

Prospettive Sociali e Sanitarie

5-91

ANNO XXI
15 marzo 1991

- **Tossicodipendenze: l'organizzazione dei servizi dopo la nuova legge**
- **Segnalazione: la presa in carico degli utenti**
- **Day Hospital psichiatrico**
- **"I segreti di famiglia"**
- **Notiziario handicap**

160/91



NOTIZIARIO HANDICAP

di Gianni Selleri

LA RIFORMA DEL COLLOCAMENTO DEGLI HANDICAPPATI

Nel febbraio 1989 la Commissione Lavoro del Senato ha preso in esame alcuni disegni di legge relativi alla riforma del collocamento degli handicappati, e ha costituito un Comitato Ristretto (relatore Domenico Rosati) per la stesura di un testo unificato. Si tratta del quarto tentativo: il primo risale al 1972!

Nel luglio scorso il Comitato Ristretto ha presentato una formulazione pressoché definitiva. Il testo non rappresenta una vera riforma della vigente legge ma è piuttosto una *razionalizzazione* con l'acquisizione di alcuni elementi della normativa europea e contiene non pochi contraddittori compromessi fra le posizioni dell'assistenzialismo e quella dell'integrazione.

Si tratta di un progetto che riflette la tradizionale cultura giuridica garantista e burocratica, mentre sarebbe necessario un dispositivo di principi e di coordinamento generali che non si frammentasse in disposizioni di carattere amministrativo e regolamentare.

Alcune rapide osservazioni:

I soggetti del collocamento vengono definiti *invalidi*, ciò che contrasta dal punto di vista sociologico e culturale con la prospettiva dell'integrazione lavorativa.

La soglia minima del deficit per il diritto al collocamento viene elevata dal 33 al 45%, sono conservate le categorie giuridiche (invalidi del lavoro, ciechi, sordomuti, orfani e vedove) con differenziate possibilità di lavoro. A seguito della sentenza della Corte Costituzionale del febbraio 1990, vengono riammessi i minorati psichici, ma nello stesso tempo si ri-

propone la norma e il criterio della "pericolosità" per gli impianti o per i compagni di lavoro come causa di licenziamento o di non collocamento.

Le aziende private e gli Enti pubblici con oltre 25 dipendenti (attualmente sono 36) sono tenute ad assumere handicappati in una percentuale non ancora definita (presumibilmente il 7%).

Sono previste varie forme di promozione e di incentivazione: potenziamento della formazione professionale, fiscalizzazione degli oneri sociali per i soggetti medio-gravi, incentivi per le cooperative di solidarietà, contratti di formazione lavoro, sistemi di lavoro protetto.

In conclusione:

1) Il testo unificato costituisce un discreto progresso rispetto alla 482, tuttavia l'occasione è troppo importante e irripetibile perché non si debba fare di meglio soprattutto nel senso di evitare rigidità applicative e la filosofia "vincolistica".

2) Nell'elaborato non risulta nessuna scelta circa l'ammissibilità al patto di prova e ci sono indicazioni contraddittorie sulla chiamata numerica o nominativa.

3) La soglia del numero dei dipendenti delle aziende è troppo elevata ed esclude la piccola industria, dove invece le condizioni produttive e collaborative sono più favorevoli all'inserimento degli handicappati.

4) Bisogna essere più chiari sui laboratori protetti affinché non avvenga, come in altri paesi della comunità, che questo sistema diventi prevalente sul collocamento.

5) C'è una eccessiva attribuzione di compiti alle "Associazioni storiche", che non è affatto giustificata dalla loro cultura e dalla loro capacità di promozione sociale.

6) Le maggiori perplessità derivano dall'articolo 5 del testo (Comitati provinciali per il diritto al lavoro degli invalidi) che prevede un gruppo di esperti per valutare le "residue capacità lavorative" di *tutti gli handicappati* e definire le possibilità occupazionali (collocamento obbligatorio, interventi formativi, laboratori protetti); si ritiene che questo Comitato sia investito di compiti "onnipotenti" e tali comunque da compromettere il diritto soggettivo al lavoro. Le competenze attribuite ai Comitati provinciali possono essere accettabili soltanto se riferite a portatori di handicap gravi o comunque a persone per

le quali non è immediatamente possibile individuare un adeguato inserimento lavorativo.

7) Il testo prevede troppe possibilità di esonero e addirittura "contributi esonerativi" da parte dei datori di lavoro che non intendono assumere portatori di handicap.

8) C'è in ogni caso l'esigenza di fare presto perché le prospettive di durata della legislatura e imprevedibili interventi dilatori della Confindustria rendono più difficile l'approvazione di questa riforma della quale si discute da vent'anni.

