

RELAZIONE
SULLO STATO DI ATTUAZIONE
DELLE POLITICHE PER L'HANDICAP IN ITALIA E
SUGLI INDIRIZZI CHE SARANNO SEGUITI
(AL 15 APRILE 1996)

(Articolo 41, comma 8, della legge 5 febbraio 1992, n. 104)

INTRODUZIONE DEL MINISTRO PER LA FAMIGLIA E LA SOLIDARIETÀ SOCIALE

Signor Presidente,

trasmetto al Parlamento la Relazione sullo stato di attuazione, nel 1995, delle politiche per l'handicap in Italia, secondo quanto sancito dall'art. 41, comma 8, della legge 5 febbraio 1992 n. 104.

La Relazione concerne l'attuazione della citata Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale ed i diritti delle persone handicappate sia per quanto concerne l'azione svolta dalla Pubblica Amministrazione coinvolta nelle varie articolazioni di competenza sia per quanto concerne le funzioni assolte dal Ministro per la famiglia e la solidarietà sociale nell'ambito delle deleghe attribuitegli e delle competenze del Dipartimento per gli Affari Sociali.

La Legge 5 febbraio 1992 n. 104: Premessa

La Legge 5 febbraio 1992, n. 104 costituisce il primo intervento legislativo organico, conclusivo di un annoso processo di normazione sporadica, frammentaria, categoriale, caratterizzata da scarsa incisività nell'apprestamento di una tutela efficace per i disabili.

La principale novità introdotta dalla legge e su cui ruota l'intero suo impianto è quella di aver definito l'oggetto del suo intervento non nel disabile in sé, bensì nel soggetto *"che presenta una minorazione fisica, psichica o sensoriale... che è causa di difficoltà di apprendimento, di relazione o di integrazione lavorativa e tale da determinare un processo di svantaggio sociale o di emarginazione"*; novità questa che assume un ampio rilievo nella misura in cui segna un sicuro traguardo per un percorso di civile e responsabile convivenza sociale.

Il fine, infatti, è prevalentemente quello di indirizzare l'intervento pubblico verso azioni concrete tese al superamento di condizioni di svantaggio sociale e di emarginazione in cui verrebbe altrimenti a versare il minorato fisico, psichico o sensoriale; la ratio legis è conseguentemente quella di disporre l'impegno dello Stato-organizzazione a porre in essere quelle azioni e quei servizi pubblici, individuati nelle grandi linee fondanti, idonei alla realizzazione del predetto fine, che assume così il valore di preminente interesse generale.

L'impianto normativo della legge 104/92, pertanto, nonostante il reiterato ricorso al termine "diritto" e quindi a posizioni soggettive immediatamente tutelate, non è da ritenersi limitato ad aspetti di garanzia formale, che pure sporadicamente si rilevano in alcune disposizioni contenute nel testo (come, ad esempio, negli artt. 21-22-32-33).

La legge infatti esordisce con il riconoscimento diretto degli interessi fondamentali della persona handicappata, conformemente al dettato costituzionale; ma subito dopo essa si cimenta nell'enucleare specifici principi di cui è destinataria attiva essenzialmente la pubblica amministrazione in senso ampio, essendo essa coinvolta nella sua interezza nello svolgimento di azioni e nell'apprestamento di servizi, che solo se realizzati compiutamente determinano la reale esigibilità della tutela sostanziale sancita a favore delle persone portatrici di handicap.

Un simile comando, come si è appena accennato, è diretto non solo all'intero apparato amministrativo centrale dello Stato, ma anche alle articolazioni regionali di quest'ultimo, in funzione di normazione concorrente (oltre che, eventualmente, integrativa) e di programmazione, e, segnatamente, alle autonomie locali, le quali sono istituzionalmente tenute a gestire una complessa rete di servizi finalizzati

alla assistenza nonché alla integrazione scolastica, sociale e lavorativa della persona handicappata, avvalendosi, altresì, del volontariato civile.

In un quadro siffatto la complessità della normativa da applicare, l'altissimo numero delle competenze coinvolte nei vari assetti e livelli della amministrazione pubblica, le necessarie interazioni e l'intreccio delle dette competenze interessate nei vari ambiti istituzionali, determinano la esigenza imprescindibile di un unico punto di coordinamento nazionale che, contestualmente, sia in grado da un lato di indirizzare e dare impulso alle varie iniziative di programmazione e di gestione disposte dalla Legge, e, dall'altro, di elaborare linee univoche, riconducibili a caratteri di uniformità e di razionalizzazione dei comportamenti.

