

Prospettive Sociali e Sanitarie

5-92

ANNO XXII
15 marzo 1992

- Approvata la legge-quadro sull'handicap
- Integrazione degli immigrati extraeuropei
- Interruzione volontaria di gravidanza in Italia
- Volontariato e formazione

I diritti degli handicappati

Non convince il testo della nuova legge-quadro

Gianni Selleri

L'approvazione definitiva della "Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate" (Legge 5 febbraio 1992 n. 104, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 30 del 17 febbraio 1992) ha provocato molti commenti e dichiarazioni, alcune formali e di circostanza, altre polemiche e contrastanti, che gli organi di informazione hanno confusamente registrato.

Da una parte vi sono espressioni di soddisfazione e di compiacimento del relatore Armellini e del Ministro Jervolino, dall'altra giudizi perplessi o decisamente negativi delle Associazioni di handicappati, con poche eccezioni.

La legge-quadro è stata complessivamente definita come "legge beffa", un "quadro non d'autore", "legge delle possibilità", "legge a tutti i costi", "44 articoli di chiacchiere", oppure "una legge necessaria", "un grande passo avanti", "un testo che pone l'Italia all'avanguardia dell'integrazione degli handicappati", "un grande strumento di solidarietà", "un esempio di civiltà" etc.

Ma in realtà cos'è la legge-quadro?

Di questo progetto si incominciò a discutere agli inizi degli anni '80 nella prospettiva di affrontare alcuni importanti problemi come il riordino delle prestazioni economiche-assistenziali, le difficoltà delle famiglie in cui vivono handicappati gravi, incentivi per l'integrazione lavorativa; il titolo originario era "Provvedimenti urgenti per i portatori di handicaps",

composto di sette articoli del tutto pragmatici.

Su questo primitivo testo si è innestata l'intenzione di costruire una sorta di "loi d'orientation", simile a quella francese, che definisse tutti i diritti degli handicappati: si è trattato di una delle consuete amplificazioni retorico-giuridiche, che tanto spesso affliggono la nostra produzione legislativa.

Secondo i promotori di questa "estensione" vi era l'esigenza di coordinare l'attività legislativa delle Regioni e delle Province autonome, che producevano progetti obiettivi e piani sociali eterogenei; secondo gli oppositori (per la verità pochi) si obiettava che i problemi degli handicappati dovevano essere risolti nel contesto della legislazione sociale generale, poiché rappresentano diritti costituzionali comuni a tutti i cittadini e perché una normativa specifica avrebbe potuto costituire una discriminazione o una "separazione giuridica" degli handicappati.

È comunque prevalsa l'idea di fare una legge di indirizzo e di orientamento, di criteri e di principi non tanto per una consapevole volontà politica, quanto piuttosto per l'esigenza tecnica di contemporaneamente e giustapporre i disegni di legge, sempre più prolissi, analitici e descrittivi, che i vari partiti proponevano con una sorta di inutile concorrentialità.

Il risultato di oltre dodici anni di stesure diverse, di testi unificati, di estenuanti mediazioni ha prodotto una legge che non contiene quasi nulla di innovativo e che addirittura, in alcuni casi, potrebbe

costituire una involuzione rispetto alla situazione attuale (potenziamento dei ricoveri a tempo pieno, laboratori protetti, classi speciali).

In ogni caso la legge-quadro è una trascrizione sintetica della legislazione vigente, di definizioni che appartengono all'archeologia del riformismo sociale, di disposizioni amministrative e di decreti già enunciati: in ogni articolo e in ogni comma si fa riferimento a quanto disposto o contenuto in norme già approvate e applicate (su 44, soltanto 4 articoli sono "nuovi").

Un'altra caratteristica, determinata dall'esiguità del finanziamento, è costituita dall'ossessiva riproposizione dell'indicazione "provvedono nei limiti delle risorse ordinarie di bilancio", "provvedono coi propri mezzi di bilancio", "facilitano", "possono" etc., espressioni che indicano la discrezionalità dei vari interventi e talvolta introducono elementi di ambiguità nell'applicazione di norme già consolidate.

La legge-quadro nella stesura convalidata fino al novembre 1991 si giustificava ed era rilevante sostanzialmente per tre argomenti: il sostegno alle famiglie degli handicappati, ulteriori finanziamenti per l'eliminazione delle barriere architettoniche e la mobilità, la fiscalizzazione degli oneri sociali per l'integrazione lavorativa degli handicappati medio-gravi.

Successivamente la Commissione Bilancio e Tesoro della Camera adottava, con straordinario e assurdo rigore, un parere che ha compromesso gravemente la struttura e la validità stessa del testo, sia cancellando interi articoli, perché privi di copertura finanziaria o suscettibili di determinare minori entrate o maggiori oneri, sia imponendo ripetutamente emendamenti come: *la parola promuovono sia sostituita con possono promuovere*, oppure *possono provvedere anziché provvedono*; tutti i verbi "assicurare", "garantire", "realizzare" sono stati soppressi o coniugati col verbo "potere".

La legge-quadro ha conservato solo pochi dati positivi: ha trasformato in norma giuridica alcune disposizioni di carattere amministra-

tivo (soprattutto per quanto riguarda l'inserimento scolastico e le sue modalità), ha creato le condizioni per l'uniformità della legislazione regionale e degli enti locali, ha distribuito un po' di miliardi fra le Regioni per la riabilitazione degli handicappati, ha potenziato le competenze e le deleghe del Ministro per gli Affari sociali.

