

**HANDICAP E INCLUSIONE SOCIALE**  
**UN ESAME DELLA NORMATIVA ITALIANA**

**PAOLA MARIA TORRIONI**  
**UNIVERSITÀ DI TORINO**

**ROBERTO ALBANO**  
**UNIVERSITÀ DI TORINO**

*Abstract*

The ideal of individual self-realisation, which has become one of the fundamental values of Western societies, is likely to generate a non-inclusive vision of the social system, if not coupled with a strong idea of social integration. An inclusive welfare state protects against this risk of a social-darwinistic vision of the social system. The critical examination of the Italian Law 104/1992 (and subsequent modifications), often referred to as a good example of inclusive normative, shows a latent conception of the social system as an entity demanding a “functional” adaptation of individuals with disabilities: e.g. people with disabilities have to prove their capabilities or acquire skills to enter tasks in “normal” work situations. Instead, the authors contend that work situations, as well as other life-situations, are always adaptable to the needs of well-being of the individuals.

*Keywords*

Disabilities, Organizational action, Social inclusion.

Handicap e inclusione sociale. Un esame della normativa italiana. Torrioni Paola Maria, Albano Roberto. Bologna: TAO Digital Library, 2011.

Proprietà letteraria riservata  
© Copyright 2011 degli autori  
Tutti i diritti riservati

ISBN: 978-88-906740-0-6



The TAO Digital Library is part of the activities of the Research Programs based on the Theory of Organizational Action proposed by Bruno Maggi, a theory of the regulation of social action that conceives organization as a process of actions and decisions. Its research approach proposes: a view on organizational change in enterprises and in work processes; an action on relationships between work and well-being; the analysis and the transformation of the social-action processes, centered on the subject; a focus on learning processes.

TAO Digital Library welcomes disciplinary and multi- or inter-disciplinary contributions related to the theoretical framework and the activities of the TAO Research Programs:

- Innovative papers presenting theoretical or empirical analysis, selected after a double peer review process;
- Contributions of particular relevance in the field which are already published but not easily available to the scientific community.

The submitted contributions may share or not the theoretical perspective proposed by the Theory of Organizational Action, however they should refer to this theory in the discussion.

#### EDITORIAL STAFF

*Editor:* Bruno Maggi

*Co-editors:* Roberto Albano, Francesco M. Barbini, Giovanni Masino, Giovanni Rulli

#### *International Scientific Committee:*

Jean-Marie Barbier	CNAM, Paris	Science of the Education
Vittorio Capecchi	Università di Bologna	Methodology of the Social Sciences
Yves Clot	CNAM Paris	Psychology of Work
Renato Di Ruzza	Université de Provence	Economics
Daniel Faiña	Université de Provence	Language Science
Vincenzo Ferrari	Università degli Studi di Milano	Sociology of Law
Armand Hatchuel	Ecole des Mines Paris	Management
Luigi Montuschi	Università di Bologna	Labour Law
Roberto Scazzieri	Università di Bologna	Economics
Laerte Sznalwar	Universidade de São Paulo	Ergonomics, Occupational Medicine
Gilbert de Terssac	CNRS Toulouse	Sociology of Work

[www.taoprograms.org](http://www.taoprograms.org)  
[dl@taoprograms.org](mailto:dl@taoprograms.org)

Publicato nel mese di Dicembre 2011  
da TAO Digital Library – Bologna

## **Handicap e inclusione sociale. Un esame della normativa italiana**

*Paola Maria Torrioni, Università di Torino*

*Roberto Albano, Università di Torino*

“...che queste mie memorie possano trovare una strada per giungere alla mente dell’umanità di qualche Dimensione e possano suscitare una razza di ribelli che si rifiutino di essere confinati in una Dimensionalità limitata” (Abbott, 1884)

Una delle contraddizioni delle moderne società industriali e post-industriali consiste nel fatto che, a fronte di una crescente interdipendenza oggettiva degli individui, nelle sfere della vita privata come in quelle della vita pubblica, trova ampia affermazione una concezione culturale ultra-individualizzata del soggetto. Stando a quanto ci dicono gli studiosi del mutamento dei valori nell’Occidente contemporaneo, l’autorealizzazione individuale si afferma come uno dei valori fondamentali, soprattutto nelle generazioni nate dopo il secondo conflitto mondiale. In generale, questi studi tendono ottimisticamente a sottolineare l’alta considerazione che nelle nostre società viene data al singolo individuo: dimenticando però che accanto alle luci di questo processo ci sono anche molte ombre.