Tale posizione centrale è affidata dalla L.104/92 al Ministro per gli Affari sociali, ora Ministro per la Famiglia e solidarietà sociale, che, ai sensi dell'art.41, comma 1, *"coordina l'attività delle amministrazioni dello Stato competenti a realizzare gli obiettivi della presente legge ed ha compiti di promozione di politiche di sostegno per le persone handicappate e di verifica della attuazione della legislazione vigente in materia"*.

La legge a 4 anni di distanza dalla sua entrata in vigore

Nonostante gli sforzi compiuti per la applicazione della L. 104/92, che, in ogni caso, hanno consentito di raggiungere considerevoli risultati, è doveroso evidenziare che è ancora irrealizzata la condizione di consolidata organizzazione generale, razionale ed interagente, dei protagonisti della P.A., ritenuta indispensabile per conseguire il completo soddisfacimento degli interessi tutelati. Ed infatti recenti provvedimenti, riportati in allegato, ancorché di singole amministrazioni, sono stati ancora finalizzati ad esaudire i bisogni emergenti e

l'accesso a taluni diritti, come ad esempio quello concernente la fruizione dei permessi giornalieri da parte dei genitori, lavoratori, di persone portatrici di handicap.

Altre disposizioni hanno consentito di definire meglio le competenze ed i compiti delle amministrazioni periferiche per migliorare i processi di interazione in diversi contesti della vita sociale, come quello scolastico.

Gli interventi previsti attuati a livello regionale, in osservanza dell'art. 42 della L. 104/92, riportati anch'essi in allegato, sono indicativi della quantità e qualità delle scelte operate in sede regionale per la completa implementazione di questa importante normativa a livello territoriale.

Di fronte a tutto ciò persistono condizioni impeditive di un intervento pieno e completo della Pubblica Amministrazione conforme alla *intentio legis*.

Alcune di tali condizioni sono sicuramente da ricercare nella scarsa assegnazione di risorse pubbliche che contraddistingue la legislazione in argomento. Altre invece derivano dalla stessa struttura della normativa in argomento che, per la complessità dei settori affrontati e dei soggetti coinvolti, richiede un continuo, articolato e permanente processo di collaborazione (o di leale cooperazione) interistituzionale.

La mancanza di leggi-quadro (ancorché nei limiti che tale locuzione trova nel sistema italiano in cui le leggi-quadro sono fonti di normazione primaria) o di normative di riferimento rende non facile l'attivazione di un tale processo di collaborazione.

Così, ad esempio, l'assenza di una Legge-quadro di riordino dei servizi socio-assistenziali, con la conseguente carenza in diverse Regioni di strumenti normativi concorrenti al riguardo, impedisce di collocare la legge 104/92 in un chiaro quadro definitorio di competenze e di responsabilità riferito ai vari livelli istituzionali coinvolti, e rende difficili sia la pianificazione che la realizzazione di

diversi interventi e servizi sociali, compresi quelli rivolti alla rimozione o al contenimento di situazioni di handicap in cui possono trovarsi i disabili.

D'altra parte la mancata revisione della vigente normativa sul collocamento obbligatorio (L. 2 aprile 1968, n. 482) costituisce un fatto preclusivo per l'applicazione piena della disposizione dell'art. 19 della L. 104/92, anche per il carattere autoritativo (ordine) in funzione equitativa (graduatoria) che assume il provvedimento di avviamento al lavoro dell'invalido nella vecchia legge.

Ulteriori difficoltà derivano dalla persistente disomogenea ed incompleta produzione delle normative regionali in riferimento alle deleghe attribuite alle amministrazioni regionali stesse. Sebbene tutte le Regioni abbiano previsto di impegnare le risorse economiche assegnate, ex art. 42, ancora diverse sono quelle che devono dotarsi di adeguati strumenti attuativi.

L'attività svolta nel 1995 dal Dipartimento per la Famiglia e la Solidarietà Sociale

Le oggettive difficoltà cui si è fatto riferimento condizionano negativamente l'azione del Dipartimento per gli Affari Sociali anche per quanto riguarda il coordinamento, la promozione di politiche di sostegno per le persone handicappate e la verifica dell'applicazione delle disposizioni di cui alla L. 104/92; funzioni queste affidate dall'art. 41, comma 1 della richiamata legge al Ministro per la Famiglia e la Solidarietà Sociale. Siffatta situazione, peraltro, appare significativamente grave allorché si rifletta sul generale divario che sussiste tra Regioni del nord ed altre del sud dell'Italia, non solo in termini gestionali, ma anche in termini di normazione concorrente e di programmazione.

Si sono indicate, in precedenza, alcune cause vistose da cui origina tale squilibrata situazione - che di fatto vanifica i valori di uguaglianza sostanziale costituzionalmente garantiti - e sono stati evidenziati possibili correttivi (leggi di principio nazionali recanti anche norme di dettaglio e disciplinanti i poteri sostitutori; legge nazionale di riordino dei servizi socio-assistenziali).

