

## Capitolo II

### La normativa

Nel fornire un quadro completo del percorso di integrazione e di mutamento sociale dell'interpretazione del fenomeno dell'handicap, è essenziale un'analisi della normativa sull'argomento, alla ricerca di corrispondenze tra l'opera del legislatore e lo sviluppo di una nuova attenzione e sensibilizzazione attorno al tema. La premessa da fare è che il compito di orientarsi nel mare di norme che regolano gli aspetti specifici della disabilità, e quelli generici dell'assistenza sociale, è talmente complesso da rendere quasi impossibile una pretesa di completezza dell'analisi ed una ricostruzione dei rapporti con il mutamento sociale.

L'aspetto fondamentale da valutare è dunque questo: lo stato, attraverso l'attività di legislatore, è stato ed è in grado di farsi portavoce delle nuove esigenze? Di cogliere, o di anticipare, i mutamenti di atteggiamento della società in relazione alla disabilità, di individuare le aree di maggior fermento? È interessante valutare come il legislatore consideri il cittadino disabile, e quali diritti ed esigenze gli attribuisca.

Ma l'aspetto di maggior interesse sono senza dubbio i tempi della legislazione: per quanto questo elemento sia difficilmente definibile attraverso dati, e reso ancor più complesso dalla consistente produzione di norme sull'argomento; è importante rilevare quale sia la rapidità con cui lo stato risponde alle esigenze della popolazione dei portatori di handicap. In questo senso l'analisi della legislazione può aiutare sotto due differenti aspetti. In primo luogo ci interessa valutare la prontezza nell'interpretare la situazione di mutamento sociale e di fornire delle risposte adeguate, in secondo luogo è importante rilevare se la normativa si limita a regolamentare problemi già da tempo dibattuti, facendosi magari attendere anche a lungo, o se la sua funzione può essere in qualche modo di tipo anticipatorio, introducendo nuovi temi e nuovi diritti, e ricoprendo una funzione di traino nei confronti del mutamento sociale.

A questo secondo quesito sarà facile fornire una risposta: le leggi che regolamentano l'handicap sembrano, in Italia, arrivare solo dopo essere state a lungo richieste, riportando

un notevole ritardo rispetto al manifestarsi delle esigenze<sup>1</sup>. Nonostante l'attività del legislatore in materia di handicap sia fortemente aumentata nell'ultimo decennio, occupandosi del tema in maniera molto più completa, pare non soddisfare gli operatori del settore, sia dal punto di vista dei tempi che da quello dei contenuti.

In ultima sede è interessante rilevare, ai fini dell'oggetto di questa tesi, quale sia l'attenzione ai temi dell'informazione e della comunicazione, se questi vengono annoverati tra i diritti dei cittadini o, soprattutto, tra i doveri della pubblica amministrazione e in che modo vengano garantiti.

## 2.1 Premessa

Considerare la legislazione in materia di handicap richiede un chiarimento preliminare, necessario a rendere la complessità dell'argomento. Il discorso riguarda i diversi settori della normativa che influiscono sulla gestione della disabilità:

- La normativa specifica, ovvero quella che si occupa di regolamentare unicamente il mondo dell'handicap, definendolo e dettando le linee guida delle politiche da seguire a livello locale
- La normativa sull'assistenza sociale, in quanto i disabili rientrano a pieno titolo tra le categorie di "svantaggiati" di cui i servizi sociali si occupano. Pur non essendo formulate direttamente per l'handicap queste leggi finiscono per riguardarlo da vicino
- La normativa generale su scuola, lavoro, urbanistica. I provvedimenti a favore dei disabili sono molto spesso rivolti a questi settori, e devono dunque essere recepiti anche dalla normativa che li riguarda in modo specifico.

Questa divisione può sembrare normale, ma nasconde grosse insidie che rendono molto difficile l'applicazione delle norme. Le tre categorie che abbiamo individuato infatti devono necessariamente operare secondo la stessa linea perché un diritto stabilito da una di queste sia realmente esigibile.

Volendo ricorrere ad un esempio possiamo prendere in considerazione la situazione paradossale dell'integrazione scolastica. Da un lato la normativa vigente in materia di handicap<sup>2</sup> prevede la piena integrazione scolastica ed auspica la creazione di un "profilo

---

<sup>1</sup> L'esempio migliore sembra essere la 104/1992, la legge quadro così a lungo invocata dalle associazioni e dagli operatori del settore e che pare aver lasciato molteplici temi irrisolti (Breda, Santanera 1995)

<sup>2</sup> Legge 5 febbraio 1992 n°104

dinamico-funzionale”<sup>3</sup> dell’alunno disabile, in collaborazione tra unità sanitarie locali, personale scolastico e famiglie, che lo segue in tutto il suo percorso formativo; dall’altro la finanziaria 2003<sup>4</sup> prevede una riduzione del personale di sostegno e una ridefinizione degli individui aventi diritto ad un’insegnante di appoggio<sup>5</sup>.

Questa situazione testimonia come l’attuazione sia resa più che mai problematica dalla sovrapposizione di aree diverse, e serve in parte a giustificare il ritardo che spesso separa l’acquisizione teorica di un diritto da quella concreta.

## **2.2 I principi fondamentali: la Costituzione**

Punto di partenza obbligato per un’analisi della normativa in materia di handicap non può che essere la Costituzione. In essa troviamo garantiti i diritti fondamentali ma anche, e soprattutto, viene sancito il dovere dello stato di rimuovere ostacoli ed impedimenti alla loro applicazione.

Fin dai suoi “principi fondamentali” la carta costituzionale “riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell’uomo [...] e richiede l’adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale” (art. 2). Nell’articolo 3 inoltre la pari dignità sociale e l’uguaglianza davanti alla legge vengono stabilite senza distinzione, tra le altre, di condizioni personali e sociali. Il secondo comma individua invece quale sia il ruolo dello stato: “è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l’uguaglianza dei cittadini impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del paese” (Fiori 1991). All’interno di questo concetto generico di rimuovere gli ostacoli che impediscono sviluppo e partecipazione è possibile collocare tutto l’enorme insieme di provvedimenti, di stanziamenti e di iniziative a favore dell’handicap (e certamente non solo di questo) (Eurispes 1994). Visto in positivo individua lo stato come garante dell’integrazione.

Entrando nello specifico il primo diritto di cui lo stato si fa garante è il diritto al lavoro. Nell’articolo 4, ancora tra i principi fondamentali troviamo: “La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro, e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto. Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un’attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società”.