In una società fortemente interdipendente, l’ideale di auto-affermazione individuale, slegato da una idea forte di solidarietà, tende a dare fiato, nel migliore dei casi, a visioni distorte del sistema sociale, inteso come un’entità distinta da cui prendere le distanze per affermare la propria autenticità ; nel peggiore dei casi porta alla rivitalizzazione dell’ideologia secondo la quale soltanto il più forte deve sopravvivere.

Mentre le scienze sociali riscoprono il carattere processuale e interdipendente di ogni fenomeno sociale, nonché l’ambivalenza dei rapporti umani, si fa strada nel senso comune un ideale di affermazione dell’Io come volontà di potenza.

Una più attenta riflessione sul tema dell'handicap da parte delle scienze sociali può fornire indicazioni sui motivi di questo scollamento dell'individuo dalla società. Di seguito ci limitiamo a segnalare alcuni sintomi di questa frattura, presenti in una particolare sfera del discorso pubblico: quella del diritto positivo.

Il concetto di handicap contiene una forte carica di ambivalenza; da un lato, infatti, conduce all'idea di una inevitabile (seppure differente per gradazione) limitazione, un mero ostacolo, un difetto attribuibile a un soggetto; specularmente, si può trovare in esso una componente positiva, che consiste nel riconoscere il carattere socialmente determinato dell'handicap, la necessaria interdipendenza degli individui nella società, ciò che in termini etici si definisce come solidarietà.

Nella comunicazione quotidiana, la componente negativa del termine ha dato origine all'appellativo "handicappato", che esprime un'etichetta che l'individuo assume come una sorta di marchio indelebile.

Si tratta di un caso esemplare delle molte difficoltà delle nostre culture, anche quelle che esprimono i più alti livelli di civilizzazione, di liberarsi da un linguaggio in negativo, che perde di vista l'integrità e la specificità della persona, preferendole la categorizzazione. C'è una certa potenza nelle parole nel creare il pregiudizio? Probabilmente sì. Con maggiore certezza si può affermare che le parole cristallizzano il pregiudizio in formule facilmente riproducibili, e in numerose e diversificate situazioni: si pensi a etichettature come "terrone", "drogato", "finocchio", e alle immagini che esse sono in grado di evocare. Quando poi un'etichetta è associata a un carattere distintivo chiaramente visibile, il caso cioè di molte disabilità, tende facilmente a trasformarsi in uno stigma di cui è difficile liberarsi.

La normativa tuttora più importante per l'ampio e variegato mondo delle disabilità è la Legge quadro 104/92<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Legge 5 febbraio 1992, n. 104 "Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate"; il testo attualmente vigente è stato modificato e integrato dalla Legge 8 marzo 2000, n. 53, dal D.Lgs, 26 marzo 2001, n. 151 e dalla Legge 4 novembre 2010, n. 183.

Questa Legge reca già nel titolo l'espressione "persone handicappate". Ci si potrebbe aspettare che un linguaggio specialistico, come quello utilizzato dal legislatore, fosse maggiormente attento a non usare formule e termini stigmatizzanti. Non è superfluo ricordare che il linguaggio del diritto positivo, oltre al contenuto esplicito dei dispositivi contenuti nelle norme, dovrebbe anche assolvere a una funzione pedagogica nel discorso pubblico, e dunque nella formazione della coscienza civica.

Dunque suonerebbe meglio, nel linguaggio di una democrazia che non stigmatizza e non segrega, un titolo come il seguente: "Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone in situazioni di handicap". Risulterebbe inoltre chiaro, in modo più immediato anche ai non specialisti della materia, che non esistono gli handicappati, ma numerose, e molto diversificate, condizioni di handicap, di differente gravità.

