

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

12^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Igiene e sanità)

55° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 15 GENNAIO 1992

Presidenza del Vice Presidente MELOTTO

INDICE

Disegni di legge in sede deliberante

«Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate» (3152), d'iniziativa dei deputati Fian-drotti ed altri; Artioli ed altri; Armellini ed altri; Colombini ed altri, approvato dalla Camera dei deputati

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE	Pag. 2, 9
CONDORELLI (DC), relatore alla Commissione	2
JERVOLINO RUSSO, ministro per gli affari sociali	2

I lavori hanno inizio alle ore 15,30.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE.

«**Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate**» (3152), d'iniziativa dei deputati Fiandrotti ed altri; Artioli ed altri; Armellin ed altri; Colombini ed altri, approvato dalla Camera dei deputati

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate», d'iniziativa dei deputati Fiandrotti, Artioli, Curci, D'Amato Carlo, Dell'Unto, Moroni, Renzulli e Rotiroti; Artioli, D'Amato Carlo, Moroni, Curci, Lenoci, Renzulli, Rotiroti, Piro, Buffoni, Cardetti, Breda e Fincato; Armellin, Alessi, Azzolini, Bianchini, Bonferroni, Borra, Borri, Carelli, Caccia, Cafarelli, Coloni, Cristofori, Frasson, Fronza Crepaz, Fumagalli Carulli, Garavaglia, Gottardo, Lia, Lucchesi, Lusetti, Meleleo, Mensorio, Orsenigo, Paganelli, Patria, Perani, Perrone, Portatadino, Russo Raffaele, Ravasio, Righi, Rinaldi, Russo Vincenzo, Saretta, Sivestri, Sinesio, Vairo, Viscardi, Volponi, Zambon, Zampieri e Zoppi; Colombini, Dignani Grimaldi, Benevelli, Balbo, Bernasconi, Calvanese, Capecchi, Caprili, Ceci, Bonifazi, Fachin Schiavi, Fagni, Filippini Giovanna, Francese, Gelli, Levi Baldini, Lo Cascio, Lodi Faustini Fustini, Mainardi Fava, Montanari Fornari, Montessoro, Pellegatti, Petrocelli, Quercioli, Sanna, Strumendo, Tra gliabue e Umidi Sala, approvato dalla Camera dei deputati.

Giunge finalmente all'esame della nostra Commissione un testo che aveva iniziato il suo *iter* presso l'altro ramo del Parlamento da ormai moltissimo tempo.

JERVOLINO RUSSO, *ministro per gli affari sociali*. Fin dalla VII legislatura, discutiamo questo argomento.

PRESIDENTE. Mi auguro che non faremo mancare il nostro voto a questo provvedimento, che è stato ormai vagliato in ogni particolare e che è attesissimo dalle regioni, dai comuni e dalle tante persone che potranno beneficiarne.

Prego il senatore Condorelli di riferire sul disegno di legge in discussione.

CONDORELLI, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, signor Ministro, signor Sottosegretario, onorevoli colleghi, la legislazione italiana è in ritardo rispetto a quella di altri paesi socialmente evoluti nei riguardi delle norme in materia di assistenza e di riabilitazione delle persone colpite da *handicaps*. Siamo inoltre in ritardo nell'attuazione

dei principi che la nostra Costituzione ha sancito nei confronti delle persone handicappate e che la Corte costituzionale, in varie sentenze, ha sollecitato a rendere pienamente operanti attraverso nuove norme legislative.

Gli articoli della Costituzione che in particolare fanno riferimento alla condizione sociale delle persone affette da *handicap* sono: l'articolo 2, che dà riconoscimento e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo; l'articolo 3, sulla pari dignità sociale e sull'uguaglianza di tutti i cittadini senza distinzione di condizioni personali, e che riconosce pertanto il diritto di ogni cittadino all'istruzione, al lavoro, alla famiglia e all'inserimento sociale, e ancora l'articolo 38 che stabilisce come ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere abbia diritto al mantenimento e all'assistenza. Lo stesso articolo precisa inoltre che gli inabili e i minorati hanno diritto all'educazione ed all'addestramento professionale.