---

<sup>3</sup> Art. 12 comma 5°

<sup>4</sup> [Legge 27 dicembre 2002 n°289](#)

<sup>5</sup> Art 35 comma 7°

Più nello specifico l'articolo 38 sancisce che "Gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale".

Su questo tema è opportuno soffermarsi, per alcune considerazioni di importanza fondamentale. In primo luogo il diritto/dovere al lavoro è inteso come contributo al progresso del paese, diritto che si accosta molto a quello di cittadinanza, se si considera che l'art. 1 recita che "L'Italia è una repubblica democratica fondata sul lavoro".

In secondo luogo è impossibile non rilevare la distanza temporale che esiste tra la costituzione e la successiva opera del legislatore. L'attuazione di questi articoli infatti avverrà, se si esclude l'esperienza dei ciechi come centralinisti, solo molto più avanti, con la legge 482 del 1968 sul collocamento obbligatorio. Questo è senza dubbio uno degli indicatori di quel "ritardo" della normativa a cui si faceva prima riferimento.

La Costituzione repubblicana inoltre garantisce i diritti alla tutela della salute ma soprattutto all'assistenza sociale per quanti non siano in grado di provvedere al proprio sostentamento. Il primo è oggetto dell'articolo 32 in cui viene sancita, tra l'altro, la gratuità delle cure per i meno abbienti: "La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti". Il diritto alla sanità pubblica, sebbene spesso sia dato per scontato, diventa fondamentale laddove la situazione di handicap, come spesso avviene, richiede lunghe e spesso continue cure, dai costi molti elevati.

Per quanto riguarda invece l'assistenza sociale l'intenzione del legislatore è espressa nel più chiaro dei modi: "Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale" (art. 38). Con questo articolo lo stato si fa carico della parte più indigente dei cittadini inabili al lavoro, garantendo loro la sussistenza, anche se è chiaro che nelle intenzioni del legislatore c'è anche quella di assicurare "un'esistenza libera e dignitosa"<sup>6</sup> ai cittadini. Va ricordato come spesso il diritto all'assistenza abbia svolto il ruolo di antagonista di quello al lavoro nel corso della storia dell'ultimo secolo. Nel nome dell'assistenza infatti troppo spesso si è praticata l'esclusione, o meglio la "non integrazione" del cittadino disabile: laddove si garantiva il sostentamento cessava la preoccupazione di inserire il disabile nel mondo del lavoro. Venivano a cadere dunque tutte le funzioni dell'inserimento collaterali al semplice mantenimento, dalla possibilità di sentirsi utili a quella di creare relazioni sociali. Questo può derivare dal fatto che la considerazione delle abilità, piuttosto che delle dis-abilità, dei

---

<sup>6</sup> articolo 36

portatori di handicap è cosa piuttosto recente, e in larga misura ancora da raggiungere sul piano pratico.

In ultimo la Costituzione garantisce l'istruzione e la formazione professionale, come riporta l'articolo 34 in cui troviamo: "la scuola è aperta a tutti. L'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita". L'articolo 38 poi sancisce chiaramente il diritto alla formazione per i disabili: "Gli inabili e i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale". Anche qui l'ottica prevalente sembra quella di dare i mezzi necessari all'inserimento nella società come individui produttivi.

Come risulta evidente da questa breve panoramica la costituzione garantisce al cittadino disabile tutti i diritti fondamentali, preoccupandosi non solo della sussistenza, ma anche dell'inserimento nella società e della dignità della sua esistenza. Come appare chiaro dall'exkursus storico del capitolo I la realtà dei fatti è molto diversa, e a questo contribuiscono il pregiudizio fortemente radicato nella società, ma anche, rimanendo nell'ambito della normativa, un certo ritardo nel trasformare in legge e nel rendere concreti i principi esposti nella carta costituzionale.

## **2.3 Dal dopoguerra agli anni novanta**

Dall'entrata in vigore della costituzione, il 1 gennaio 1948, è stato promulgato un numero consistente di leggi relative al mondo della disabilità. L'oggetto di questo paragrafo è la normativa che da questa data va fino al 1992, anno della attesa legge quadro che ha riorganizzato tutta la materia. Per semplificare la trattazione non si procederà in ordine cronologico, ma analizzando la legislazione relativamente a temi specifici. L'obiettivo è, tra gli altri, quello di semplificare il confronto con i principi della costituzione, verificando come questi siano stati messi in pratica dal legislatore.

### **2.3.1 I SOGGETTI TUTELATI**

Il primo passo da compiere è l'individuazione dei cittadini che lo stato riconosce come disabili e che la costituzione definisce "inabili e minorati"<sup>7</sup>. Premettendo che, come ricordato nel primo capitolo, il problema della definizione e della categorizzazione degli handicap resta sempre molto aperto, nella normativa molto spesso la categoria dei disabili rientra in quella più generica degli invalidi civili, anche se spesso svantaggi diversi sono oggetto di leggi diverse.

---

<sup>7</sup> art. 38

La legge 118 del 1971, cui va riconosciuto il merito di aver dato una prima sistemazione organica alla materia, recita nell'articolo 2<sup>8</sup>:

*“Si considerano mutilati e invalidi civili i cittadini affetti da menomazioni congenite o acquisite, anche a carattere progressivo, compresi gli irregolari psichici per oligofrenie di carattere organico o dismetabolico, insufficienze mentali derivanti da difetti sensoriali e funzionali che abbiano subito una riduzione permanente della capacità lavorativa non inferiore a un terzo o, se minori di diciotto anni, che abbiano difficoltà persistenti a svolgere i compiti e le funzioni proprie della loro età”.*

A questa definizione piuttosto complessa si sostituisce, nel 1984, quella più semplice data dalla legge 222: viene considerato invalido il soggetto :

*“la cui capacità di lavoro, in occupazioni confacenti le sue attitudini, sia ridotta in modo permanente a causa di infermità o difetto fisico o mentale a meno di un terzo”<sup>9</sup>.*

Nella stessa legge viene data anche una definizione di soggetto inabile

*“il soggetto che a causa di infermità o difetto fisico o mentale, si trovi nell'assoluta e permanente impossibilità di svolgere qualsiasi attività lavorativa”<sup>10</sup>.*

Naturalmente il nostro ordinamento, così come individua le varie patologie invalidanti al fine della distinzione delle categorie di persone con handicap, prevede particolari procedure di accertamento e ricognizione delle patologie stesse, per salvaguardare il principio di solidarietà sociale posto a fondamento della legislazione sull'handicap e per evitare che persone normodotate riescano a usufruirne senza averne diritto. A tali procedure di accertamento sono preposte delle specifiche commissioni mediche, il cui compito è di accertare l'esistenza dei requisiti minimi previsti dalla legge per la concessione delle agevolazioni. Per quanto riguarda i sordomuti, i ciechi civili e gli invalidi civili sono competenti le Commissioni mediche istituite presso le Usl<sup>11</sup> che accertano l'esistenza delle condizioni per l'accesso alle prestazioni economiche, sanitarie e sociali previste.

