 3), evidenziare i profili più innovativi dell'analisi e sollevare alcuni rilievi critici (par. 4), tracciando infine alcune considerazioni conclusive sull'opera (par. 5).

2. Domanda e metodo della ricerca

La domanda principale che muove l'architettura della ricerca è posta nelle primissime pagine della trattazione: quali sono gli ostacoli che, all'interno dell'ordinamento italiano, si frappongono all'attuazione dell'articolo 19 della

¹ Tra gli studi più recenti, di rilievo è quello di D. FERRI, F. PALERMO, G. MARTINICO (a cura di), *Federalism and the Rights of Persons with Disabilities: The Implementation of the CRPD in Federal Systems and Its Implications*, Hart Publishing, 2023.

² Tra i molti contributi, si veda, per esempio: S. BUOSO, A. VISCOMI (a cura di), *Per un welfare di comunità. Organizzazione e lavoro nella sanità territoriale*, Torino, Giappichelli, 2024.

³ Si veda in particolare la riedizione di F. BASAGLIA, F. ONGARO BASAGLIA (a cura di), *Morire di classe*, Milano, Il Saggiatore, 2024 e di F. BASAGLIA (a cura di), *Che cos'è la psichiatria?*, Milano, Baldini Castoldi Editore, 2024. Inoltre, tra i numerosi volumi, di recente pubblicazione è quello di M. COLUCCI, P. DI VITTORIO, *Franco Basaglia. Pensiero, pratiche e politica*, Milano, Mimesis, 2024.

Convenzione ONU sui Diritti delle Persone con Disabilità, così impedendo l'attuazione dei percorsi di deistituzionalizzazione e il pieno riconoscimento del diritto della persona con disabilità mentale alla vita indipendente?⁴ L'individuazione del problema è preceduta dalla necessaria delimitazione dell'ambito soggettivo della ricerca: data la mobilità dei confini del concetto di disabilità, nell'indagine il termine "disabilità mentali" abbraccia sia le disabilità intellettive, che possono derivare dalle difficoltà di apprendimento e comunicazione, sia quelle psicosociali, che sorgono dall'interazione tra i disturbi mentali a lungo termine e le barriere sociali⁵. Il fulcro dell'analisi è la tensione tra la Convenzione ONU e l'ordinamento italiano: l'Autrice rilegge il diritto alla vita indipendente, configurabile allo stesso tempo come diritto di libertà e diritto sociale, alla luce del principio personalista sancito dall'art. 2 della Costituzione, sostenendo la necessità per il legislatore di ripensare nuove politiche pubbliche finalizzate alla promozione dell'autonomia della persona con disabilità mentale attraverso l'introduzione di nuovi istituti, strumenti e pratiche di deistituzionalizzazione⁶.

Quanto al metodo, l'indagine, saldamente ancorata alla ricostruzione storico-giuridica dell'edificazione del sistema dei diritti della persona con disabilità, è diacronica. Inoltre, affrontando le molteplici sfaccettature e criticità che il problema assume oggi, si muove sul piano sincronico. L'approccio prevalente è quello normativo: compiute numerose scelte di fondo, lo sguardo personale dell'Autrice permea fortemente l'oggetto e l'andamento della ricerca. L'orizzonte disciplinare privilegiato è quello del diritto costituzionale italiano, arricchito dai profili europei e internazionalistici, la cui identità non è scalfita, ma piuttosto rafforzata, dal dialogo con le altre scienze sociali.

3. Struttura e contenuto della trattazione

La trattazione si snoda intorno a quattro nuclei tematici: la tutela multilivello del diritto alla vita indipendente della persona con disabilità mentale (cap. 1), il pieno riconoscimento della sua *legal capacity* (cap. 2), l'edificazione del sistema dei diritti della persona con disabilità (cap. 3) e, non da ultimo, le prospettive attuali di una seconda fase di deistituzionalizzazione (cap. 4). All'interno di ogni capitolo, l'Autrice approfondisce almeno una dimensione del problema del riconoscimento e dell'attuazione del diritto alla vita indipendente in Italia, proponendo più argomentazioni a sostegno della tesi centrale dell'indagine.

⁴ p. 2.

⁵ p. 3.

⁶ pp. 11 e 15.

