RAPPORTO

della Commissione della legislazione
sul messaggio 25 gennaio 1979 che accompagna un disegno di legge
sull'integrazione sociale e professionale degli invalidi

(del 5 marzo 1979)

1. La Commissione della legislazione ha preso in attento esame il messaggio del Consiglio di Stato n. 2357 del 25 gennaio 1979 proponente l'adozione di una legge sull'integrazione sociale e professionale degli invalidi. Con questa proposta il Governo si sdebita sia pure con notevole ritardo degli impegni assunti nelle linee direttive di politica cantonale per il quadriennio 1976/79 e sulle previsioni di intervento finanziario relative. L'esame del disegno di legge è avvenuto con inconsueta sollecitudine ed è stato portato a termine in breve tempo. Il rapido lavoro commissionale è stato facilitato dall'unanime predisposizione di tutti i commissari alla soluzione di un problema delicato quanto è quello degli invalidi adulti, dall'ampia motivazione e documentazione offerte dal messaggio e dalle esaurienti esposizioni preliminari e complete date in sede di discussione dal capo del Dipartimento delle opere sociali, on. consigliere di Stato Bernasconi, e dal giurista del Dipartimento stesso, dr. Pelli.

Stimolo alla discussione rapida eppure approfondita è venuto anche da benevoli ma insistenti raccomandazioni di persone, di enti e associazioni che da diversi anni, con azione disinteressata e qualificata, si occupano specialmente di questo particolare settore della popolazione: nell'opera di sensibilizzazione dell'opinione pubblica, nella ricerca teorica e, soprattutto, nella traduzione in pratica di principi di intervento a favore degli invalidi che si ritrovano nel proposto disegno di legge. La Commissione ritiene di giustamente e doverosamente assecondare questo desiderio di veder adottata questa legge ancora in questa legislatura, desiderio suffragato specialmente da una petizione firmata da oltre 9000 cittadini (le firme sono state raccolte in pochi giorni) e consegnata alla Presidenza del Gran Consiglio alla presenza anche del relatore.

D'altra parte l'unanime consenso dei commissari sul testo del progetto presentato e sulle direttive che lo informano è certamente dovuto anche alla constatazione che lo stesso è stato elaborato e sofferto attraverso un lungo lavoro di preparazione. Il messaggio espone a tale proposito la cronistoria di questa proposta legislativa: dal progetto del DOS per la creazione dei laboratori di occupazione permanente per invalidi del 20 maggio 1974, al rapporto del 3 giugno 1976 della Commissione della gestione con il quale si ritornava al Consiglio di Stato il messaggio del 16 gennaio 1976 chiedente lo stanziamento di un credito di Fr. 930.000,— per la creazione di un laboratorio a Castel

San Pietro quale prima tappa di realizzazione, con l'invito a riesaminare tutta la problematica dei laboratori stessi in unione con le associazioni interessate; al lavoro conclusivo del Gruppo di studio istituito dal DOS con decisione 1. settembre 1977; infine alla vasta consultazione esperita presso gli organi ufficiali dello Stato e gli enti interessati (vedi messaggio, pagg. 13, 14, 27 e 28). Tutto questo lungo iter laborioso di aggiornamento, di ricerca, di perfezionamento e, soprattutto, di ripensamenti critici alla luce anche delle esperienze pratiche portate avanti nel frattempo da enti e persone (si ricordano gli istituti in atto dell'Associazione ticinese genitori e amici dei bambini bisognosi di educazione speciale, di Don G.M. Colombo, l'opera della Pro Infirmis e dell'Associazione ticinese per adolescenti disadattati) hanno creato nella Commissione della legislazione la convinzione d'essere ora di fronte a una proposta rispondente alle aspettative più volte sollecitate.

Per queste considerazioni e per questa unanimità di consensi il rapporto commissionale potrebbe anche limitarsi alla proposta di adesione ai criteri di impostazione e al relativo testo di disegno di legge. Tuttavia, sia pure schematicamente, si vogliono richiamare e mettere in rilievo alcuni aspetti del problema dell'integrazione sociale e professionale degli invalidi già ampiamente esposti nel messaggio governativo.