Oggi, anche alla luce delle modifiche introdotte nel 1992 dalla legge quadro, il quadro generale delle categorie di invalidità è dunque il seguente<sup>12</sup>:

---

<sup>8</sup> 30 marzo 1971 n° 118 art 2, comma II

<sup>9</sup> 12 giugno 1984, n. 222, art. 1, comma I,

<sup>10</sup> 12 giugno 1984, n. 222, art. 2, comma I,

<sup>11</sup> Questa procedura è prevista dall'art. 1 della legge 15 ottobre 1990, n. 295

<sup>12</sup> Fonte: Eurispes, 1994, par. 5.2.1

- a) Invalidi di guerra
- b) Invalidi del lavoro.
- c) Invalidi per servizio
- d) Invalidi civili, categoria che comprende motulesi, minorati neuropsichici, pluriminorati e anziani
- e) Ciechi, che la normativa distingue tra ciechi assoluti e ipovedenti<sup>13</sup>
- f) Sordi, muti e sordomuti<sup>14</sup>

### **2.3.2 PRESTAZIONI ECONOMICHE**

Gran parte della normativa sull'handicap si è occupata nel dopoguerra di fornire prestazioni economiche agli invalidi civili, garantendo il diritto all'assistenza che la costituzione stabilisce per gli inabili al lavoro. La prima categoria a godere di un assegno di accompagnamento è sicuramente quella dei ciechi, che già dagli anni '60 è, come si è detto oggetto di normativa<sup>15</sup>. Estendendo il discorso a tutte le categorie di disabili all'inizio degli anni '70 si contano numerosi provvedimenti che assegnano fondi di sostegno<sup>16</sup>.

L'aiuto economico da parte dello stato è messo in atto attraverso forme diverse: dall'assegnazione di pensioni a quella di assegni di accompagnamento temporanei per periodi limitati di tempo (di solito 3 anni); dalla concessione di indennità a quella di contributi straordinari, volti soprattutto a finanziare l'acquisto di materiale necessario al superamento delle barriere architettoniche. In modo indiretto il legislatore interviene esentando il cittadino disabile da numerose tasse, tra cui, ad esempio, quelle scolastiche<sup>17</sup>.

### **2.3.3 PRESTAZIONI SANITARIE**

Le prestazioni sanitarie sono tutte quelle che mirano a favorire la prevenzione, la cura e la riabilitazione delle persone handicappate. Tappa fondamentale della normativa in merito è la legge 23 dicembre 1978, n. 833, che istituisce il Servizio sanitario nazionale, e

---

<sup>13</sup> Si distinguono ciechi ventesimisti, ovvero soggetti con residuo visivo non superiore a 1/20 in entrambi gli occhi con eventuale correzione; e ciechi decimisti, ovvero soggetti con residuo visivo superiore a 1/20 in entrambi gli occhi con eventuale correzione.

<sup>14</sup> Sono considerati sordomuti ai sensi dell'art. 1 della legge 26 maggio 1970, n. 381, i minorati sensoriali dell'udito affetti da sordità congenita o acquisita durante l'età evolutiva che abbia loro impedito il normale apprendimento del linguaggio parlato

<sup>15</sup> legge 28 marzo 1968 n° 406 "Norme per la concessione di un indennità di accompagnamento ai ciechi assoluti assistiti dall'opera nazionale ciechi civili"

<sup>16</sup> legge 30 marzo 1971 n° 118, legge 18 dicembre 1973 n° 854.

<sup>17</sup> legge 30 marzo 1971 n° 118, art. 30

che si propone il raggiungimento della tutela della salute umana attraverso, tra l'altro, la prevenzione delle malattie e degli infortuni in ogni ambito di vita e di lavoro. Le unità sanitarie locali dovrebbero provvedere infatti, nell'ambito delle loro competenze, alla prevenzione individuale e collettiva delle malattie fisiche e psichiche mediante attività di prevenzione tra cui, tra l'altro un'accelerazione dei tempi di diagnosi per le malattie mentali e un'attività di informazione svolta nei confronti dell'utenza.

Le prestazioni sanitarie vengono erogate attraverso canali diversi: esenzione dal pagamento del ticket per la partecipazione alle spese sanitarie inerenti alle prestazioni diagnostiche e di laboratorio<sup>18</sup>; esenzione dal pagamento delle quote di partecipazione alla spesa sulle prestazioni farmaceutiche<sup>19</sup>, la fornitura gratuita di materiale di tipo protesico e ortopedico per i soggetti con disabilità fisica.

Per quanto riguarda le cure all'estero, la legge 595/1985 prevedeva la possibilità per la persona handicappata di usufruire delle prestazioni di diagnosi, cura e riabilitazione erogate da centri ad altissima specializzazione esteri, diritto che, come i precedenti, verrà ripreso e ridefinito dalla legge 104 del 1992.

#### **2.3.4 LA NORMATIVA SU LAVORO E ISTRUZIONE**

La normativa su scuola e lavoro raccoglie in se tutti gli interventi che in qualunque modo contribuiscono a eliminare o comunque a ridurre gli ostacoli all'inserimento in una attività lavorativa (e nella società in genere) della persona handicappata o dei suoi familiari. Comprendono le agevolazioni per l'ingresso nel mondo del lavoro e della scuola, il collocamento obbligatorio, la formazione, la qualificazione professionale, le esperienze di lavoro protette, l'adattamento del posto di lavoro. L'ingresso nel settore produttivo della società, così come auspicato dalla Costituzione, è inteso come termine di un percorso di formazione personale e professionale che lo stato deve essere in grado di garantire. Il primo passo di questo deve dunque riguardare la scuola: la legge 517 del 1977 disciplina all'art. 13 l'integrazione scolastica dei soggetti handicappati prevedendone la realizzazione attraverso una programmazione coordinata dei servizi scolastici con quelli sanitari, socioassistenziali, culturali, ricreativi e sportivi, la dotazione delle scuole di idonee attrezzature tecniche e sussidi scolastici e la diversificazione delle metodologie di valutazione del rendimento. Per quanto riguarda invece la formazione professionale la legge 21 dicembre 1978, n. 845, assegna le competenze legislative e amministrative in

---

<sup>18</sup> art. 12 legge 181/1982, comma VII, riconfermato dall'art. 4 legge 412/1991

<sup>19</sup> art. 11 decreto legge 463/1983, art. 3 legge 8/1990, art. 5 legge 407/1990

materia alle regioni e precisa all'art. 3 che spetta loro promuovere idonei interventi di assistenza psicopedagogica, tecnica e sanitaria nei confronti degli allievi affetti da disturbi del comportamento o da menomazioni fisiche o sensoriali, al fine di assicurarne il completo inserimento sociale.