Il primo capitolo è dedicato all'inquadramento del problema della ricerca all'interno del sistema giuridico multilivello. Nell'ordinamento italiano, la configurazione del diritto alla vita indipendente è interpretata alla luce dei principi costituzionali personalista, solidarista, pluralista e di uguaglianza sostanziale, tra loro inestricabilmente connessi. L'Autrice sostiene che la Costituzione Repubblicana, promuovendo un nuovo progetto di giustizia sociale, esprima un *favor* per la deistituzionalizzazione della persona con disabilità mentale⁷. L'interrogativo investe piuttosto la volontà e la capacità del legislatore repubblicano di tradurre le idee e i valori costituzionali in nuove politiche pubbliche: in altre parole, per inverare il principio personalista nell'attuale momento della storia costituzionale è necessario passare ad una "lettura prescrittiva della vulnerabilità"⁸. Quanto all'ordinamento europeo, è l'art. 26 della Carta di Nizza che afferma il principio dell'inclusione sociale, dell'autonomia e della partecipazione della persona con disabilità. È in attuazione di questo principio, e in seguito alla ratifica da parte dell'Unione della Convenzione ONU, che la Commissione Europea ha recentemente identificato il problema della deistituzionalizzazione delle persone con disabilità mentali all'interno della seconda Strategia sulla disabilità⁹. Assumendo poi la prospettiva del diritto internazionale, l'indagine illustra che la portata dirompente della stessa, capace di introdurre insieme complesso di nuovi principi che obbligano gli Stati firmatari, è stata ampiamente supportata dall'intensa attività dell'Organizzazione Mondiale della Sanità per il riconoscimento del problema della salute mentale¹⁰.

Nel secondo capitolo è poi affrontata una dimensione ulteriore del problema dell'attuazione del diritto alla vita indipendente. Dopo aver esaminato la faticosa affermazione del modello sociale della disabilità, è evidenziato il contrasto tra alcuni istituti dell'ordinamento civilistico italiano e il pieno riconoscimento della *legal capacity* della persona con disabilità sancito all'art. 12 della Convenzione ONU¹¹. Ancora oggi, gli istituti dell'interdizione e dell'inabilitazione sono ispirati da una logica paternalistica che accoglie la contrapposizione artificiale tra capacità e incapacità: come osservato anche dal Comitato ONU sui Diritti delle Persone con Disabilità che monitora l'attuazione della Convenzione, essi impediscono di valorizzazione della sua autonomia della persona mediante la valutazione del grado della sua capacità di intendere e volere nel caso concreto¹². Inoltre, l'Autrice osserva che, nella direzione opposta al tracciato della Convenzione ONU, la

⁷ p. 31.

⁸ p. 42.

⁹ pp. 47 e 52.

¹⁰ pp. 55 e 59.

¹¹ pp. 72 e 80.

¹² pp. 92-94.

“sostituzione” della persona culmina nel ricorso alla sua istituzionalizzazione in strutture residenziali dal carattere prevalentemente sanitario¹³. Nonostante i tentativi dello Stato di finanziare nuovi modelli di abitare e la sperimentazione di buone pratiche regionali, la carenza di servizi territoriali e domiciliari, accessibili, di qualità e personalizzati, è ancora il principale ostacolo all'attuazione in Italia delle linee-guida ONU sulla deistituzionalizzazione¹⁴.

Il terzo capitolo si concentra sull'evoluzione della normativa italiana in materia di tutela della salute e di integrazione sociale. Nella sua ricostruzione dell'edificazione di un sistema di diritti della persona con disabilità, l'Autrice sottolinea la permanenza della legislazione manicomiale nei primi vent'anni della storia repubblicana e traccia gli snodi fondamentali del disgelo costituzionale tra gli anni Sessanta e Settanta¹⁵. In particolare, le principali direttrici della legge 180 del 1978 (Legge Basaglia) sono individuate, da un lato, nel divieto di istituzione di nuovi manicomi e nel ricorso eccezionali all'obbligatorietà dei trattamenti sanitari volti al superamento del sistema asilare e, dall'altro, nella sperimentazione di modelli e pratiche di servizi territoriali e integrati ispirati ad una nuova idea di salute¹⁶. Considerato lo stretto legame tra riforma dell'assistenza psichiatrica e la legge 883 del 1978 istitutiva del Servizio sanitario nazionale, le cause della lenta attuazione della prima sono inquadrare nelle difficoltà di attuazione della seconda¹⁷. L'indagine evidenzia poi l'emersione dell'integrazione sociale come asse portante delle successive legislazioni statali: in particolare, è esaminato il ruolo della legge 104 del 1992 per l'affermazione della natura sistematica ed integrata della tutela dei diritti delle persone con disabilità e quello della legge 328 del 2000 nella predisposizione di nuovi principi e strumenti nel campo dell'assistenza sociale¹⁸.