Un intervento legislativo nazionale in materia di assistenza e riabilitazione delle persone handicappate è reso inoltre urgente per la grande dimensione sociale, oltre che umanitaria, del problema, problema che riguarda non meno di due milioni di persone, 200 mila delle quali almeno gravi e gravissime.

Esistono sull'argomento numerosi documenti giuridici internazionali. Si inizia con la dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, con la sua affermazione della necessità di un impegno per raggiungere la parità effettiva di ogni cittadino indipendentemente dalla sua condizione personale, per passare al Trattato di Roma che, all'articolo 123, prevede la costituzione di un fondo sociale europeo anche per interventi a favore delle persone handicappate che sperano di trovare impiego in regime di economia aperta, e finire poi ai documenti della CEE, la risoluzione AP (84), n. 3, nel cui allegato, in modo dettagliato, vengono riferire le direttive che gli Stati membri dovrebbero adottare in favore delle persone handicappate e la raccomandazione 86/379 concernente l'occupazione dei minorati nella comunità. Tale risoluzione ribadisce l'importanza di «garantire che i minorati vivano in un ambiente che permetta loro di beneficiare dell'istruzione e formazione continua e di contribuire pienamente allo sviluppo economico del paese».

La legislazione nazionale prevede interventi che di solito appaiono settoriali ed ispirati ad una logica categoriale dell'*handicap*. Tra i più significativi di essi c'è la legge n. 833 del 1978 che, all'articolo 2, affida al Servizio sanitario nazionale la funzione di favorire l'integrazione dei soggetti handicappati; gli schemi di piano sanitario nazionale, che non sono mai stati definiti per questa materia (ce n'è uno però che dovrebbe essere approvato e che riguarda il progetto obiettivo sulla tutela materno-infantile che dovrebbe integrarsi con il provvedimento che stiamo adesso esaminando) e che ha particolare importanza per la prevenzione degli *handicaps*. Accanto ad essi c'è poi la legge n. 517 del 1977 che riguarda l'inserimento scolastico dei portatori di *handicap*. Tale legge abolisce le classi differenziali e prevede, appunto, l'inserimento dei portatori di *handicap* nelle classi normali e istituisce la figura degli insegnanti di «sostegno». Si tratta di una legge importante nei suoi principi ma che ha trovato difficoltà di applicazione in genere per la

insufficiente preparazione del personale insegnante e talvolta, più raramente, per una intolleranza della scuola verso il soggetto handicappato.

Questa legge n. 517 costituisce uno dei primi esempi di legislazione che supera il concetto «categoriale», il quale tuttora pervade gran parte delle norme vigenti. La stessa logica categoriale muove la disciplina sul collocamento obbligatorio presso le pubbliche amministrazioni e le aziende private contenuta nella legge n. 482 del 1968. Essa non distingue per grado di *handicap* e capacità lavorative residue, ma per cause invalidanti, e prevede norme separate per gli invalidi di guerra, per servizio, del lavoro, per gli invalidi civili nonché per i non vedenti, i non udenti e non parlanti. Altre leggi, quella dei centralinisti ciechi e quella dei massaggiatori ciechi, si muovono nella stessa logica categoriale.

Altre norme molto importanti per i portatori di *handicap* sono contenute nella legge n. 384 del 1978 sull'abbattimento delle barriere architettoniche, che ha bisogno però di essere interpretata e rivista, nella legge n. 18 del 1980 relativa all'indennità di accompagnamento degli invalidi civili totalmente inabili e nella legge n. 15 del 1991 che agevola l'esercizio di voto alle persone con *handicap*.

Il Parlamento, dalla VII legislatura in poi ha tentato di emanare norme per un intervento globale circa la prevenzione degli *handicap* che vanno dall'assistenza della persona handicappata, dalla educazione scolastica alla formazione professionale, dal lavoro all'abitazione; dal tempo libero a tante altre misure che facilitano il compito delle persone che si dedicano all'aiuto della persona handicappata. Non si è giunti però a licenziare una norma-quadro a favore della condizione della persona handicappata.