Per quanto riguarda le assunzioni obbligatorie, queste sono già oggetto di normativa fin dalla fine degli anni '50, quando i ciechi civili venivano individuati come soggetti preferenziali nell'impiego come centralinisti telefonici<sup>20</sup> e come massaggiatori<sup>21</sup>.

La norma generale sull'assunzione obbligatoria di soggetti svantaggiati si avrà però quasi venti anni dopo<sup>22</sup>, e allo stesso modo attuale<sup>23</sup> individua come destinatari le aziende private e le amministrazioni, aziende ed enti pubblici con più di 35 lavoratori. Da tale definizione emerge chiara l'esenzione dall'obbligo di assunzione per tutti i soggetti che non siano effettivamente imprenditori.

Un'altra forma protetta di ingresso nel mondo del lavoro è l'inserimento nelle cooperative sociali prevista dalla legge 381 del 1991. Alcuni tra gli organismi della cooperazione (di cui si parlerà nel capitolo 3), ricevono agevolazioni in cambio dell'impiego consistente di persone svantaggiate<sup>24</sup>

### **2.3.5 BARRIERE ARCHITETTONICHE E MOBILITA'**

Le norme riguardanti questo argomento sono volte a eliminare gli impedimenti fisici comunemente detti "barriere architettoniche" che sono di ostacolo alla vita di relazione o comunque alla libera circolazione delle persone handicappate.

Dapprima, con il Dpr 27 aprile 1978, n. 384, si è cercato di eliminare le barriere architettoniche nelle strutture pubbliche, con particolare riguardo a quelle di carattere collettivo-sociale in seguito questa disciplina è stata estesa agli edifici privati con la legge 9 gennaio 1989, n. 13. Questi due provvedimenti contemplano una molteplicità di situazioni, che vanno dall'accesso agli edifici attraverso rampe o elevatori alla larghezza delle porte di accesso ai locali o agli ascensori; dalla messa a norma delle cabine telefoniche ai posti riservati sui servizi di trasporto pubblico. Questa casistica già ampia

---

<sup>20</sup> legge 594/1957

<sup>21</sup> legge 686/1961

<sup>22</sup> art. 11 e 12 legge 482/1968

<sup>23</sup> art. 19 legge 104/1992

<sup>24</sup> Queste cooperative vengono definite di tipo B dalla legge 381, in contrapposizione a quelle di tipo A che si occupano dell'erogazione diretta di servizi all'utenza

verrà completata e riorganizzata dalla 104 del '92, che dedica all'argomento una certa rilevanza.

A fronte di questa normativa non si può non rilevare quanto tardivo sia l'intervento del legislatore su di una materia di così grande importanza. Risulta difficile pensare che fino al 1989 non esisteva una legge in grado di regolamentare la costruzione di edifici privati in modo da renderli accessibili. In particolar modo se si considera l'importanza fondamentale della mobilità nella conquista dell'indipendenza.

L'analisi di quasi mezzo secolo di normativa sull'handicap suggerisce alcune considerazioni fondamentali. La prima è che molto spesso l'attuazione delle leggi segue di molti anni, se non decenni, i principi che la costituzione del '48 metteva in evidenza, non riuscendo così non solo ad assumere il ruolo di traino nel processo d'integrazione, ma anche a dare risposte tempestive a bisogni manifesti. La seconda considerazione riguarda invece la grande frammentazione del corpus giuridico, che rende difficile orientarsi nella normativa che molto spesso si occupa solo di casi specifici o di determinati settori. Tutto questo fa sì che venga invocata a gran voce una legge che raccolga in sé e riordini la materia esistente. Ciò avverrà soltanto nel 1992, con la più volte citata legge quadro, che sarà oggetto del prossimo paragrafo.

## **2.4 La normativa recente: gli anni novanta**

Gli anni '90 si aprono dunque con la promulgazione di una legge nata con il compito di mettere finalmente ordine nella grande produzione di provvedimenti dei decenni precedenti, e di fornire una normativa di riferimento chiara ed efficiente: la legge 5 febbraio 1992 n.104, denominata "Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate". Come vedremo in seguito, il suo sostanziale fallimento ha richiesto nuovi interventi del legislatore negli anni successivi.

### **2.4.1 LA LEGGE QUADRO (104/92)**

Si tratta di una legge molto discussa, che ha suscitato un gran numero di polemiche e numerosi commenti. Partendo dall'analisi dei contenuti, il suo compito di "raccogliitore" appare piuttosto evidente: essa comprende al suo interno ben 45 provvedimenti precedenti che vengono richiamati e riproposti, senza aggiungere alla materia alcun elemento di novità (Giordani 1995, p. 24). Proprio per questo motivo l'analisi della legge

quadro va compiuta inevitabilmente sul piano del commento, non modificando nei contenuti la materia del quarantennio '50-'90 (par. 2.2).

Tra i punti di forza che i commentatori sono unanimi nel riconoscere c'è dunque il tentativo di porre fine alla frammentazione nella normativa. Questo obiettivo viene perseguito in maniera assolutamente completa, tanto che la legge, nei suoi 44 articoli, riesce a toccare tutti gli aspetti precedentemente oggetto di provvedimenti. A rendere il compito particolarmente gravoso era la doppia natura della suddivisione a cui il corpus era sottoposto: da un lato stavano norme che avevano come comune denominatore la tipologia di handicap (le prime riguardavano i ciechi e gli invalidi di guerra), dall'altro leggi che si caratterizzavano per il campo d'intervento: la scuola, l'inserimento lavorativo ecc. Non solo, la natura disorganica della materia faceva sì che provvedimenti precedenti non venissero abrogati dai successivi in quanto si differenziavano per un argomento oggetto magari anche solo di un articolo (Guidi 1988, p. 173).

Strettamente legato al ruolo di riorganizzazione attribuitole, tra i punti di forza di questa legge sta indubbiamente la linearità e la chiarezza espositiva di un testo che deve necessariamente essere accessibile a molti. Nel susseguirsi di articoli vengono di volta in volta legittimati i diritti dei disabili e viene affrontata in modo chiara la materia (Godio 1999, p.61).