2. E' noto che il numero delle persone affette da qualche menomazione fisica o psichica è in costante aumento. Le cause sono da ricercare nel maggior rischio di incidenti dovuto all'impiego di attrezzature e macchinari in un uso in una società con alto grado di industrializzazione, nonché nel progresso della medicina e della terapia, discipline queste che permettono di far sopravvivere molti soggetti altrimenti destinati alla morte. Secondo dati recenti dell'AI circa 1/5 della popolazione presenta qualche menomazione.

Lo Stato con la «Legge per la protezione della maternità, dell'infanzia, della fanciullezza e dell'adolescenza» (del 15 gennaio 1964) e la «Legge per il promovimento, il coordinamento e il sussidiamento delle attività sociali a favore degli anziani» (del 25 giugno 1973), si è preoccupato dei bisogni di questi due importanti settori della popolazione, ma ha lasciato finora scoperta di aiuto la larga fascia di invalidi che si situa proprio tra l'età dello sviluppo e quella degli anziani. L'indagine del Gruppo di lavoro del DOS, preposto all'elaborazione del testo legislativo che ci occupa, condotta nel Locarnese e Valli (come regione pilota) in collaborazione con i servizi cantonali, la Pro Infirmis e la sezione ATGABBES di Locarno, ha evidenziato un numero tale di invalidi (71 casi) tra i 15 e i 32 anni che, esteso in proporzione al resto del Cantone dà un totale di circa 325 casi bisognosi di speciali aiuti per la loro integrazione sociale e professionale da attuarsi, secondo i criteri esposti nel messaggio, per il 50% in strutture protette (il 25% in internato e il 25% in esternato) e per l'altra metà mediante interventi ambulatoriali e domiciliari. Questi dati sembrano essere confermati dalle recenti inchieste regionali

esperite dall'ATGABBES e dalla Federazione ticinese invalidi sportivi (FTIS) e corrispondono pure a quelli calcolati con i parametri dell'UFAS, secondo i quali gli invalidi di questa fascia di età nel Cantone sono pari a circa l'1,2‰ della popolazione residente.

Di fronte a questi rilievi statistici comprovanti i bisogni globali sta la situazione attuale nel Cantone, dove si contano 6 laboratori protetti e di occupazione che accolgono 96 ospiti, 21 in esternato e 25 in internato. Questi provvedimenti strutturali sono dovuti ad iniziative, concertate con il DOS, all'opera di persone e di enti particolarmente sensibili ai problemi degli invalidi e della loro assistenza e che d'altra parte hanno condotto una vasta azione di sensibilizzazione nell'opinione pubblica e di stimolo verso l'Autorità. Si tratta in particolare, dell'Associazione ticinese dei genitori e amici dei bambini bisognosi di educazione speciale (ATGABESS) che gestisce i laboratori «Le Fornaci» di Riva San Vitale, la «FOCE» e il «RONCHETTO» di Lugano e Viganello e «Incontro» di Locarno; del Rev. Don G.M. Colombo e della Pro Infirmis che dirigono quelli di «Madonna di Re» di Belinzona/Daro e «E Noi», di Piotta.

La Pro Infirmis, in unione ai Servizi sociali dello Stato, attende al lavoro di assistenza sociale agli invalidi.

Altre azioni sono in atto: così a Biasca è stato promosso dall'ATGABESS un primo corso di formazione professionale per tre ragazze, mentre in altri posti sono in funzione centri del tempo libero per invalidi, animati da persone che prestano la loro opera all'insegna del volontariato.

Lo Stato gestisce infine il Centro cantonale di formazione professionale per invalidi di Gerra-Piano, costruito con un sussidio del 50% erogato dall'AI.

