

Prospettive Sociali e Sanitarie

14

ANNO XV ● 1 AGOSTO 1985

PIANIFICAZIONE FAMILIARE E DIRITTI UMANI ● CANCER SUPPORT GROUPS ● MALTRATTAMENTO INFANTILE E SERVIZI PUBBLICI ● HANDICAP: INFORMAZIONI LEGISLATIVE ●

CIS EDITORE

C.so Magenta, 42 - 20123 Milano
Spediz. in abb. postale gr. II/70

Handicap: informazioni legislative

a cura di
Gianni Selleri

Riforma del collocamento obbligatorio, si riprova al Senato.

Il ripristino dello scorrimento delle categorie protette ha segnato una prima significativa vittoria per il collocamento al lavoro dei cittadini handicappati. Ma si tratta solo di un successo difensivo e tanta strada rimane ancora da percorrere per una seria riforma della "482". Anche di recente, con l'approvazione della legge sui centralinisti non vedenti, è parso evidente quanto paghino le leggende corporative, assistenziali e elettorali, rispetto ad un discorso generale di riforma e quanto poco affidamento si possa fare sulle associazioni tradizionali, interessate a mantenere la loro fetta di potere (vedi convegno sulla rappresentatività da loro rivendicata di tutta la categoria).

Nel 1984 le condizioni occupazionali degli handicappati sono fortemente peggiorate. Il sostanziale blocco del collocamento obbligatorio dal novembre '83 al dicembre '84 ha prodotto effetti disastrosi.

Molte commissioni provinciali per il collocamento non si riuniscono da mesi e versano nel caos amministrativo.

La rigida posizione della Confindustria contro l'inserimento lavorativo degli invalidi, la mancanza dei controlli e l'alibi della crisi consentono larghe fasce di evasione dall'obbligo e massicce espulsioni dal lavoro. Negli ultimi tre anni gli handicappati hanno perso 40 mila posti di lavoro e diventa sempre più urgente l'esigenza della riforma.

Per la quarta volta nell'arco degli anni è stato costituito un comitato ristretto con lo scopo di predisporre un testo unificato e coordinato dei diversi progetti di legge riguardanti la nuova disciplina delle assunzioni obbligatorie. L'unica differenza è rappresentata dal fatto che in questa circostanza il dibattito si svolge al Senato anziché alla Camera, com'è avvenuto nel '72, nel '77 e nel 1981. Questo fatto, che per certi aspetti potrebbe comportare il rischio o la tentazione di "ricominciare tutto dal principio", rappresenta comunque un momento di novità e speranza per un iter

meno faticoso e finalmente con esito positivo.

Come premessa, anche sulla base dei precedenti tentativi, si deve osservare che investire del problema un comitato ristretto è una soluzione funzionale, sotto un certo profilo obbligata, ma che tuttavia l'obiettivo di formulare un *testo unificato* (cioè che accenti un po' tutti) può essere contraddittorio con quello di una vera riforma della materia e richiede comunque tempi tecnici molto lunghi. Corrispondere alle diverse posizioni espresse dai partiti e dalle "categorie protette", in termini di mediazione o di tutela dei diritti acquisiti, significa adottare soluzioni scarsamente coerenti e innovative. A queste difficoltà si deve poi aggiungere l'opposizione culturale e di principio espressa dalle organizzazioni degli imprenditori e che ha avuto una dura e significativa espressione, sia pure in termini transitori, nell'articolo 9 della legge 11 novembre 1983, n. 638.

Come obiettivo principale si tratta ora di riaffermare la scelta della riabilitazione e dell'integrazione sociale in modo prevalente rispetto ai comportamenti e agli interventi di carattere strettamente assistenziale.

Non c'è dubbio che l'inserimento lavorativo dei portatori di handicap, nei modi e nelle condizioni possibili, costituisce l'elemento discriminante fra una prospettiva di esclusione, sia pure protetta e umanizzata, e un impegno per la partecipazione e l'uguaglianza di opportunità, di utilità e di dignità sociale. L'affermazione e il recupero di questo più civile e costituzionale progetto non può essere realizzata attraverso i vecchi modelli dell'obbligazione legale e della tutela: si richiede invece il coinvolgimento e la promozione delle parti interessate (imprenditori, lavoratori e handicappati). Da questa constatazione discende l'esigenza che nel nuovo strumento legislativo gli aspetti garantistici e formali non prevalgano su quelli programmatici e di principio. Occorre in ogni caso che la definizione degli obiettivi e delle modalità per conseguirli non impedisca i necessari spazi di discrezionalità, di molteplicità di soluzioni e di creatività, che richiede il collocamento al lavoro dei portatori di handicap, con riferimento alla

diversità del deficit, alle tipologie produttive, alle possibilità occupazionali e al loro contesto economico, tecnico e territoriale.

In questo senso si ritiene che la nuova legge sarà tanto più efficace e applicabile quanto meno esprimerà la tradizionale casistica di garanzie e di diritti incrociati.

Sono qualificanti i seguenti punti:

1. Revisione dei criteri di valutazione fondati sulle residue capacità lavorative anziché sulla riduzione delle stesse, innalzamento del grado del deficit funzionale (almeno il 40%) ai fini del diritto al collocamento obbligatorio.