Nel quarto capitolo, infine, sono affrontate le possibili prospettive di un secondo processo di deistituzionalizzazione. Tracciata una panoramica delle riforme e degli investimenti previsti dalle Missioni 6 e 5 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, l'Autrice offre un'interpretazione organica delle molteplici innovazioni sociali e organizzative presenti all'interno della legge delega 227 del 2021 in materia di disabilità¹⁹. In particolare, dopo aver ricostruito le coordinate storiche essenziali dell'integrazione sociosanitaria²⁰, affronta le potenzialità e le

¹³ p. 96.

¹⁴ pp. 99 e 103-105.

¹⁵ pp. 108-110 e pp. 115-120.

¹⁶ pp. 121-122.

¹⁷ pp. 131-139.

¹⁸ pp. 143-145 e pp. 146-151.

¹⁹ pp. 153-162.

²⁰ pp. 163-168.

criticità dei due principali strumenti di integrazione che il nuovo disegno normativo promuove: da un lato, il progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato, quale strumento per elaborare una risposta effettiva ed efficace ai bisogni della persona e, dall'altro, il budget di salute, come strumento di collaborazione tra istituzioni pubbliche ed enti del Terzo settore per il finanziamento degli interventi personalizzati²¹. Illustrando gli ostacoli già incontrati dalla legge 116 del 2016 (Legge Dopo di noi), complementare nelle finalità e negli strumenti alla legge delega, sono proposte alcune osservazioni conclusive sulle difficoltà di supportare le istituzioni locali nell'attuazione dei nuovi strumenti di integrazione sociosanitaria e, in definitiva, di garantire la tenuta nel tempo del cambio di paradigma culturale promosso dalla riforma in corso²².

4. Profili innovativi e rilievi critici

L'opera presenta diversi profili innovativi sul versante dell'oggetto, del metodo e delle argomentazioni della ricerca. Innanzitutto, si distingue per l'identificazione radicale dei fattori che, all'interno dell'ordinamento italiano, provocano la sostanziale “negazione” del diritto della persona con disabilità mentale alla vita indipendente. L'Autrice offre infatti una lettura delle prospettive riformatrici, attualmente necessarie e possibili, partendo dalla consapevolezza che, nonostante la “carica eversiva” dei principi costituzionali fondamentali, la strada della traduzione del modello sociale della disabilità in politiche pubbliche coerenti e uniformi è stata solo accelerata dall'esperienza pandemica²³. Per questo motivo, superando alcuni limiti tradizionali della scienza giuridica, l'indagine è volutamente fondata sull'esigenza di interpretare la “vita” dei principi costituzionali all'interno dell'ordinamento, inteso come complesso insieme di norme giuridiche e pratiche sociali²⁴. Strettamente legato a quest'opzione metodologica di fondo è anche il profilo dell'interdisciplinarietà, particolarmente tangibile nella parte dell'analisi relativa all'evoluzione dei paradigmi etico-giuridici fondanti i modelli della disabilità e del rapporto tra medicina e società²⁵. Quanto al piano argomentativo, rilevante è l'enfasi sulla dimensione comunitaria dell'integrazione sociosanitaria, ritenuta la chiave di volta per l'evoluzione del sistema di welfare “da una logica assistenzialistica e istituzionalizzante a un approccio community-based”²⁶. In questo senso, nell'arco dell'indagine, l'Autrice individua nel principio personalista il criterio ordinante e lo strumento

²¹ pp. 168-183 e pp. 183-189.

²² pp. 189- 198.

²³ Si vedano i rilievi conclusivi e, in particolare, le considerazioni a p. 202.

²⁴ Si vedano le considerazioni introduttive svolte, in particolare, a p. 11.

²⁵ pp. 68-73.

²⁶ p. 200.

interpretativo che consente di accogliere all'interno dell'ordinamento giuridico le istanze di autonomia, inclusione e partecipazione a lungo rivendicate dalle persone con disabilità e, allo stesso tempo, di supportare i principi della Convenzione ONU e rafforzare gli obblighi che ne discendono sullo Stato italiano.