Qualche dato contribuisce a rimarcare la rilevanza del problema. Nel 2004 in Italia le persone con gravi disabilità erano circa 2 milioni e 800 mila, più del 90% dei quali viveva in famiglia. Secondo le stime ufficiali più recenti (2002) il tasso di occupazione delle persone disabili - al netto delle persone dichiarate inabili al lavoro - sarebbe intorno al 20%, ossia più di 30 punti percentuali in meno delle persone senza disabilità certificate <sup>2</sup>.

Esistono almeno due strategie di intervento sui problemi dell'handicap. Una consiste nella rimozione delle condizioni che costituiscono limiti all'autonomia, presenti o potenziali, per l'intera collettività: non interessa in questo caso individuare particolari soggetti titolari di diritti speciali, ma evitare, o limitare, per chiunque l'esposizione a situazioni vincolanti e costrittive prevedibili.

Una seconda strategia consiste nel riconoscere la presenza di uno o più deficit rispetto alla norma, sempre in relazione a una situazione data, e nel fornire azioni o supporti positivi, per correggere specifiche condizioni e situazioni che limitano l'autonomia della persona.

---

<sup>2</sup> La fonte di questi dati è il *Sistema di Informazione Statistica sulla Disabilità*, promosso dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e realizzato dall'Istat.

In effetti la normativa quadro sull'handicap prevede entrambe le strategie, in quanto considera:

a) interventi volti a rimuovere condizioni che si configurano come potenziali handicap negativi per la comunità in generale: in altri termini, creare le condizioni perché ognuno possa esprimere le proprie attitudini fisiche e psichiche; in particolare si fa riferimento a prevenzione e diagnosi precoce delle minorazioni, di interventi per assicurare l'accesso ai servizi pubblici e privati e per superare le barriere fisiche e architettoniche nei luoghi pubblici o aperti al pubblico e di adattamento delle prove d'esame nei concorsi pubblici;

b) interventi mirati a fornire handicap positivi a determinate persone portatrici di menomazioni e alle persone che sono loro più vicine (reti familiari e amicali, vicinato, ecc.), a loro volta distinguibili in:

- interventi per adattare le comuni situazioni di vita alla persona; rientrano in questo ambito gli interventi di sostegno socio-psico-pedagogico, l'aiuto domestico ed economico per il nucleo familiare e per il disabile, i Servizi di aiuto personale, di cura e riabilitazione; è prevista la dotazione di materiale didattico e tecnico; l'adattamento dei programmi di studio e delle prove di valutazione, la disponibilità di personale scolastico qualificato per il sostegno nella scuola dell'obbligo; l'adeguamento delle attrezzature e del personale dei servizi educativi, sportivi, di tempo libero. La legge prevede e garantisce, inoltre, affidamenti e inserimenti presso persone, nuclei familiari e negli asili nido; integrazione scolastica; inserimento nei corsi di formazione professionale in classi comuni; inserimento lavorativo presso cooperative, associazioni e organizzazioni di volontariato;

- interventi volti a inserire la persona in situazioni di vita a vario grado di protezione: nel dettaglio si parla di allestimento di centri socio-riabilitativi ed educativi diurni, di attività integrativa extra scolastica, organizzazione e sostegno di comunità alloggio e case-famiglia, inserimento nei corsi di formazione professionale in classi speciali e inserimento in centri di lavoro guidato.

Naturalmente si tratta di distinzioni analitiche, perché nella pratica le modalità degli interventi si intrecciano; ciò non di meno, esse rappresentano un utile criterio di lettura per individuare che cosa è previsto e che cosa manca nel sistema dei servizi garantiti dalla normativa.

La Legge quadro non ha previsto 'quasi' nulla di nuovo, in quanto ha elencato, peraltro in modo incompleto, un sistema di servizi che erano già attivati in molte esperienze concrete. L'uso dell'avverbio è giustificato da due rimarchevoli eccezioni: l'introduzione del servizio di aiuto alla persona, attuabile anche mediante l'impiego degli obiettori di coscienza (sull'esempio di altri paesi europei); un'estensione degli obblighi connessi alla eliminazione delle barriere architettoniche.