Tra le varie proposte di legge ritengo doveroso ricordare il disegno di legge n. 276 dei senatori Bompiani, Mancino, Jervolino Russo ed altri, molto apprezzabili per i suoi contenuti e per la splendida relazione che ricostruisce la storia legislativa e l'evoluzione dei comportamenti della società nazionale ed internazionale nei confronti della politica a favore delle persone handicappate.

Per quanto riguarda la legislazione nazionale, tutte le regioni, comprese le provincie autonome di Trento e Bolzano, hanno emanato norme relative al problema della prevenzione degli *handicaps* o per la tutela dei portatori di *handicaps*.

La produzione legislativa per alcune regioni (ad esempio l'Emilia Romagna, il Veneto, il Friuli-Venezia Giulia, la Campania) è piuttosto estesa ed articolata, per altre incompleta e tardiva. Per lo più si tratta di leggi settoriali. Pur essendo lodevole lo sforzo legislativo delle regioni, si impone l'utilità di una legge-quadro nazionale che coordini e dia una comune ispirazione ai vari provvedimenti regionali.

In ordine alla giustificazione per una normativa quadro in favore delle persone handicappate, la settorialità degli interventi regionali e la diversificazione del trattamento dei portatori di *handicap* da regione a regione (derivante anche dalla diversa sensibilità dei legislatori locali) ribadiscono la necessità di una normativa nazionale quadro, la quale, fermo restando il rispetto del principio dell'autonomia, attraverso la determinazione di principi fondamentali utili per tutte le regioni realizzi

quella uguaglianza di fatto dei cittadini voluta dalla nostra Costituzione, nonchè dagli ordinamenti internazionali, primo fra i quali la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e le risoluzioni della CEE.

È soprattutto necessaria una normativa quadro per un intervento globale che finalmente ci consenta di uscire dalla frammentarietà degli interventi, che orienti le scelte verso uno *standard* minimo dei servizi, che possa garantire maggiore equità in tutto il territorio nazionale, che preveda la variabilità nel tempo dei bisogni delle persone con *handicap*, che faccia sentire socialmente utile il portatore di *handicap*, che non gli faccia vivere l'umiliazione di un sussidio bensì godere la gioia di uno stipendio guadagnato con la propria attività.

Onorevoli senatori, giunge all'esame della 12^a Commissione in sede deliberante il testo del disegno di legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate, già approvato dalla Camera dei deputati, che affronta le tematiche connesse alla condizione di *handicap* in un articolato di ampio respiro nel quale, dalla prevenzione, alla cura, alla riabilitazione, all'inserimento scolastico e lavorativo, al sostegno personale e familiare, si dà la prima attuazione organica - nei confronti delle persone handicappate - al principio di eguaglianza sostanziale di tutti i cittadini tanto solennemente sancito nell'articolo 3 della Costituzione.

I criteri ispiratori della riforma emergono sin dai primi articoli, che sottolineano l'impegno, anzi, come è meglio detto nell'articolo 1, la garanzia dello Stato perchè si affermi il pieno rispetto delle dignità, dei diritti di libertà e di autonomia della persona handicappata anche attraverso la piena integrazione nella famiglia, nella scuola, nel lavoro e nella società; perchè siano prevenute e rimosse le cause che impediscono lo sviluppo delle persone e il raggiungimento della loro piena autonomia; perchè siano assicurati gli strumenti medici, sociali e giuridici per ottenere il recupero funzionale e sociale delle persone affette da menomazioni fisiche, psichiche e sensoriali; perchè siano predisposti interventi volti a superare stati di emarginazione e di esclusione sociale.

Non si tratta solo di programmi vuoti, di proclamazioni di principio astratte. Tutti gli articoli successivi riempiono infatti tali intenti di contenuti precisi che andranno fortemente ad incidere sulla realtà, determinandone la graduale trasformazione.