Resta infine da osservare che la nuova legge richiede (a differenza di quella vigente che è a costo zero) un finanziamento di qualche decina di miliardi, finanziamento che non è previsto nel bilancio triennale dello Stato. Quindi finché non ci sarà la copertura finanziaria la legge non potrà essere approvata.

CONTRIBUTI ECONOMICI AGLI INVALIDI

Nel 1980 con la legge 11 febbraio n. 18 gli invalidi civili totalmente inabili e bisognosi di accompagnamento o di assistenza continuativa, ottennero un'indennità di accompagnamento (simile a quella già percepita dai ciechi assoluti) senza limiti di reddito o di età.

Il primo articolo della legge stabiliva che: "Dal 1 gennaio 1983 l'indennità di accompagnamento sarà equiparata a quella goduta dai grandi invalidi ai sensi della Tabella E, lettera a-bis, n. 1 del Decreto del Presidente della Repubblica 23 dicembre 1978, n. 915". Questo adeguamento venne regolarmente concesso con la decorrenza indicata (1983).

Tuttavia prima di questa data, col DPR 30 dicembre 1981, n. 834 (Riordinamento delle pensioni di guerra) ai grandi invalidi di guerra fu attribuito un nuovo aumento, ma l'indennità degli invalidi civili non fu equiparata.

Con la legge 24 luglio 1984 n. 392, il Parlamento ribadiva che l'indennità tra le due categorie doveva essere uguale, precisando che l'entità e le modalità di adeguamento "saranno aggiornate alla stregua delle modificazioni che dovessero intervenire per i corrispondenti benefici goduti dagli invalidi di guerra...".

Ma questo provvedimento non ebbe alcun effetto circa gli aumenti do-

vuti agli invalidi civili in base al DPR 834/81.

La legge 6 ottobre 1986 n. 656 (Modifiche alla normativa sulle pensioni di guerra), concedeva un ulteriore incremento dell'indennità ai grandi invalidi, ma anche essa non venne applicata ai corrispondenti invalidi civili.

Alla fine del 1988 mentre i grandi invalidi per cause belliche percepivano circa 12 milioni annui, quelli civili ottenevano poco più di 5 milioni e si verificava quindi una progressiva divaricazione fra i due trattamenti.

Infine con la legge 21 novembre 1988 n. 508 è stata ridefinita la misura dell'indennità di accompagnamento agli invalidi civili e ai ciechi, senza alcuna menzione alle precedenti disposizioni di equiparazione che venivano implicitamente abrogate.

Da un esame della legislazione fino al 1988 risultava evidente che l'indennità di accompagnamento agli handicappati civili avrebbe dovuto essere uguale a quella dei corrispondenti invalidi di guerra e che quindi i titolari di indennità civile dovevano ottenere le corrispettive differenze arretrate.

In questo senso si pronunciava la sentenza del Pretore di Ascoli Piceno del novembre 1988.

Nella convinzione della giustizia di tale dispositivo è stata promossa un'ampia campagna di informazione e di protesta affinché venissero riconosciuti anche agli invalidi civili gli aumenti concessi a quelli di guerra nel 1981 e nel 1986 (cioè prima dell'approvazione della Legge 508/88 che ha modificato la precedente normativa).

L'INCA-CGIL ha sollecitato in tutto il Paese migliaia di ricorsi ai giudici civili.

Il vero obiettivo era quello di ottenere da qualche giudice un ricorso interpretativo alla Corte Costituzionale, che se fosse stato positivo, avrebbe avuto validità per tutti e non ci sarebbe più stato bisogno di cause individuali. Questa intenzione e aspettativa risulta ora gravemente compromessa poiché il Ministero dell'Interno, con riferimento ai ricorsi proposti, ha posto in evidenza un'Ordinanza della Corte Costituzionale (N. 487 dell'aprile 1988) con la quale si precisa che l'equiparazione agli invalidi civili non è dovuta.

La Corte sostiene:

1. Che gli aumenti concessi agli invalidi di guerra di cui alla Tabella E

lettera a-bis nel 1981 e nel 1986 non si riferiscono all'indennità di accompagnamento, ma all'assegnazione integrativa dei medesimi invalidi che hanno bisogno di un accompagnatore;

2. che esiste una differenziazione giuridica tra gli invalidi civili e gli invalidi di guerra, poiché nei confronti degli ultimi, che hanno subito un'invalidità per difendere la patria, lo Stato ha dovere risarcitivo;

3. che quindi le situazioni (invalidità civile e invalidità di guerra) non sono omogenee e perciò la disparità di trattamento non costituisce violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Questo pronunciamento della Corte Costituzionale rappresenta una grande difficoltà per la soluzione del problema.

Tuttavia, poiché la conclusione della Corte Costituzionale è stata espressa nel contesto di un'ordinanza e non di una sentenza, quindi senza una validità definitiva, restano ancora alcune possibilità.