L'elenco dei servizi previsti è comunque incompleto, perché dove le Amministrazioni locali fanno funzionare i servizi socio-assistenziali, soprattutto grazie alla costruzione di una specifica professionalità degli operatori della scuola, dei servizi sociali e sanitari, dove infine il volontariato e le associazioni di tutela dei diritti civili della salute e dei cittadini sono più attivi, si sono creati nuovi numerosi servizi e opportunità di integrazione. D'altro canto, questa Legge non ha di per sé avuto la forza, per come è stata formulata, di attivare quelle Amministrazioni che già si mostravano passive: non prevede, se non in modo generico, un sistema dei diritti esigibili, un sistema delle competenze minime sul territorio nazionale, un sistema di controlli, di tutela e di efficace sanzione per i soggetti che non ottemperano agli obblighi di legge.

Proprio su questi importanti punti la L. 104/1992 mostra importanti lacune, tra le quali occorre evidenziare l'irrisolta questione della tutela di fronte a discriminazioni nel mondo del lavoro, quella più generale della esigibilità delle prestazioni e dei servizi elencati, e il sistema delle competenze e dei programmi di spesa.

Consideriamo più dettagliatamente gli aspetti prima ricordati, positivi e negativi.

a) Il servizio di aiuto personale è esplicitamente previsto dall'art. 9 della Legge citata. È rivolto a quelle persone che sono in una condizione di grave limite

dell'autonomia personale, in modo permanente o temporaneo, a cui non è possibile fare fronte con ausili tecnici, informatici e protesi. Il servizio di aiuto personale è stato introdotto in diversi paesi già da anni: in Germania, ad esempio, fin dagli anni Novanta sono stati impiegati gli obiettori di coscienza. Anche in Italia si è aperta la possibilità di ricorrere all'impiego, fino al 2005, degli obiettori di coscienza e poi dei volontari del servizio civile e in generale di volontari, ovviamente sempre sotto il controllo e il coordinamento dei servizi assistenziali pubblici.

b) Per quanto riguarda l'eliminazione delle barriere architettoniche, la Legge quadro opera un'estensione rispetto a una legislazione già ampiamente articolata: in pratica l'intervento di eliminazione delle barriere architettoniche viene prescritto oltre che in fase di nuova costruzione e di ristrutturazione, anche nella manutenzione ordinaria e straordinaria, il restauro, il risanamento conservativo e le opere interne di edifici pubblici e privati aperti al pubblico (Breda, Santanera, 1995).

c) L'inserimento lavorativo in situazioni di contratto privato di lavoro presso aziende private è stato demandato a una normativa successiva: ciò nonostante l'urgenza posta dalla Corte Costituzionale di rivedere la vecchia normativa, risalente al 1968<sup>3</sup>.

Quella della Legge quadro è stata una dilazione incomprensibile, se si riconosce che l'integrazione effettiva dell'individuo nella società contemporanea, in termini di soddisfazione di bisogni materiali, psicologici e sociali, si realizza soprattutto attraverso la partecipazione al lavoro organizzato. Ma già la Legge quadro (ri)propone dei vincoli: è la "persona handicappata", classificata tale, che deve ricevere una valutazione di idoneità, fornita da un'apposita commissione che valuta la possibilità di inserimento in "normali" mansioni lavorative. Non è prevista invece simmetricamente una commissione di valutazione dell'idoneità del posto di lavoro.

---

<sup>3</sup> Legge 2 aprile 1968, n. 482 "Disciplina generale delle assunzioni obbligatorie presso le pubbliche amministrazioni e le aziende private".

Le modifiche e integrazioni alla Legge 104/1992, intervenute con la Legge 53/2000, il D.Lgs 151/2001 e la Legge 183/2010 segnano, senza dubbio, un passo avanti verso il riconoscimento delle specifiche necessità di cura delle famiglie con figli e familiari disabili (in particolare se con disabilità grave), nonché verso la necessità di riconoscere e incentivare –nell’ottica delle pari opportunità – il ruolo dei padri lavoratori nella relazione di cura<sup>4</sup>. Si tratta, certamente, di integrazioni importanti ma che non modificano lo spirito della Legge quadro.