Tra gli aspetti positivi di questo provvedimento c'è senza dubbio l'approccio al problema scuola ed educazione. È questa infatti l'unica materia affrontata in modo veramente completo, su cui i commentatori esprimono un giudizio unanime (Giordani 1995, Godio 1999, Schiavina 1995, Breda 1995). Gli articoli che vanno da 12 a 17 coprono l'intero percorso dal riconoscimento al diritto alla formazione, attraverso gli asili e le scuole elementari fino alla preparazione al mondo del lavoro per passare poi al tema dell'inserimento. Non solo, ma vengono anche indicate le modalità attraverso cui attuare l'integrazione, fatto questo piuttosto importante ed inconsueto in una legge quadro dai contenuti piuttosto vaghi<sup>25</sup>. Quanto previsto dalla 104 trova tuttavia un notevole ostacolo nella successiva normativa inerente alla scuola, a cui spetta l'obbligo di stanziare i fondi, o parte di essi, per gli insegnanti di sostegno o per personale qualificato al lavoro con studenti disabili, per gli ausili o le attrezzature necessari (Breda 1995).

A fronte di queste indubbe qualità, è opportuno dire che la legge quadro si distingue più per le critiche che per gli elogi. Le critiche, che provengono dai più disparati ambienti, e inasprite per di più dalla lunga attesa di questo provvedimento che aveva accresciuto le

---

<sup>25</sup> Articolo 14, "Modalità di attuazione dell'integrazione"

aspettative, sono principalmente queste. La prima, fondamentale, mancanza di questa legge sta su un piano del tutto teorico, ed è rilevabile già dal titolo stesso: legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale, i diritti delle persone handicappate. Ciò che non piace è indiscutibilmente il primato della parola assistenza, che precede l'integrazione ed i diritti. Questa richiama ad un approccio all'handicap che si tentava di eliminare già da anni: quello, appunto, assistenzialistico (Breda 1995). Il problema in realtà va molto più a fondo dei semplici aspetti formali: il punto di partenza sta nella definizione dell'handicap fornita dall'OMS e ripresa dalla 104, che lo individua non come il deficit in se, ma come la limitazione che da esso deriva per l'individuo. In questa ottica non è la malattia a generare svantaggio, ma l'ambiente, che non è adatto ad un certo tipo di persone. In un ipotetico ambiente completamente privo di barriere architettoniche, il paraplegico non sarebbe un individuo svantaggiato (Giordani 1995, p. 20). Questo apre la strada all'individuazione di due diverse prospettive in cui la normativa può affrontare l'handicap: una basata sull'assistenza, l'altra sull'inserimento; una che cerca di adeguare l'utente alle strutture, l'altra che tenta di rendere le strutture utilizzabili da tutti. Da questa considerazione fondamentale ne scaturiscono altre e molto importanti, che sottolineano il contrasto tra i due approcci: prima fra tutte quella, semplificata e un po' provocatoria, secondo cui le pensioni, da sempre espressione principale dell'assistenzialismo, garantiscono un minimo livello di sussistenza scoraggiando il tentativo di inserimento nel mondo del lavoro (Giordani 1995, p. 22)<sup>26</sup>.

Come si pone dunque la legge quadro di fronte a un problema di definizione come questo, che tende a divenire lo spartiacque della legislazione in materia di disabilità? Sicuramente colpisce quel richiamo immediato all'assistenza da parte di una normativa che si voleva completa e risolutiva, e dunque destinata a superare l'approccio tradizionale e assistenziale (Ibidem). Va detto tuttavia che i contenuti della norma non sembrano sempre confermare l'impressione data dal titolo, si consideri ad esempio il discorso fatto precedentemente sul tema dell'istruzione, dove la legge sembra ispirarsi chiaramente ad una prospettiva di inserimento.

Un'altra critica, mossa alla 104 è la sua totale mancanza di novità. Se da un lato va riconosciuto che uno degli obiettivi del legislatore era mettere ordine nella materia già esistente, dall'altro è impossibile non rilevare come i vari argomenti, eccezion fatta per la scuola, manchino di nuovi spunti e di nuove idee, rifacendosi magari ad una normativa già vecchia di decenni. Il caso più evidente è senza dubbio l'argomento dell'inserimento

---

<sup>26</sup> L'argomento è indubbiamente molto più complesso, l'autore lo riporta solo come esempio a livello teorico, per mostrare la contrapposizione tra i due modi di considerare la disabilità

lavorativo, dove il legislatore si rifà completamente alla legge 482 del 1968, dunque di 24 anni precedente (Breda 1995). È difficile non pensare che in un quarto di secolo non siano cambiate le condizioni necessarie all'inserimento in un mondo del lavoro in così rapida evoluzione, e che non sembra offrire lo spazio necessario ai disabili proprio per la sua stessa impostazione (Giordani 1995, p. 37).

Altri due aspetti negativi che ci ricordano Breda e Santanera nella loro puntuale analisi sono l'insufficiente stanziamento di fondi e la mancanza di scadenze. Pur trattandosi di una legge quadro, la loro totale assenza in molti settori ha fatto sì che essa rimanesse in gran parte inapplicata.

In effetti il mondo dell'associazionismo sembra essere concorde nel rilevare questo come il peggior difetto del provvedimento: la 104 rimane, nel concreto, sostanzialmente inapplicata, ostaggio della normativa specifica di ogni settore toccato<sup>27</sup> e delle carenze citate sopra (Godio, 1999). A testimonianza della sostanziale "sconfitta" della 104, pare interessante riportare due brevi citazioni, tratte entrambe da documenti ufficiali. La prima è tratta dalla relazione del governo al parlamento sullo stato di attuazione della legge quadro, prevista dalla norma stessa con scadenza annuale. A soli sei anni dall'entrata in vigore, nel 1998, l'esecutivo ammette che:

*"Emerge la necessità di un'ampia analisi dei risultati conseguiti, ma ancor più l'esigenza di un'approfondita riflessione sulle scelte da operare nell'ambito delle politiche per l'handicap nel nostro paese" (Godio, 1999, p.61)*

La frase che segue è invece tratta dalla relazione della Regione Sardegna agli Affari Sociali, anch'essa prevista dalla 104 per tutte le autonomie locali:

*"Diversi uffici e assessorati svolgono attività e promuovono iniziative a favore del modo dell'handicap. Finora però non è stato realizzato un adeguato coordinamento per cui risulta carente la conoscenza stessa delle diverse iniziative" (ivi, p.62)*

A fronte di documenti come questi non si può che constatare la sostanziale impreparazione del paese a recepire la normativa e a metterla in pratica, e la sostanziale distanza che separa l'approvazione di una legge dalla sua messa in pratica e da un concreto miglioramento delle condizioni di vita per i cittadini.