2. Unicità e diminuzione dell'aliquota impositiva, mediante il superamento delle categorie giuridiche, e la riduzione della quota d'obbligo al 7,10%, da ripartirsi in modo proporzionale al numero complessivo dei dipendenti, a partire da 18.

3. Istituzione di una commissione interdisciplinare (quindi con compiti non esclusivamente medico-legali) che possa intervenire in un sistema integrato di qualificazione, di riabilitazione e di collocamento mirato e individualizzato.

4. Fiscalizzazione degli oneri sociali ed agevolazioni per le aziende e le cooperative che assumano handicappati medio-gravi, anche a part-time.

5. Attuazione di una politica dell'orientamento e formazione professionale finalizzata all'inserimento lavorativo dei portatori di handicap.

6. Superamento dei meccanismi elusivi o discriminatori, come il patto di prova, gli esoneri, le mansioni predeterminate e dequalificanti.

7. Collegamento con le nuove disposizioni in materia di collocamento ordinario (agenzie del lavoro, politiche per l'occupazione).

Un progetto di revisione delle prestazioni economiche agli handicappati

Il Ministero dell'Interno ha predisposto uno schema di disegno di legge sul "Riordinamento delle prestazioni economiche dello Stato ai minorati civili".

Il disegno di legge è ispirato ai seguenti criteri:

- previsione di una disciplina di carattere unitario nel settore delle prestazioni economiche dello Stato ai minorati civili e sulle condizioni sanitarie e di reddito degli stessi;

- concessione dei benefici economici ai soggetti che presentano un più consistente grado di invalidità civile (superiore all'80%) e adeguamento dei benefici stessi;
- superamento delle attuali distinzioni settoriali in categorie dei ciechi civili, invalidi civili e sordomuti, ai quali le provvidenze vengono attribuite non più in relazione alla categoria cui appartengono, bensì all'entità di minorazione posseduta;

- considerazione più adeguata del ruolo delle Regioni e delle Unità sanitarie locali nello specifico settore degli accertamenti medico-legali, a supporto delle permanenti attribuzioni statali pur prevedendo, per altro principi dettagliati dell'ordinamento che riconducano ad una necessaria uniformità di comportamenti degli organismi sanitari di accertamento nell'interesse del migliore andamento della delicata pubblica funzione di erogazione, che fa capo allo Stato.

Sono previsti tre tipi di prestazioni:

pensione di inabilità: verrebbe concessa agli handicappati con un'invalidità superiore all'80% a partire dal compimento del 18° anno di età, nella misura pari al minimo delle pensioni Inps (circa 370.000 lire per 13 mensilità);

indennità di accompagnamento: per un ammontare pari a una volta e mezzo quello della pensione di inabilità (circa 550.000 per 13 mensilità), verrebbe concessa ai soggetti di età superiore ai 5 anni, riconosciuti ciechi o che hanno una invalidità superiore all'80% e non possono deambulare senza l'aiuto permanente di un accompagnatore;

assegno di assistenza: per gli handicappati di età superiore ai cinque anni, portatori di gravissimi deficit o pluriminzioni; l'importo sarebbe pari al doppio della pensione di inabilità (circa 750.000 lire per 13 mensilità).

La pensione di inabilità è cumulabile con l'indennità di accompagnamento o con l'assegno di assistenza; l'assegno e l'indennità sono invece alternativi.

Per quanto riguarda il limite di reddito si prevede per la pensione di inabilità che il reddito personale non superi i 14 milioni annui, per l'assegno 42 milioni.

Questi sono i dati essenziali del progetto del Ministero dell'interno, che per molti aspetti costituisce un miglioramento delle condizioni assistenziali per gli handicappati, sia pure in presenza di alcuni fatti negativi (limite di reddito per l'indennità di accompagnamento, eccessi di controllo burocratico e amministrativo, esclusione di alcune fasce inferiori di minorazione). È tuttavia molto importante l'equiparazione coi minimi dell'Inps e gli speciali interventi per gli handicappati gravissimi.

È iniziata ora una faticosa consultazione fra i ministeri interessati e in particolare con quello del tesoro, il quale prevede una maggior spesa annuale di circa 2.000 miliardi.

Questa valutazione, che riteniamo eccessiva, compromette e complica gravemente l'iter del provvedimento per il quale si deve prevedere e attuare una non facile lotta. Attualmente la spesa complessiva dello stato per le pensioni e le indennità agli invalidi civili, ai ciechi e ai sordomuti è di 3.000 miliardi annui, i soggetti assistiti (nelle varie forme) sono 592.982.

Integrazione scolastica: prospettive inquietanti

Dopo il decreto del Ministro della pubblica istruzione relativo ai criteri e alle modalità per l'esame di licenza media degli alunni portatori di handicaps, col quale sono state reintrodotti facoltà di valutazione differenziate, il dpr 12 febbraio 1985, n. 104, concernente i nuovi programmi per la scuola primaria, apre ulteriori e inquietanti prospettive.