Accanto a questi profili innovativi, possono essere formulati due rilievi. Il primo riguarda la dialettica tra il ruolo della famiglia nella fornitura di cura per la persona con disabilità e la funzione pubblica di assistenza nella risposta ai suoi bisogni. Il problema è solo in parte sollevato in alcune considerazioni relative alla sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 2016²⁷ e, inoltre, è brevemente indicato nei rilievi conclusivi con riferimento alla condanna del Comitato ONU all'Italia per l'assenza della tutela dei diritti del caregiver familiare²⁸. L'indagine lascia sullo sfondo il fenomeno della “fragilizzazione del sistema di cura familiare”²⁹ e, conseguentemente, la tensione tra il dovere di solidarietà della famiglia e la garanzia dell'esigibilità dei diritti sociali da parte della Repubblica. Il problema della condizione giuridica del caregiver rimane così un orizzonte di ricerca inesplorato che, a partire dal caso italiano, meriterebbe di essere ulteriormente indagato in futuro nella prospettiva del diritto pubblico anche comparato. Il secondo rilievo riguarda invece il riferimento, espresso in particolare nelle riflessioni introduttive e in quelle conclusive, alla pratica e al pensiero di Franco Basaglia³⁰. Il possibile prologo di un secondo processo di deistituzionalizzazione si innesta in coordinate storiche e politiche profondamente mutate: nel contesto attuale si registra, da un lato, un sostanziale allentamento della matrice etico-politica del primo movimento che, durante gli anni Sessanta e Settanta, ha fondato la lotta per la liberazione del “malato-povero-deviante”³¹; dall'altro, la crisi dello Stato sociale allontana la prospettiva della costruzione di servizi pubblici universali, territoriali e partecipati che è stata centrale nel superamento “culturale ed epistemico” delle istituzioni psichiatriche totali³². L'analisi non solleva la questione dell'eredità del primo processo di deistituzionalizzazione e il problema della possibilità, opportunità o necessità di una sua “attualizzazione” e “riproducibilità”. Anche in questo caso, nella quasi totale assenza di ricerche su

²⁷ pp. 33-34.

²⁸ p. 201.

²⁹ A questo riguardo si rinvia a C. SARACENO, *Mutamenti della famiglia e politiche sociali in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2003.

³⁰ Si vedano, in particolare, le riflessioni a pp. 4 e 199.

³¹ F. BASAGLIA, *Se l'impossibile diventa possibile*, Torino, Edizioni di Comunità, 2019, p. 11.

³² F. ROTELLI, *Le istituzioni della deistituzionalizzazione*, in M.G. GIANICHECKA, F. ONGARO BASAGLIA (a cura di), *Psichiatria, Tossicodipendenze e perizia*, Milano, Franco Angeli, 1987, pp. 55-68, p. 62.

questo versante, il ruolo e il significato attuali della legge 180 del 1978 meriterebbero di essere indagati insieme alla luce delle premesse storiche ed etico-politiche della riforma dell'assistenza psichiatrica.

5. Conclusioni

L'analisi degli elementi essenziali e distintivi dell'opera suggerisce ora qualche nota conclusiva sul suo contributo tanto nel dibattito attuale quanto nell'apertura di nuove prospettive di ricerca. La definizione del problema fondativo della ricerca conferisce infatti alla trattazione la forza della prospettiva storica e di quella riformistica. Fornendo una preziosa retrospettiva sull'evoluzione del rapporto tra “cultura e legislazione” e “Stato e comunità” nel campo della tutela della salute mentale e dell'integrazione sociale, la trattazione arricchisce gli studi, non solo giuridici, intorno all'evoluzione dei diritti delle persone con disabilità nell'ordinamento italiano. Allo stesso tempo, fortemente ancorata all'attualità, la trattazione indica, sul piano operativo, la direzione che le presenti e venture politiche pubbliche dovrebbero percorrere per attuare compiutamente il significato dell'articolo 19 della Convenzione ONU. Nell'auspicare il rinnovamento del paradigma culturale e legislativo, l'opera è un esempio di produzione tecnica del sapere che, allo stesso tempo, è politica. La lettura critica del presente offerta consente di sollevare un ulteriore interrogativo finale, che può essere così formulato: in quale fase dell'evoluzione del riconoscimento del diritto della persona con disabilità mentale alla vita indipendente ci troviamo oggi? Così facendo, l'opera delinea un nuovo spazio di ricerca per il futuro. È infatti fornito un giudizio soltanto preliminare sulle prospettive di un secondo processo di deistituzionalizzazione, che può ritenersi positivo: nelle riflessioni conclusive, l'Autrice osserva che il progetto di vita, centrale nell'attuale disegno riformistico, appare “la traduzione, dinamica ed esclusiva, del principio personalista”. In ogni caso, è alle ricerche future che è lasciato il compito di tracciare un bilancio complessivo sulla capacità della riforma ancora in corso, prevista dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, di promuovere un cambio di paradigma strutturale e duraturo finalizzato al pieno riconoscimento e all'effettivo godimento del diritto della persona con disabilità alla vita indipendente o, al contrario, di rimanere mero veicolo di cambiamenti solo apparenti e transitori.