Resta, comunque, il problema di fondo secondo cui le articolazioni amministrative dello Stato, che in senso allargato abbiano competenze gestionali dirette, sono restie a collaborare attivamente nella esplicazione di funzioni di coordinamento, di indirizzo, di promozione e di verifica, in quanto queste ultime sono ritenute proprie - ed erroneamente - di una organizzazione piramidale, complessivamente ordinata in gerarchie e, in ogni caso, ispirata a caratteri di sotto- sovra ordinazione.

In un simile quadro, nel 1995 il Dipartimento ha posto in essere l'attività preliminare necessaria per l'approntamento di una organizzazione che, pur nei descritti limiti oggettivi, possa garantire il coinvolgimento di tutti i protagonisti pubblici e possa, pertanto, consentire da un lato un efficace coordinamento e, dall'altro, un apprezzabile apporto di leale collaborazione.

Così nell'intento di poter disporre di un punto d'incontro di ampia partecipazione è stata costituita, con provvedimento del Ministro in corso di registrazione, una Commissione Interministeriale a composizione mista Stato-Regioni e Autonomie locali e con la presenza di esperti, con compiti di verifica, consulenza, studio ed elaborazione di proposte in materie di politica di tutela delle persone handicappate.

Con tale provvedimento si intende supplire alla mancanza del Comitato Nazionale per le politiche dell'handicap, previsto dall'art. 41, comma 3 e seguenti, della L. 104/92 e soppresso dalla legge finanziaria del 1993, per poter assicurare

l'esercizio di compiti di coordinamento relativamente alla materia in argomento attraverso un organismo rappresentativo delle istituzioni e delle realtà sociali.

Infatti, si ritiene che solo con la discussione compiuta delle singole problematiche e con la loro soluzione, concordata, possano essere realizzate le condizioni richieste per un coordinamento elaborato dialetticamente e compiuto nei fatti e per una partecipazione attiva alle politiche dell'handicap da parte di tutti i protagonisti pubblici interessati, i quali in tal modo sono messi in grado di offrire realmente l'auspicato loro apporto di leale collaborazione. Del resto tale filosofia era propria del soppresso e citato Comitato, poiché il richiamato comma 3 dell'art. 41 della L. 104/92 aveva concepito l'organismo come esponente dei vertici delle Amministrazioni pubbliche coinvolte nell'applicazione della legge e con compiti ausiliari e di sostegno di quelli attribuiti al Ministro per gli Affari Sociali dal comma 1 dello stesso art. 41 (coordinamento, promozione e verifica delle politiche dell'handicap).

D'altra parte, l'esigenza di pervenire, in ogni caso, ad un rafforzamento e ad una promozione degli interventi regionali e delle autonomie locali sulla base del riconoscimento compiuto della loro necessità, ha indotto, sempre nel 1995, il Dipartimento ad attivare il procedimento dell'intesa Stato-Regioni, ex art. 12 della L. 23 agosto 1988, n. 400, per la determinazione di linee guida per l'attuazione della legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale ed i diritti della persona handicappata.

Tale procedimento è ora in fase di istruttoria iniziale, essendosi riuniti i rappresentanti dei vari Ministeri competenti per la ricognizione degli adempimenti di rispettiva competenza, disposti dalla legge, ma non ancora assolti.

E ancora: il Dipartimento ha lungamente riflettuto sul fatto che la mancanza di diffusione di notizie relative alle iniziative in itinere o assunte in sede

comunitaria per il proseguimento di progetti destinati allo svolgimento di azioni positive nell'ambito della politica attiva degli affari sociali svolta dagli Stati membri determina, spesso, per l'Italia, carenze o utilizzazioni sporadiche delle risorse disponibili e, conseguentemente, perdita di strumenti utili per interventi compiuti in favore di fasce deboli della società civile.

Infatti, la frantumazione delle competenze tra i vari Ministeri - accompagnata dallo scarso raccordo tra loro e dalla mancanza di scambio delle rispettive esperienze -, nel provocare l'attuale difficile circolazione delle informazioni, da un lato concretizza situazioni di inerzia, o di insufficiente utilizzazione; dall'altro non consente il coordinamento delle iniziative necessario per la massimizzazione e per la migliore estensione dei risultati conseguibili con una puntuale, complessiva e coerente politica gestionale degli interventi.

Al fine di scongiurare siffatte anomalie, il Ministro ha ritenuto di potersi avvalere di un punto di incontro dei diretti responsabili degli uffici ministeriali che trattano la materia in cui ricadano almeno i progetti per l'handicap finanziati dalla Comunità europea e che sono anche rappresentanti dell'Italia in seno agli organismi europei preposti alla gestione dei programmi.