Un'ultima notazione riguarda i riferimenti a quelli che abbiamo definito, nel primo capitolo, "nuovi bisogni". La legge quadro sembra infatti trascurare completamente questo aspetto, data anche la sua funzione di raccogliitore della normativa precedente piuttosto

---

<sup>27</sup> Il riferimento è a quanto spiegato nel paragrafo 2.1, pag 40

che di innovazione. Soltanto in due articoli si prova ad “allargare” la prospettiva, ma con scarso approfondimento e poca completezza<sup>28</sup>.

Questo limite evidente comporta il sorgere immediato della necessità di una nuova normativa che completi la legge quadro al di fuori dei temi del lavoro, dell’istruzione, dell’assistenza e delle barriere architettoniche.

Un contributo in questo senso lo indubbiamente la “legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”, legge 328 del 2000, di cui si parlerà più avanti con riferimento al tema dell’informazione, che pur non occupandosi specificamente di handicap darà orientamenti importanti in questa direzione

## **2.4.2 IL PROGRAMMA DI AZIONE DEL GOVERNO PER LE POLITICHE DELL’HANDICAP 2000-2003**

Un cambio di prospettiva nella attività del legislatore si rileverà solo nel 2000, con il “Programma di azione del governo per le politiche dell’handicap 2000-2003”, un documento approvato dal Consiglio dei Ministri il 28 luglio 2000 su proposta dell’allora Ministro per la Solidarietà Sociale Livia Turco.

La concezione di assistenzialismo prima di tutto sembra essere finalmente abbandonata, e anche la normativa generale in materia di politiche sociali sembra seguire questa direzione. Il “Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003”<sup>29</sup> infatti propone un sistema in cui “il cittadino non è solo utente”, e “l’assistenza non è solo sostegno economico”<sup>30</sup>.

Il programma di azione per le politiche dell’handicap nasce con l’obiettivo di “dare piena attuazione a quanto previsto dalla legge quadro 5 febbraio 1992, n.104, ed ai principi e finalità ai quali essa si ispira” (pag. 5). In pratica la si può leggere come un insieme di linee guida che chiariscono come ottenere l’integrazione proposta dalla legge quadro, favorendone non solo l’attuazione, ma compiendo una vera e propria correzione in linea di principio sui temi che meno avevano convinto nella 104. Tra i principi fondamentali a cui intende attenersi troviamo infatti:

- *Il Principio della “Concreta Integrazione”*

---

<sup>28</sup> Gli articoli in questione sono il 23 “Rimozione di ostacoli per l’esercizio di attività sportive, turistiche e ricreative” e il 25 “Accesso all’informazione e alla comunicazione”, di cui si parlerà più avanti.

<sup>29</sup> Decreto del Presidente della Repubblica 3 maggio 2001. Il piano è previsto dalla legge 328 del 2000, “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”

<sup>30</sup> Parte I, le radici delle nuove politiche sociali

*L'azione dovrà essere particolarmente rivolta a rendere efficace quella legislativa, in modo da rendere effettivamente esigibili i diritti umani e sociali compressi dalle situazioni di disabilità. In tale direzione vanno potenziati i controlli inerenti l'attuazione delle leggi, i finanziamenti, l'eventuale iter giudiziario di garanzia (pag. 5);*

▪ *Il Principio delle "Pari Opportunità"*

*L'azione complessiva deve tendere ad eliminare lo svantaggio derivante dalla situazione di disabilità. Essa cioè deve tendere all'eliminazione dell'handicap, dell'ostacolo sociale che impedisce la piena partecipazione alla vita collettiva (pag. 5)*

Compare nella legislazione il tentativo di adeguare la società al cittadino disabile, secondo una prospettiva inversa a quella fin qui adottata. In realtà non stupisce questa attenzione alle richieste e alle critiche alla legge quadro, in quanto il documento nasce come conseguenza della prima Conferenza nazionale sull'handicap, tenuta a Roma dal 16 al 18 dicembre 1999, che come lo stesso Programma ricorda nella premessa "ha visto una significativa e convinta partecipazione di associazioni di disabili e famiglie, di amministratori locali, di operatori dei servizi sanitari e sociali, della scuola, delle più importanti organizzazioni sindacali ed imprenditoriali, di pubbliche amministrazioni, di istituzioni ed enti interessati al tema" (pag 5). È evidente il tentativo di coinvolgere la totalità degli organismi che si occupano di handicap, dal governo alle amministrazioni locali, dalle cooperative alle associazioni di disabili e loro famiglie.

Questo approccio a trecentosessanta gradi si riflette anche sul contenuto del documento: la trattazione del tema tocca tutte le aree di interesse, organizzando il contenuto in nove capitoli.

I primi argomenti trattati sono la prevenzione e la riabilitazione, due facce della stessa medaglia, da cui la lotta all'handicap deve necessariamente partire. Soprattutto la prevenzione diviene fondamentale se si pensa che la disabilità conseguente a traumi generici e del traffico in particolare è molto elevata<sup>31</sup>. Non solo, il piano prevede l'attivazione di un'attività di screening per prevenzione della disabilità su tutti i nuovi nati, e iniziative di ricerca sulle cause che determinano deficit mentali e plurimi.

---

<sup>31</sup> Il documento riporta che ogni anno il 5% dei lavoratori subisce un incidente sul posto di lavoro, oltre 1.000.000 di casi, con conseguenze che provocano oltre 30.000 invalidità permanenti e circa 1.200 morti. (pag. 14)

I capitoli tre e quattro trattano i temi ormai consueti di scuola e lavoro, concentrandosi non tanto sull'innovazione, quanto sulla verifica dell'attuazione delle precedenti leggi. Spicca in tema di istruzione l'impegno a formare e specializzare gli insegnanti in materia di handicap (pag 20), e in tema di lavoro l'impegno ad istituire, presso il Ministero del Lavoro, un Osservatorio Nazionale per il lavoro dei Disabili, con compiti di monitoraggio, studio, ricerca e documentazione (pag 26). Non manca l'aspetto dell'assistenza, soprattutto per quanto riguarda la disabilità in età adulta, il panorama è piuttosto completo, si va dalla gestione della residenzialità obbligata, al sostegno alla famiglia, fino al problema del "Dopo di noi"<sup>32</sup>. Nel capitolo sesto il piano si occupa invece di mobilità, sia in termini di barriere architettoniche che in materia di trasporto pubblico e privato. Ma ciò che costituisce il vero elemento di novità in un testo della pubblica amministrazione sono senza dubbio i capitoli sette e otto.