A questo punto ci si sarebbe potuto chiedere se era ancora utile approvare una legge praticamente svuotata di contenuti concreti.

Ma l'impegno politico, assunto anche in sede europea, di concludere la legislatura con una legge-quadro sugli handicappati, lo stanziamento 420 miliardi di lire iscritto nel bilancio triennale dello Stato (di cui però la legge-quadro ne impegna soltanto 270) e altre ragioni di opportunità hanno fatto sì che non vi si potesse rinunciare, salvo poi arrampicarsi sugli specchi per giustificare la bontà della legge, per promettere futuri miglioramenti o semplicemente per dire: "conviene portare a casa quello che si può".

Non c'è dubbio che il nuovo dispositivo costituisce un elemento di rinnovata attenzione ai problemi degli handicappati soprattutto a livello decentrato (Regioni, Comuni, Usl), ma vi sono due rischi rilevanti: il primo è che tutto venga interpretato in termini assistenzialistici (come del resto suggerisce il titolo della legge), il secondo è che il provvedimento costituisca il pretesto politico e culturale per congelare o rinviare iniziative ben più importanti come la riforma dei servizi socio-assistenziali, la nuova disciplina sul collocamento obbligatorio, le politiche per l'assistenza familiare e personale degli handicappati gravi.

La legge infine non riflette un'impostazione culturale univoca e definita circa i bisogni e il ruolo sociale degli handicappati, ma costituisce piuttosto un eclettico spaccato delle sedimentazioni ideologiche e normative degli ultimi vent'anni, che sono state accostate piuttosto che integrate secondo un progetto coerente.

Dal punto di vista applicativo vi è la seria possibilità di creare nuove sovrapposizioni di interventi o

confusione di deleghe, sia a livello centrale sia a livello periferico.

Per quanto riguarda i contenuti della legge si può partire da alcune annotazioni statistiche: per 25 volte si usano espressioni di possibilità, sono previsti vari decreti ministeriali, tutto il contenuto della legge è subordinato alla futura legislazione regionale, alle deleghe agli enti locali, agli accordi di programma, alle convenzioni...

Per grandi temi la legge contiene:

- cinque articoli di definizioni e principi generali;

- due articoli sulla prevenzione, diagnosi precoce, cura e riabilitazione (senza finanziamento);

- cinque articoli relativi al diritto allo studio che costituiscono la parte più importante e che assorbono i maggiori finanziamenti (quasi 43 miliardi);

- un articolo sulla formazione professionale (nessun finanziamento);

- cinque articoli sull'integrazione lavorativa che prevedono l'intervento di soggetti privati, il diritto al lavoro degli handicappati psichici, facilitazioni e assistenza per i concorsi pubblici (nessun finanziamento);

- un articolo riferito allo sport e alla vita ricreativa (nessun finanziamento);

- un articolo per l'accesso all'informazione e alla comunicazione degli handicappati sensoriali (simbolicamente finanziato);

- tre articoli relativi alla mobilità e ai trasporti (4 miliardi per contributi pari al 20% per la modifica degli strumenti di guida);

- un articolo sul diritto di voto (nessun finanziamento);

- un articolo sulla riserva di alloggi, rinviata a decreti di attuazione (nessun finanziamento);

- un articolo relativo alle agevolazioni fiscali (nessun finanziamento);

- un articolo sulle agevolazioni alle famiglie circa l'astensione dall'attività lavorativa del genitore che assiste, limitatamente ai primi tre anni di vita del congiunto han-

dicappato grave e successivamente mediante la concessione di 3 giorni mensili di permesso (questa facilitazione è concessa anche agli handicappati gravi che lavorano). Il finanziamento è 20 miliardi di lire;

- un articolo sulla concessione di protesi elettroniche e ausili tecnici (nessun finanziamento);

- due articoli sull'aggravamento delle pene di chi commette reati nei confronti di persone handicappate e la tutela delle medesime in caso di detenzione (nessun finanziamento);

- un articolo sulle modalità delle convenzioni, che sono quelle consuete (nessun finanziamento);

- un articolo sui compiti delle Regioni per interventi sociali, educativo-formativi e riabilitativi etc. (42 miliardi per il 1992 e 53 miliardi per il 1993);

- un articolo sui compiti dei Comuni di carattere programmatico (nessun finanziamento);

- due articoli sul potenziamento delle competenze del Ministro per gli Affari sociali e costituzione di un Comitato e di una Commissione per le politiche dell'handicap, istituzione e gestione del Fondo per l'integrazione degli interventi regionali a favore degli handicappati.

Riassuntivamente le norme innovative riguardano:

- 1) la definizione dei soggetti aventi diritto;

- 2) un maggiore impulso all'inserimento scolastico;

- 3) le agevolazioni lavorative per i genitori di handicappati gravi;

- 4) disposizioni minori riguardanti l'acquisto delle auto, i concorsi pubblici e la scelta delle sedi di lavoro, l'aggravamento delle sanzioni penali qualora l'offeso sia un portatore di handicap.

Non è un po' poco per una legge-quadro? □