E' stata, quindi, ipotizzata la costituzione presso il Dipartimento per gli Affari Sociali di un coordinamento permanente dei responsabili dei suddetti uffici ministeriali, integrato, di volta in volta, da rappresentanti della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, dell'UPI, dell'ANCI o, infine, delle associazioni di disabili presenti in organismi comunitari operanti nella materia della programmazione di interventi a favore dei portatori di handicap residenti negli Stati membri.

Un simile coordinamento permanente, infatti, può consentire il reciproco scambio di informazioni e di documentazione, nonché l'elaborazione di proposte comuni in ordine alla esecuzione interna eventualmente integrata delle politiche

comunitarie del settore in argomento. Su tale iniziativa hanno manifestato il pieno accordo i Ministri della Sanità e della Pubblica Istruzione, mentre si è in attesa, prima della formalizzazione, di acquisire il richiesto parere del Ministro del Lavoro.

Sull'applicazione del disposto degli artt. 21, 22, 32 e 33 della L. 104/92 si è avuto modo di notare che esistono interpretazioni e comportamenti talora diversificati. Ciò ha indotto il Dipartimento ad intervenire con due distinte lettere, allegate in copia, dirette a varie Amministrazioni dello Stato.

Con tali lettere sono state suggerite le interpretazioni elaborate dal Dipartimento stesso relativamente alla portata di alcune delle sopra richiamate disposizioni e con esse si è inteso sottolineare, anche per il proseguo, la competenza primaria di coordinamento del Ministro per la Famiglia e la Solidarietà Sociale, ai sensi del più volte richiamato art. 41 comma 1 della L. 104/92.

Nel corso dell'anno di riferimento, è continuata, inoltre, la partecipazione di funzionari, ex lege o razione materiae, a commissioni istituite presso altre amministrazioni per questioni collegate alla tutela della persona handicappata. Parimenti assidua e puntuale è stata la partecipazione dei medesimi, a tavole rotonde, convegni, congressi indetti dalle istituzioni, dalle associazioni ovvero dagli operatori impegnati nel settore.

Ciò ha consentito di seguire e di svolgere un ampio dibattito-confronto sulle problematiche emergenti nel mondo dell'handicap e di acquisire contributi e proposte per la programmazione e la proposizione di interventi.

E' continuata, altresì, l'attività rivolta a fornire informazioni di carattere generale e dettagliate in relazione alle funzioni di studio, di coordinamento, di indirizzo e di promozione di iniziative attribuite dalle vigenti disposizioni al Ministro per la Famiglia e la Solidarietà Sociale; attività questa assicurata dall'impegno del

servizio "sportello con il cittadino e relazioni con il pubblico" istituito con D.P.C.M. n. 412 del 9 maggio 1994.

Relativamente ai rapporti comunitari sono proseguiti i contatti e la collaborazione con gli organismi dell'Unione Europea relativamente all'attuazione dei diversi progetti finalizzati alla tutela dei disabili (HELIOS II, HORIZON, HANDYNET).

In particolare, la realizzazione del programma HELIOS II è stata curata mediante la partecipazione a riunioni di coordinamento e di verifica in sede comunitaria, promuovendo una fattiva collaborazione con gli altri Ministeri competenti (Lavoro, Sanità e Pubblica Istruzione) e con le organizzazioni non governative.

Sul piano interno è continuata l'azione di coordinamento relativa all'attuazione del programma HELIOS II svolta dal gruppo di coordinamento interministeriale appositamente costituito (Dipartimento e Ministeri della Sanità, del Lavoro e della Pubblica Istruzione).

In tale ambito è stata organizzata la prima giornata internazionale di informazione HELIOS II, che, finanziata dalla Commissione europea, è stata attuata dal Comune di Orvieto, con la collaborazione della Regione Umbria e della Provincia di Terni, il 13 ottobre 1995, in storici locali della stessa città di Orvieto. Tale cerimonia è stata preceduta, il 12 ottobre 1995, da un seminario, di intenso approfondimento, preparatorio della suddetta giornata d'informazione, cui sono stati ammessi gli addetti alle attività modello svolte dalle organizzazioni non governative coinvolte nel progetto HELIOS II.

Alla cerimonia, che è stata la prima del genere ad essere stata tenuta in Italia e che è risultata di enorme importanza relativamente alle tematiche dell'handicap, hanno partecipato operatori, rappresentanti di associazioni, esponenti del mondo politico e di quello scientifico, funzionari delle pubbliche amministrazioni, dando vita, oltre che ad una serie di interventi con relazioni mirate, ad un