Il capitolo sette è intitolato "Liberi di vivere", e si preoccupa di fornire maggiori opportunità in materia di accesso allo sport, alle attività culturali, al turismo. In queste pagine avviene quello che potremmo definire il riconoscimento ufficiale dei "nuovi bisogni", nonché del nuovo modo di pensare l'handicap. Si legge infatti:

*La diversità determinata dalla disabilità fisica, mentale o sensoriale è sempre stata generalmente vissuta come condizione riduttiva o negativa. Mentre l'esperienza dell'integrazione sta a dimostrare che l'handicap è sostanzialmente determinato dall'incapacità strutturale dell'organizzazione sociale a ridurre o a eliminare lo svantaggio che la disabilità determina. Per questo occorre oggi passare dalla cultura dell'handicap alla "cultura della normalità", quella cioè che afferma la diversità di ogni essere umano come condizione normale, quindi risorsa positiva, come patrimonio multiforme di cultura, capacità, attitudini, di vita. (pag. 34)*

È evidente da queste parole il passo avanti compiuto a livello teorico. Il piano però non può non sottolineare un "indubbio ritardo" del sistema turistico alberghiero, dell'impiantistica sportiva, e di molte strutture pubbliche nel recepire questa nuova domanda, quasi a svelare ancora una volta il profondo distacco che separa la teoria dalla realtà della disabilità. Tra le varie proposte spiccano quella di una formazione degli operatori della comunicazione al fine di fornire un'immagine più reale dell'handicap, e di

---

<sup>32</sup> Con questa espressione si tende a definire la preoccupazione dei genitori dei disabili per cosa seguirà la loro scomparsa, in quanto nella maggior parte dei casi sono loro ad occuparsi di tutte le necessità dei figli non autosufficienti.

quelli del turismo in modo da rendere davvero accessibili molti siti di grande interesse, insieme con lo sviluppo degli ausili e delle protesi per la pratica sportiva<sup>33</sup> (pag.34-36).

Il capitolo otto si occupa invece di istituire un sistema informativo a livello nazionale per aumentare e rendere precisa la conoscenza del problema sul territorio. Curato dall'Istat in collaborazione con il dipartimento per gli affari sociali questo sistema (che sarà oggetto del capitolo 3) è in grado di fotografare attraverso indagini e statistiche la situazione dell'handicap nel nostro paese. L'idea di creare un osservatorio stabile e permanente compare qui per la prima volta, ed è indice della volontà di ricercare soluzioni che tengano veramente conto del problema da risolvere in tutti i suoi aspetti.

La novità nell'approccio teorico portate da questo "Programma di azione" ci pare notevole, alla luce delle considerazioni fin qui svolte, ma è opportuno ricordare ancora una volta quanto grande sia la distanza che porta ad una sua concreta attuazione<sup>34</sup> e ad una reale percezione dei benefici da parte dell'utenza. Per questo ci sembra costituire un buon punto di partenza, piuttosto che il raggiungimento di un traguardo.

## **2.5 Informazione e Comunicazione nella normativa**

Prima di concludere l'analisi della legislazione è opportuno verificare se esistano, e quali siano, i riferimenti al ruolo della comunicazione e dello scambio di informazioni nel corpus giuridico italiano. Questi possono due obiettivi differenti: da un lato infatti sta l'informazione ai cittadini sui propri diritti e sulle possibilità, dall'altro una crescente attenzione all'uso dei media per veicolare una corretta immagine della disabilità e favorire l'integrazione.

Il fine è di individuare quale possa essere la normativa di riferimento per uno strumento quale il punto informa handicap, e se la sua esistenza sia in qualche modo prevista dal legislatore, oltre che richiesta dall'utenza. L'attenzione ai processi informativi rappresenta inoltre un indicatore importante dell'approccio che il legislatore ha alla disabilità<sup>35</sup>, nonché la sua propensione ad attribuirgli bisogni nuovi.

Ripercorrendo il corpus di leggi riguardante l'handicap il primo riferimento al tema della informazione come diritto lo si trova proprio nella 104/92, che pure se ne occupa in maniera marginale e non certo approfondita. All'articolo 5 il legislatore afferma che uno degli obiettivi da raggiungere, e attraverso cui perseguire l'integrazione e l'autonomia è

---

<sup>33</sup> Non mancano i riferimenti ai grandi eventi, primo fra tutti le paraolimpiadi del 2006, a Torino.

<sup>34</sup> Il programma non ha, evidentemente, alcun valore dal punto di vista legale.

<sup>35</sup> Nell'approccio definito assistenzialista questo tipo di problematiche non trova alcuno spazio.

*“assicurare alla famiglia della persona handicappata un'informazione di carattere sanitario e sociale per facilitare la comprensione dell'evento, anche in relazione alle possibilità di recupero e di integrazione della persona handicappata nella società”<sup>36</sup>. L'articolo 25 invece, che ha come titolo “accesso alla informazione e alla comunicazione” stabilisce che: “Il Ministro delle poste e delle telecomunicazioni contribuisce alla realizzazione di progetti elaborati dalle concessionarie per i servizi radiotelevisivi e telefonici volti a favorire l'accesso all'informazione radiotelevisiva e alla telefonia anche mediante installazione di decodificatori e di apparecchiature complementari”*

Il tipo di scambio di informazioni individuato dalla legge quadro è dunque molto semplice: il disabile è identificato unicamente come destinatario, e il messaggio è di carattere strettamente “sanitario e sociale”. L'accesso ai mezzi di comunicazione è garantito, ma siamo molto lontani dal concetto di informazione ad hoc. Il flusso comunicativo va evidentemente in una sola direzione.

Il “Programma di azione del governo per le politiche dell'handicap 2000-2003”, fornisce una visione dell'argomento molto più ampia. Sul piano della comunicazione si propone di agire in due direzioni differenti: *“operare nell'ambito del contratto di servizio con la RAI [...] ponendo l'accento su un duplice obiettivo: creare un'attenzione diffusa al tema e ai diritti delle persone disabili all'interno dell'intero palinsesto informativo e dell'intrattenimento, adottare e potenziare strumenti di comunicazione per tutti, superando le barriere sensoriali (ulteriore sviluppo e finanziamento delle iniziative in atto: sottotitolazione, linguaggio dei segni, commento sonoro per i non vedenti, televideo, ecc.)<sup>37</sup>”. La comunicazione dunque come mezzo attraverso cui promuovere una nuova cultura della disabilità e come strumento attraverso cui raggiungere un pubblico sempre più vasto. Inoltre il piano prevede l'istituzione di un sistema informativo statistico sull'handicap, per migliorare la conoscenza del fenomeno. Anche se in questo caso il flusso dell'informazione è invertito, parte cioè dalla base ed è orientato verso l'alto, e i dati raccolti dall'ISTAT sono di tipo puramente quantitativo<sup>38</sup>, è importante citarlo come un caso, tra i primi, di una volontà di prestare attenzione alle esigenze e alle molteplici realtà, quasi ad aprire la strada ad una vera comunicazione a due vie tra la pubblica amministrazione e il cittadino disabile.*