Allo stesso modo la Legge 68/1999, recante “Norme per il diritto al lavoro dei disabili”, contiene aspetti positivi per la promozione dell’inserimento e dell’integrazione lavorativa delle persone disabili nel mondo del lavoro. Essa, tuttavia, lascia inalterata la logica della Legge 104. L’art.2, sul collocamento mirato, parla espressamente 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*”. L’art.10, al comma 3 indica che, in caso di aggravamento delle condizioni di salute e di conseguente incompatibilità con la prosecuzione dell’attività lavorativa, “il disabile ha diritto alla sospensione non retribuita del rapporto di lavoro fino a quando l’incompatibilità persista”. Durante tale periodo il lavoratore disabile può essere impiegato in un tirocinio formativo ma per ritornare alla precedente attività di lavoro è necessaria nuovamente la valutazione positiva delle *sue capacità lavorative* da parte dell’apposita commissione.

È un modo sbilanciato di affrontare il problema, tutto centrato da un lato sull’idea dell’adattamento della persona al lavoro, dall’altro su un giudizio che non tiene conto delle effettive capacità lavorative dell’individuo in una concreta situazione lavorativa.

Questa logica va capovolta: non è sufficiente partire da una classificazione dell’handicap e da una valutazione in termini percentuali di

---

<sup>4</sup> È opportuno, tuttavia, segnalare che l’accesso alle agevolazioni previste per i lavoratori e le lavoratrici sui congedi e i permessi lavorativi si applica, tanto nella Legge quadro quanto nelle modifiche successive, a coniugi, parenti e affini. Sono pertanto discriminati in senso negativo i conviventi in libera unione.

minorazione per definire la possibilità di un inserimento lavorativo. Prima di passare all'intervento assistenziale, comunque giustamente garantito già a partire dall'art. 38 della Costituzione, occorre valutare la possibilità di intervenire per adattare la situazione di lavoro alla persona, mettendola così in grado di autodeterminarsi nella sfera economica e lavorativa. Numerose ricerche di campo ergonomico (soprattutto francofono) e ricerche intervento sui rapporti tra lavoro organizzato e salute (come quelle del Programma Interdisciplinare di Ricerca Organization and Well-Being), hanno già mostrato che ciò è possibile, spesso peraltro senza particolari oneri.

d) Proprio sulla questione della certezza del diritto sta il più grave limite della legge quadro: essa non prevede il modo più efficace per evitare la discriminazione di persone in situazione di handicap, consistente nel riconoscimento chiaro dei diritti soggettivi, l'individuazione di forme e procedure di tutela mediante i canali della giustizia ordinaria. Al posto di tutto ciò, con l'eccezione del diritto all'istruzione, l'unico chiaramente enunciato, vengono al massimo individuati degli interessi legittimi, da far valere in via amministrativa, con procedure lunghe costose e francamente scoraggianti.

Si configura quindi, anche in questo ambito di riflessione come in altri, la necessità di uscire da una concezione della situazione di lavoro come sistema *predeterminato* rispetto ai soggetti agenti, dai quali sempre si attende adattamento; è necessario approdare a una concezione della situazione di lavoro come *processo di azioni e decisioni* orientate a risultati attesi. Il sistema, in questa concezione non va inteso come una realtà concreta ma come un processo. Non vi è, in questa prospettiva, una separazione tra sistema e soggetti: i soggetti agenti non sono separabili dallo svolgimento processuale delle azioni.

L'analisi dei processi di lavoro secondo la Teoria dell'Agire Organizzativo (Maggi, 2003), offre una chiave interpretativa che parte proprio dalla concezione della situazione lavorativa come processo. Secondo la TAO, su cui si fonda il Programma interdisciplinare di ricerca O&W, la situazione di lavoro è preordinata in base a scelte, decisioni e azioni (umanamente

imperfette, incomplete, ciascuna con possibili alternative) continuamente modulate e riformulate secondo un “principio”, peraltro fallibile, di congruenza rispetto agli scopi. Il processo di lavoro può essere quindi valutato non primariamente in termini di efficienza ed efficacia nella produzione (di beni o servizi), ma più in generale in termini di relativa congruenza tra le sue componenti, inseparabili dai soggetti agenti. In tal modo la valutazione si estende necessariamente al benessere, quale parte integrante della “condizione” dell’essere umano impegnato nel lavoro. Centrale è il concetto di *costrittività organizzativa* stipulato da Bruno Maggi agli inizi degli anni 1980 come *riduzione della libertà di scelta del soggetto agente nel processo di azioni e decisioni*, elemento ineludibile, ma sempre modificabile, della preordinazione.