IL DIRITTO DI VOTO: NORME E GARANZIE

L'articolo 48 della Costituzione recita: "Il diritto di voto non può essere limitato se non per incapacità civile o per effetto di sentenza penale irrevocabile o in casi di indegnità morale indicati dalla legge".

Il testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati aggiunge e precisa: "L'esercizio del voto è un obbligo al quale nessun cittadino può sottrarsi senza venir meno ad un suo preciso dovere verso il Paese...".

È indubbio che la Costituzione e le leggi elettorali definiscono l'esercizio del voto come un diritto-dovere che deve essere garantito in tutte le fasi della sua espressione nella massima libertà; di conseguenza, è compito dello Stato rimuovere gli ostacoli che possono limitarlo o comunque condizionarne l'esercizio, cosicché l'eventuale astensione sia frutto di libera scelta o di cause di forza maggiore.

Stabilito che un handicap non può costituire una causa di forza maggiore per giustificare l'impedimento all'esercizio del voto, è necessario che lo Stato garantisca a tutti i cittadini, che si trovano in circostanze di difficoltà o di infermità, il diritto di partecipare alla vita politica almeno come elettori.

La legislazione prevedeva finora particolari disposizioni per i degenti in ospedali o case di cura e una specifica norma per i ciechi, gli amputati delle mani, gli affetti da paralisi o da analoghe infermità, che hanno facoltà di votare nel luogo di ricovero o mediante l'assistenza di un accompagnatore volontariamente scelto.

Si tratta tuttavia di norme o circoscritte a una situazione, come la degenza ospedaliera, o limitate alla fase tecnica dell'esercizio di voto mediante l'assistenza di un altro elettore.

Non era invece prevista alcuna facilitazione per garantire il diritto elettorale a coloro che non hanno possibilità di recarsi autonomamente al seggio, o per gravi difficoltà motorie o perché il medesimo è inaccessibile a causa della presenza di barriere architettoniche.

Si può quindi affermare che il comportamento, nei giorni di votazione, dei cittadini con impedite o ridotte capacità motorie sia caratterizzato da un sensibile "astensionismo coatto" e che comunque un loro diritto-dovere all'esercizio di voto non sia sufficientemente garantito, sia dal punto di vista oggettivo sia dal punto di vista formale.

A tale carenza infatti si supplisce sporadicamente, o mediante l'intervento, più o meno volontario, di familiari o amici, o mediante iniziative private tradizionalmente assunte da gruppi parapolitici o da singoli candidati alle elezioni.

Nel caso che non si verificano le condizioni per esercitare il voto si produce un difetto di garanzie costituzionali; nel caso che tale intervento si realizzi con interventi surrettizi può verificarsi un inquinamento della libertà di voto, in quanto il soggetto viene condotto al seggio elettorale da persone che possono svolgere tale compito con scopi predeterminati.

Finalmente il Parlamento è intervenuto, sia pure in modo parziale.

È stata approvata la legge contenente: "Norme intese a favorire la votazione degli elettori non deambulanti".

La legge, composta da due articoli, stabilisce che:

1) gli elettori non deambulanti quando siano iscritti in sezioni elettorali non accessibili, possono esercitare il diritto di voto in un'altra sezione del Comune che risulti priva di barriere architettoniche;

2) nei comuni suddivisi in più collegi, in caso di elezioni senatoriali o provinciali o circoscrizionali, la sezione alternativa priva di barriere architettoniche deve appartenere al medesimo collegio senatoriale o provinciale o alla medesima circoscrizione nella quale è compresa la sezione in cui l'elettore è iscritto;

3) per tutte le altre consultazioni elettorali l'elettore non deambulante può votare in qualsiasi sezione del comune;

4) l'elettore non deambulante per esercitare il diritto di voto in una sezione priva di ostacoli dovrà esibire, unitamente al certificato elettorale, un certificato medico (rilasciato gratuitamente dalla propria Unità Sanitaria Locale) che attesti le difficoltà motorie;

5) il presidente del seggio iscrive l'elettore in calce alla lista della sezione e prende nota nel verbale dell'avvenuta votazione;

6) gli arredi della sala di votazione delle sezioni elettorali prive di barriere o accessibili mediante sedia a ruote devono essere "disposti in modo da permettere agli elettori non deambulanti di leggere le liste dei candidati, di votare in segretezza, nonché di svolgere anche le funzioni di componente di seggio o di rappresentante di lista e di assistere ... alle operazioni dell'ufficio elettorale".

La nuova legge, che deriva da una iniziativa della Regione Emilia Romagna e da una proposta del Ministro Jervolino, costituisce uno strumento per l'uguaglianza di opportunità nel caso di consultazioni elettorali.