Nel paragrafo che riguarda l'inserimento scolastico degli handicappati, facendo riferimento ad "alunni in condizioni di particolari gravità", si fa esplicita menzione alla didattica differenziata, a centri speciali e si rimettono in discussione le problematiche e la correlazione fra la socializzazione e l'apprendimento.

Riportiamo il testo.

Diversità e uguaglianza

Per assicurare la continuità dello sviluppo individuale delle esperienze educa-

tive precedenti, la scuola elementare è impegnata a conoscere e valorizzare le attitudini individuali, le conoscenze acquisite da ogni alunno (anche attraverso i mezzi di comunicazione di massa) e le sicurezze raggiunte anche sul piano affettivo, psicologico e sociale.

Pertanto è essenziale, per procedere al loro potenziamento, accertare fin dai primi giorni le abilità di base esistenti, relative al piano percettivo, psicomotorio e manipolativo, ai processi di simbolizzazione, alle competenze logiche, espressive, comunicative e sociali, alla rappresentazione grafica, spaziale e ritmica, ecc. Eventuali difficoltà e ritardi richiedono la utilizzazione di tutti i canali della comunicazione oltre a quella verbale, per perseguire, attraverso una appropriata metodologia, una sostanziale equivalenza di risultati.

È dovere della scuola elementare evitare, per quanto possibile, che le "diversità" si trasformino in difficoltà di apprendimento ed in problemi di comportamento, poiché ciò quasi sempre prelude a fenomeni di insuccesso e di mortalità scolastica e conseguentemente a disuguaglianze sul piano sociale e civile.

Alunni in difficoltà di apprendimento ed integrazione di soggetti portatori di handicap

L'esercizio del diritto all'educazione ed all'istruzione nell'ambito dell'istruzione obbligatoria non può essere impedito dalla presenza di difficoltà nell'apprendimento scolastico, siano esse legate a situazioni di handicap e di svantaggio che, peraltro, non vanno tra loro confuse.

La condizione di svantaggio è legata a carenze familiari ed affettive, a situazioni di disagio economico e sociale, a divari culturali e linguistici dovuti a scarsità di stimolazioni intellettuali. La programmazione educativa e didattica dovrà, quindi, articolarsi e svilupparsi in modo da prevedere la costruzione e la realizzazione di percorsi individuali di apprendimento scolastico che, considerando con particolare accuratezza i livelli di partenza, ponga una progressione di traguardi orientati, da verificare *in itinere*.

Il processo di integrazione di alunni portatori di handicap, soprattutto se gravi, esige non tanto una "certificazione medica", quanto la possibilità per la scuola di affrontare il processo educativo didattico, sulla base di una "diagnosi funzionale" predisposta da servizi specialistici.

La diagnosi funzionale deve porre in evidenza le principali aree di potenzialità e di carenza presenti nella fase di sviluppo osservata, cosicché gli interventi da attivare nel quadro della programmazione educativo-didattica, di competenza dei docenti, siano i più idonei a corrispondere ai bisogni ed alle potenzialità del singolo soggetto; tali interventi devono mirare e promuovere il massimo di autonomia, di acquisizione di competenze e di abilità espressive e comunicative e, fin dove è possibile, il possesso di basilari strumenti linguistici e matematici.

In ogni caso, l'obiettivo dell'apprendimento non può mai essere disatteso e tanto meno sostituito da una semplice socializzazione "in presenza", perché il processo di socializzazione è in larga misura una questione di apprendimento, e perché la mancanza di corretti interventi di

promozione dello sviluppo potrebbe produrre ulteriori forme di emarginazione.

L'alunno in situazioni di handicap pone alla scuola una domanda più complessa di aiuto educativo e di sostegno didattico.

Mentre per la maggior parte dei soggetti può essere sufficientemente il potenziamento, l'affinamento e la differenziazione della prassi didattica, per un minor numero di alunni in condizione di particolare gravità sono necessari interventi qualificati di didattica differenziata, integrata da sostegni terapeutico-riabilitativi. In questo quadro la scuola deve potersi avvalere della collaborazione di specialisti, nonché di servizi e di strutture stabilmente disponibili sul territorio.

È necessario, in questi casi, che al suo lavoro si accompagnino lo sforzo solidale della famiglia e l'azione concorde di un sistema socio-sanitario che realizzi forme di prevenzione, di intervento precoce e di assistenza.

Per disabilità collegate ad handicap particolarmente gravi è opportuno prevedere, nell'ambito di uno stesso distretto, il funzionamento di centri adeguatamente attrezzati al fine di consentire interventi specificamente mirati da realizzare in stretta collaborazione tra scuola, strutture sanitarie del territorio e istituzioni specializzate.

La valutazione dei risultati scolastici degli alunni portatori di handicap non può che essere apportata ai ritmi ed agli obiettivi formativi individualizzati perseguiti nell'azione didattica.

Comunque, l'esperienza scolastica dell'alunno in situazioni di handicap dovrebbe potersi sviluppare secondo un percorso unitario e fondamentalmente continuo, quanto più possibile in armonia con i ritmi di maturazione e di apprendimento propri del soggetto.