L’analisi del lavoro secondo precise categorie descrittive e interpretative che consentono di valutare nel concreto le conseguenze della costrittività organizzativa, permette di agire sulla configurazione del lavoro prima che si manifesti il rischio, consentendo di risalire alle fonti delle possibili difficoltà (e nocività) e a tutte le loro possibili e non enumerabili combinazioni.

Per quanto riguarda la disabilità, ciò significa controllare, verificare e regolare continuamente le possibili *incompatibilità* e intervenire per trasformare l’intero processo di lavoro prima che il lavoratore.

Inoltre, una legislazione avanzata sull’handicap dovrebbe contemplare un insieme minimo di diritti per far fronte al problema della discriminazione e in particolare:

- diritto alla partecipazione alla vita sociale: su questo punto va chiarito che, oltre naturalmente alla garanzia dell’accesso fisico alle manifestazioni della vita sociale, va tutelata anche la possibilità effettiva di poter comunicare e di interagire con altri;
- diritto all’autodeterminazione della persona;
- diritto all’acquisizione di risorse, infrastrutturali, economiche, strumentali destinate a rimuovere l’handicap.

Nel contesto italiano, il mancato riconoscimento esplicito del diritto alle risorse rende del tutto incerta la garanzia degli interventi che la Legge quadro

pure articola in modo così dettagliato come compito dei servizi socio-sanitari e assistenziali. In tal modo, escono sminuite anche le parti più innovative già ricordate: così il citato servizio di aiuto personale, una scelta che è prima di tutto di civiltà, “può essere istituito dai comuni o dalle unità sanitarie locali nei limiti delle proprie ordinarie risorse di bilancio”.

Sulla certezza della spesa, la Legge quadro non fa progressi rispetto alla legislazione precedente: lascia alla discrezionalità delle amministrazioni, in primo luogo Comuni e Province, di stabilire il quantum di risorse mediante lo strumento degli “accordi di programma” (Nocera, 1994).

Si può immaginare l’obiezione economicistica che può venire dagli ambienti più ostili al Welfare State, basata sull’argomentazione di una presunta crescita della spesa pubblica. Tuttavia, anche se si accetta di rimanere sul piano di una simile argomentazione, non è difficile dimostrare, mediante analisi costi-benefici, il ritorno positivo che determina la spesa a favore degli interventi per la riduzione degli handicap: l’accresciuta indipendenza delle persone, l’uscita da stati di emarginazione, tende a renderle in gran parte autosufficienti anche sul piano economico, con notevoli riduzioni dei costi assistenziali.

La Legge quadro non fa riferimento all’assunzione di strumenti di valutazione della spesa e in generale degli interventi per la riduzione degli handicap, che sarebbero necessari per riorientare il flusso di risorse in modo più equo ed efficace.

L’assenza dell’analisi costi-benefici o di altri strumenti di valutazione nel campo dell’intervento sull’handicap (ma il discorso vale per molti altri settori) è solo uno dei tanti segnali dell’effettivo disinteresse per le politiche sociali, al di là delle dichiarazioni di principio.

## Riferimenti bibliografici

ABBOTT E.A.,

1884 *Flatland. A Romance of Many Dimensions*, (1966) trad. it. *Flatlandia. Racconto fantastico a più dimensioni*, Milano: Adelphi

BREDA M., SANTANERA F.,

1995 *Handicap: oltre la Legge quadro. Riflessioni e proposte*, Torino: Utet.

MAGGI B.,

2003 *De l'agir organisationel. Un point de vue sur le travail, le bien-être, l'apprentissage*, Toulouse: Octarès Éditions.

NOCERA S.,

1994 *Gli accordi di programma per l'integrazione scolastica e sociale delle persone con handicap*. Dalla Legge 142/90 sulle Autonomie locali alla Legge quadro 104/92, Milano: Unicopli.