Rispetto alla 104 i passi avanti sono evidenti: si considera un nuovo tipo di informazione che vede come destinatario non più la minoranza di portatori di handicap, ma l'intera società, e come messaggio qualcosa di più che una semplice comunicazione “di

---

<sup>36</sup> Art 5, “Principi generali per i diritti della persona handicappata”

<sup>37</sup> Pag. 35, par 7.1.1

<sup>38</sup> Si limitano a fotografare la situazione non concedendo certo spazio ad alcuna proposta o richiesta

servizio”: una nuova immagine della disabilità. Anche a livello del mittente si compie un passo avanti, prevedendo una maggior formazione delle figure professionali che hanno a che fare con il mondo della radiotelevisione.

Un grande apporto al tema comunicazione e handicap lo porta nel 2000 la legge 328, “legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”. Se da un lato viene confermata l’attenzione alle esigenze dell’utenza e la necessità di un sistema informativo che garantisca un flusso di dati “dal basso” (Maggian 2001), si dedica molto più spazio all’importanza dell’informazione diretta al cittadino, il sistema integrato di interventi e servizi sociali ha tra i suoi compiti quello di provvedere alla *“informazione e consulenza alle persone e alle famiglie per favorire la fruizione dei servizi e per promuovere iniziative di auto-aiuto”*. Nella sua analisi della legge Maggian ci ricorda come, secondo quanto stabilito anche dalla legge 241/90, *“Gli erogatori dei servizi e delle prestazioni sono tenuti ad informare i destinatari degli stessi sulle diverse prestazioni di cui possono usufruire, sui requisiti per l’accesso e sulle modalità di erogazione per effettuare le scelte più appropriate”* (Maggian 2001, p.196).

La legge inoltre predispone ogni tre anni il *“Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali”* che ha tra i suoi compiti quello di indicare *“gli indirizzi per la diffusione dei servizi di informazione al cittadino e alle famiglie”*. E proprio dal piano di interventi arrivano indicazioni ancora più chiare sull’informazione diretta al cittadino, nella parte prima, intitolata *“le radici delle nuove politiche sociali”* si legge:

*“Affinché le politiche sociali siano veramente universalistiche, è necessario che le persone e le famiglie con situazioni di bisogno più acuto o in condizioni di maggiore fragilità siano messe in grado di poter accedere ai servizi rivolti a tutti, oltre che eventualmente a misure e servizi specificamente dedicati. A questo scopo non basta definire graduatorie di priorità che potrebbero, da sole, avere persino un effetto di segregazione sociale. Occorre soprattutto sviluppare azioni positive miranti a facilitare e incoraggiare l’accesso ai servizi e alle misure disponibili. Tali azioni dovranno riguardare la messa a punto di strumenti di informazione adeguati”<sup>39</sup>.*

In questa situazione l’informazione diviene la vera “porta di accesso” ai servizi e alle iniziative di aiuto che riguardano le persone svantaggiate. L’intenzione del legislatore è chiarita ulteriormente nella parte terza, che tratta lo sviluppo del sistema integrato dei servizi, in cui viene chiarita la funzione di segretariato sociale che la 328 gli attribuisce:

---

<sup>39</sup> Decreto del Presidente della Repubblica 3 maggio 2001 *“Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003”*.

*“La funzione di segretariato sociale (art. 22, comma 4 lett. a) risponde all'esigenza primaria dei cittadini di:*

- avere informazioni complete in merito ai diritti, alle prestazioni, alle modalità di accesso ai servizi,*
- conoscere le risorse sociali disponibili nel territorio in cui vivono, che possono risultare utili per affrontare esigenze personali e familiari nelle diverse fasi della vita.*

*[...]*

*È quindi un livello informativo e di orientamento indispensabile per evitare che le persone esauriscano le loro energie nel procedere, per tentativi ed errori, nella ricerca di risposte adeguate ai loro bisogni. A questo scopo occorre in particolare evitare che proprio i cittadini più fragili e meno informati vengano scoraggiati nella ricerca di aiuto a fronte di barriere organizzative e burocratiche che comunque vanno rimosse per ridurre le disuguaglianze nell'accesso.*

*Sul piano organizzativo occorre quindi istituire in ogni ambito territoriale, definito ai sensi degli articoli 6 e 8, comma 3 lettera a) della legge n. 328/2000, una «porta unitaria di accesso» al sistema dei servizi, tale da essere accogliente nei confronti della più ampia tipologia di esigenze e tecnicamente capace di assolvere le funzioni sopra indicate.*

Il piano prevede dunque che le amministrazioni locali<sup>40</sup> provvedano a rendere agevole la conoscenza e l'accesso ai servizi. Questo tipo di informazione, differente da quella “di massa” prevista dalla 104 e dal programma di azione 2000-2003, restringe il numero di persone coinvolte nel processo istituendo una comunicazione faccia a faccia, ma diretta a soddisfare a pieno le esigenze dell'utenza. Questo tipo di scambio di informazioni è proprio quello che un servizio come il punto informa handicap si propone di attuare.

Concludendo l'analisi della comunicazione nella normativa è opportuno rilevare un altro flusso informativo fin qui ignorato. Un flusso che potremmo definire orizzontale, ovvero non diretto all'utenza ma tra enti e associazioni che si occupano di fornire servizi. Questo tipo di comunicazione è strettamente legato con il concetto di “rete” che la 328 individua come base del sistema integrato di interventi e servizi sociali. Una rete “costituita tra soggetti pubblici e privati” (Maggian 2001), che comporta la collaborazione tra tutti gli enti coinvolti nel sistema al fine di renderlo più efficiente ed efficace. L'importanza del passaggio orizzontale delle informazioni è richiamata anche dal piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali, che ricorda come : *“La funzione di segretariato sociale risulterà tanto più efficace quanto sarà progettata e attuata in modo collaborativo con tutti*

---

<sup>40</sup> Sia la legge quadro che il piano di interventi prevedono l'attuazione a livello regionale o di province delle linee guide fornite

*gli attori sociali della rete e in particolare con le organizzazioni solidali presenti nel territorio*". Il flusso orizzontale dell'informazione sarà sviluppato nella seconda parte, insieme con la difficoltà di realizzare concretamente la rete che il legislatore auspica.