La prima grande innovazione è introdotta dagli articoli 3 e 4 che, riprendendo ed ampliando il suggerimento dato dalla Corte costituzionale per l'inserimento nel lavoro delle persone handicappate psichiche, prevedono l'accertamento della capacità complessiva individuale residua, che in tal modo potrà essere adeguatamente valorizzata anche ai fini dell'inserimento lavorativo.

L'articolo 5 individua tutti gli interventi necessari per garantire la prevenzione e la rimozione delle cause invalidanti, la promozione dell'autonomia e la realizzazione dell'integrazione sociale.

Tali interventi sono meglio descritti negli articoli successivi.

In particolare, l'articolo 6 descrive gli interventi per la prevenzione e la diagnosi precoce; l'articolo 7 gli interventi per la cura e la riabilitazione; l'articolo 8 gli interventi per favorire l'inserimento e l'integrazione sociale.

Taluni interventi trovano ulteriore specificazione negli articoli successivi: è il caso del servizio di aiuto personale, ampiamente descritto dall'articolo 9, per il quale si prevede anche l'utilizzazione di volontari e obiettori di coscienza; è anche il caso degli interventi in favore di persone con *handicap* in situazione di gravità, disciplinati dall'articolo 10; è, infine, il caso del soggiorno all'estero per cure, contemplato dall'articolo 11, che estende il rimborso concesso nei casi ammessi di deroga anche al soggiorno nelle strutture alberghiere collegate con i centri di ricovero, risolvendo un problema molto sentito dalle famiglie di handicappati molto gravi che abbisognano di interventi, non ancora attivati in Italia, in Paesi che per tali interventi non prevedono la possibilità del ricovero ospedaliero.

Gli articoli da 12 a 15 affrontano i problemi ancora aperti relativi al diritto all'educazione e all'istruzione, precisando prescrizioni contenute nella vigente normativa, valorizzando al massimo l'esigenza della continuità didattica, garantendo la continuità dell'istruzione ai minori ricoverati in ospedale. Di particolare importanza sono le disposizioni che garantiscono la dotazione alle scuole e alle università delle attrezzature tecniche e dei sussidi didattici necessari, dei quali si lamenta da parte degli insegnanti la pressochè totale carenza (articolo 13, comma 1 lettera *b*); essi consentono la frequenza delle università anche ai sordi, mediante l'attribuzione di incarichi ad interpreti (articolo 13, comma 1, lettera *d*), garantiscono la presenza di insegnanti di sostegno anche nella scuola secondaria (articolo 13, comma 4), inseriscono le materie per la specializzazione degli insegnanti di sostegno nei normali corsi di laurea e di specializzazione (articolo 14, commi 2, 3 e 4), organizzano gruppi di esperti con compiti di consulenza e proposta presso gli uffici scolastici provinciali (articolo 15).

È opportuno chiarire la portata dell'articolo 13, comma 4, che dà attuazione alla sentenza della Corte costituzionale sull'insegnamento di sostegno nella scuola media superiore, dal quale potrebbero sorgere difficoltà interpretative.

In particolare è opportuno precisare che l'espressione «sono determinati nell'ambito dell'organico del personale in servizio alla data di entrata in vigore della presente legge» non vuol dire che gli insegnanti di sostegno sono scelti tra il personale in servizio, bensì che il loro numero è parametrato al personale in servizio.

La disposizione, se interpretata diversamente, sarebbe priva di significato e contraddittoria: perchè per l'assunzione dei nuovi insegnanti è prevista una idonea copertura finanziaria dall'articolo 42, comma 6 lettera *h*), e perchè ai sensi dell'articolo 14, comma 6, ove manchino insegnanti di ruolo specializzati debbono essere preferiti insegnanti addirittura non di ruolo, purchè specializzati. Non avrebbe senso da un lato dare preferenza ad insegnanti non di ruolo e dall'altra imporre di utilizzare sempre e soltanto insegnanti in servizio.

L'articolo 16 pone fine a molti problemi verificatisi in sede di esami scolastici e universitari, consentendo agli alunni con difficoltà di godere di tempi più lunghi per l'effettuazione delle prove e di avvalersi, ove necessario, di assistenti per l'autonomia e la comunicazione.