L'espressione "non deambulante" potrebbe essere interpretato in modo restrittivo e limitare le facilitazioni ai soli handicappati su sedia a rotelle; sarebbe stato meglio usare la definizione "persone con ridotte o impedite capacità motorie".

Si può rilevare infine che non è previsto nessun intervento per il trasporto ed è auspicabile che a questa lacuna provvedano gli Enti locali, anche in considerazione del fatto che il dipendere da altri per essere accompagnati può costituire un condizionamento fisico e psicologico o comunque rappresentare una possibilità di limitazione della libertà, che sarebbe invece garantita da un servizio pubblico. La legge, trattandosi di materia elettorale, deve ora essere notificata

dalla Camera e dal Parlamento in aula.

FERROVIE: ASSISTENZA E AGEVOLAZIONI

Da alcuni mesi per gli handicappati "non deambulanti" e in particolare per quelli che usano sedie a rotelle dovrebbe essere più facile viaggiare in treno.

L'Ente Ferrovie dello Stato ha definito alcuni servizi di assistenza nelle principali stazioni ferroviarie e agevolazioni tariffarie.

Riassumiamo le principali disposizioni:

1) nella maggior parte degli scali ferroviari è stato disposto un servizio di *accoglienza ed assistenza* ai viaggiatori non deambulanti che consiste nella guida (con carrozzella propria o delle ferrovie) nell'ambito della stazione per l'acquisto del biglietto, l'eventuale richiesta di informazioni, l'accompagnamento al treno, le operazioni di salita e discesa, l'accompagnamento all'uscita dalla stazione o a un altro treno coincidente; l'assistenza è prevista anche durante il viaggio a cura del personale di scorta al treno;

2) per i viaggiatori "non deambulanti" sono riservati due posti contigui su tutte le carrozze di 1° e 2° classe di ogni treno (in alcuni casi possono essere riservati tre posti per chi non può viaggiare in posizione seduta);

3) per usufruire dei servizi di assistenza e per la prenotazione di posti riservati, occorre una comunicazione, anche telefonica, dell'interessato e bisogna presentarsi in stazione almeno 45 minuti prima della partenza;

4) per i viaggi di una persona non deambulante con diritto all'accompagnatore si applica la tariffa ordinaria con l'emissione di un solo biglietto valido per due persone (l'accompagnatore non paga, ma se l'handicappato viaggia solo deve pagare); qualora la persona non deambulante con accompagnatore abbia un'età compresa fra i quattro e i dodici anni si applica una riduzione del 50% sull'unico biglietto (ovviamente la riduzione vale anche per chi ha meno di 4 anni);

5) anche per i supplementi *intercity* è prevista la gratuità per l'accompagnatore;

6) per ottenere le facilitazioni e riduzioni indicate, agli handicappati interessati verrà rilasciata dall'Ente Ferrovie una tessera al prezzo di lire 10.000 con validità di cinque anni. Poiché le tessere non sono ancora predisposte, le agevolazioni tariffarie vengono attualmente concesse esibendo il certificato di invalidità);

7) il trasporto della carrozzella è gratuito; qualora si tratti di carrozzelle di tipo rigido o tecnologico (elettriche) il trasporto può essere effettuato solo sui treni provvisti di bagagliaio;

8) in tutte le stazioni dotate di parcheggio su area delle ferrovie saranno predisposti posti auto riservati ai viaggiatori invalidi.

Per ulteriori notizie ci si può rivolgere agli Uffici Informazioni nelle stazioni ferroviarie.

L'Ente Ferrovie dello Stato ha dunque realizzato alcuni interventi per facilitare il trasporto di handicappati non deambulanti.

Restano irrisolti i problemi più sostanziali, come il rendere accessibili le carrozze agli handicappati in carrozzella mediante adeguati mezzi di sollevamento, e la creazione all'interno dei treni di spazi che consentano di viaggiare sulla propria carrozzella.

Quindi la difficoltà pratica di evitare che l'handicappato debba essere sollevato dalla sedia a rotelle, fatto salire da più persone sul treno, trasportato a braccia fino ai posti riservati, resta irrisolta.

Si tratta di una serie di operazioni, alla partenza e all'arrivo, che hanno gravi implicazioni psicologiche sul soggetto, che deve essere "manipolato" da estranei, che attira la curiosità, l'attenzione e talvolta la commiserazione del pubblico, che comunque è in una situazione di umiliante dipendenza. Comunque le nuove disposizioni dell'Ente Ferrovie dello Stato possono essere accolte come un segno di buona volontà (purché non costituiscano un pretesto per non affrontare le questioni decisive).

Ci si augura che la definizione "non deambulante" non venga applicata in senso restrittivo come incapacità motoria, ma venga intesa (come precisa il Ministero della Sanità con la Circolare n. 7 del 1972) come "mancanza di autosufficienza e necessità di accompagnatore". □