Analoga disposizione detta l'articolo 20 per le prove d'esame nei concorsi pubblici e per gli esami di abilitazione alle professioni.

Gli articoli da 18 a 22 dettano principi per favorire l'integrazione lavorativa e in special modo per attivare quegli interventi di formazione professionale che, già previsti dalla legge 21 dicembre 1978 n. 845, non sono stati pienamente realizzati.

Si segnala l'importanza dell'articolo 19 che, dando attuazione ad una sentenza della Corte costituzionale, consente l'applicazione delle norme sul collocamento obbligatorio anche alle persone con *handicap* psichico previo accertamento di una capacità lavorativa che ne consenta l'impiego in mansioni compatibili.

L'articolo 23 disciplina la rimozione di ostacoli per l'esercizio di attività sportive, turistiche e ricreative dettando disposizioni per la fruibilità degli impianti sportivi, degli stabilimenti balneari e degli impianti autostradali.

L'articolo 24 completa la vigente normativa in materia di barriere architettoniche e disciplina interventi per la realizzazione di alloggi adeguati alle necessità delle persone con *handicap* e per l'eliminazione delle barriere connesse con le opere di urbanizzazione negli insediamenti di edilizia residenziale pubblica. Prevede inoltre il rifinanziamento (comma 10) dei piani dei comuni di cui all'articolo 32, comma 21, della legge n. 41 del 1986, per la mancata realizzazione dei quali alcuni sindaci sono già stati condannati in sede penale.

L'articolo 25 affronta i problemi relativi alla fruibilità dell'informazione radiotelevisiva e telefonica, affidando al Ministro delle poste il compito di contribuire alla sua realizzazione. Prevede inoltre che tali problemi siano affrontati all'atto del rinnovo delle convenzioni con la concessionaria pubblica.

Gli articoli 26 e 27 affrontano il tema della mobilità, dei trasporti collettivi e individuali e vincolano alla realizzazione dell'eliminazione delle barriere una parte dei mutui autorizzati in favore dell'Ente Ferrovie dello Stato.

Si segnalano i commi 2 e 3 dell'articolo 27 che, modificando la legge 9 aprile 1986 n. 97, consentiranno anche alle persone handicappate che acquistino l'automobile modificata al fine di conseguire la patente di guida di usufruire del beneficio fiscale dell'abbattimento dell'IVA all'aliquota minima.

L'articolo 28 riprende e ribadisce la normativa vigente in materia di parcheggio delle auto delle persone con *handicap*.

L'articolo 29 interviene per agevolare l'esercizio del diritto di voto delle persone con *handicap*, per la realizzazione del quale è già stata approvata la legge 15 gennaio 1991, n. 15.

L'articolo 30 introduce il principio secondo cui per la redazione dei programmi di promozione e tutela dei diritti della persona handicappata le Regioni debbono prevedere forme di consultazione che garantiscano la partecipazione dei cittadini interessati.

L'articolo 31 dispone riserve di finanziamenti per la realizzazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica pienamente accessibili.

L'articolo 32, riprendendo la normativa vigente, assicura la piena deducibilità delle spese mediche che superino una certa percentuale del reddito, sostenute per sé o per le persone a carico.

L'articolo 33 introduce agevolazioni per i genitori che lavorano di bambini con *handicap*, garantisce il diritto di scelta della sede di lavoro

a coloro che debbono assistere con continuità parenti o affini handicappati, introduce la possibilità per la persona handicappata maggiorenne di usufruire di permessi giornalieri e mensili.

L'articolo 34 sancisce definitivamente che nel nomenclatore tariffario delle protesi di cui all'articolo 26 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 sono inseriti anche apparecchi e attrezzature elettronici che permettano di compensare gli *handicap* fisici o sensoriali.

L'articolo 35 ribadisce il diritto del minore handicappato ricoverato che sia abbandonato dalla famiglia di vedersi applicare, prima di ogni decisione di ricovero in istituti, le disposizioni dettate dalla legge sull'adozione.

L'articolo 36 introduce una aggravante per alcuni delitti commessi nei confronti delle persone con *handicap*; l'articolo 37 garantisce la tutela della dignità dell'handicappato sottoposto a misure restrittive della libertà o a procedimento penale.

L'articolo 38 autorizza gli enti locali ad avvalersi dell'opera di associazioni, di istituzioni private di assistenza per la realizzazione dei servizi previsti dalla legge e autorizza la concessione di contributi per la realizzazione di iniziative di associazioni per la costituzione di cooperative di servizi, comunità alloggio o centri socio-riabilitativi.

Gli articoli 39 e 40 precisano i compiti delle regioni e dei comuni.

L'articolo 41 affida il coordinamento degli interventi previsti dalla legge al Ministro degli Affari sociali rendendo obbligatorio il suo concerto su tutti i provvedimenti normativi che abbiano attinenza con l'*handicap*. Istituisce inoltre il Comitato nazionale per le politiche dell'*handicap*, presieduto dal Ministro per gli Affari sociali e composto dai Ministri dell'interno, del tesoro, della pubblica istruzione, della sanità, del lavoro e della previdenza sociale, nonché dai Ministri per le riforme istituzionali e gli affari regionali e per il coordinamento delle politiche comunitarie. Il Comitato si avvarrà di rappresentanti delle regioni, degli enti locali, delle associazioni e dei sindacati, che garantiranno un collegamento effettivo con la realtà del paese.

L'articolo 42 indica la copertura finanziaria degli interventi a carico dello Stato e istituisce un Fondo per l'integrazione degli interventi regionali che in una prima fase sarà ripartito secondo una rigida proporzione col numero degli abitanti e in una fase successiva potrà essere ripartito secondo criteri più mirati, approvati dal Comitato dei ministri, previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano.

L'articolo 43 dispone talune abrogazioni e l'articolo 44 stabilisce l'immediata entrata in vigore della legge.

Onorevoli colleghi, l'obiettività alla quale sono tenuto come relatore mi impone di sottolineare come le limitazioni dovute all'attuale stato della finanza pubblica abbiano inciso grandemente sul testo definito pervenuto al nostro esame: molti degli interventi che la competente Commissione della Camera aveva previsto come obbligatori sono stati infatti trasformati, dall'intervento del Tesoro, in interventi facoltativi. Ciononostante mi permetto di chiedere la vostra approvazione del testo così come pervenuto dalla Camera dei deputati perchè esso introduce dei punti fermi dai quali non si potrà tornare indietro e incide

sulla legislazione e sul costume del nostro paese in modo qualificante, portandolo se non all'avanguardia, per lo meno in linea con i paesi socialmente più evoluti.

A chiunque di noi creda fermamente, come io credo, che il diritto di cittadinanza non può essere limitato solo perchè si ha la sfortuna di incappare in un incidente che menoma l'integrità fisica, sarà più facile, esistendo questa legge, battersi perchè ad essa sia data piena attuazione anche mediante il reperimento di tutte le risorse necessarie.

Desidero infine esprimere al ministro Jervolino Russo i miei devoti sentimenti di stima per avere con tenacia, con passione, con viva intelligenza giuridica ed acuta sensibilità umana, voluto coordinare questa preziosa proposta di legge di iniziativa parlamentare che ha visto l'afflato di tutti i Gruppi politici.

Desidero poi esprimere anche il mio ringraziamento ai collaboratori del Ministro ed ai numerosi scienziati, sociologi, giuristi ed insegnanti che durante il faticoso *iter* legislativo il Ministro per gli affari sociali ed il Parlamento hanno più volte chiamato a cooperare.

PRESIDENTE. Ringrazio il senatore Condorelli per la sua ampia e motivata relazione.

Poichè la nostra presenza è richiesta in Aula, sono costretto a sospendere l'esame del disegno di legge. Lo riprenderemo domani mattina.

I lavori terminano alle ore 16,20.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consiglieri parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT.SSA MARISA NUDDA