3. La LAI (Legge federale sull'assicurazione per l'invalidità) consegue, nel settore della politica sociale, lo scopo particolare di integrare o reintegrare l'invalido nelle sue capacità professionali per immetterlo in tutto o in parte nel processo produttivo. E' questo, assieme alla corrisponsione di rendite parziali o totali atte a garantire una certa sufficienza economica, solo uno degli aspetti, sicuramente importante, del problema riguardante la vera integrazione sociale degli invalidi. Infatti, pur ammettendo che, seppure indirettamente, le prestazioni individuali della LAI portano a forme di integrazione anche sociale nel senso delle motivazioni del progetto di legge, nondimeno esse non perseguono specificatamente questo scopo e lasciano scoperto tutto il vasto campo dell'approntamento di strutture e servizi destinati agli invalidi che necessitano di ambienti e condizioni di lavoro normali.

Per quanto riguarda le prestazioni dell'AI a strutture per gli invalidi, esse si esplicano mediante:

- a) il sussidiamento fino a un massimo del 50% dei costi, secondo l'ordinanza di esecuzione, di costruzione di laboratori d'occupazione e protetti, destinati: i primi ai casi gravi, non suscettibili di

integrazione professionale; i secondi a quelli possibili di un certo ricupero;

- b) il rimborso dei maggiori costi prodotti dall'occupazione degli invalidi;
- c) il sussidiamento della quasi totalità dei costi d'esercizio dei laboratori occupazionali che ospitano invalidi con redditività praticamente nulla.

Per i laboratori protetti, ammessa una casistica, secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, che offre un reddito del lavoro di almeno 50 cts all'ora per un minimo di 2000 ore all'anno, le spese sono sussidiabili in misura variabile da 1/3 alla metà.

- 4. Il disegno di legge è destinato a integrare tutte le prestazioni della LAI mediante l'attuazione di un programma cantonale, capace di coprire tutti i bisogni in strutture e servizi per l'integrazione sociale e professionale degli invalidi di cui è fatto cenno al capo I del presente rapporto.

Il programma, elaborato dal DOS, con la consulenza di una Commissione consultiva, sarà approvato dal Consiglio di Stato. Il Gran Consiglio potrà discuterlo e esaminarlo in occasione della presentazione, all'inizio di ogni legislatura, in base al decreto legislativo del 20 dicembre 1973, del rapporto sulle linee direttive della politica governativa e del piano finanziario. In tale circostanza il Legislativo potrà verificare la volontà politica di attuare, in termini di tempo, di spese di investimento e ricorrenti, il programma stesso.

- 5. La Commissione ritiene di approvare incondizionatamente il progetto di legge in punto ai principi educativi e ai tipi di intervento possibili e previsti.

I principi educativi partono dall'assunto, finalmente non più discusso, che il cosiddetto handicappato è in primo luogo una persona nella piena accezione del termine, e come tale egli dev'essere considerato sia dallo Stato, promotore del bene comune, che dagli altri componenti la comunità. Nel contesto sociale va ammesso e accettato senza riserve mentali, come portatore di valori umani e culturali che arricchiscono anziché impoverire le società. Dentro questa deve essere messo in condizione di muoversi e operare con la massima naturalezza, consentita a tutti, secondo il proprio grado di autonomia fisica e psichica. Ne consegue anche il suo diritto al maggior livello di educazione culturale possibile, compresa quella professionale; e accanto ad essa il diritto al lavoro. Citiamo dal messaggio: «Il lavoro, oltre a finalità sociali ed economiche, favorisce lo sviluppo personale sotto vari aspetti: evita l'isolamento, l'inattività; accresce le capacità espressive dell'individuo; rappresenta una possibilità di presa di coscienza delle proprie capacità e dei propri limiti; è una fonte necessaria di guadagno».

Seguendo questi principi, le strutture devono essere realizzate e gestite tenendo conto che accanto ai momenti di lavoro acquistano grande importanza formativa quelli a carattere terapeutico, ricrea-

tivo, espressivo, di educazione di base permanente. Per questo i laboratori saranno dimensionati alla misura dell'ambiente che li circonda e in esso inseriti, e dovranno coinvolgere tutte le persone interessate, dagli ospiti, al personale, alle famiglie, in un unico processo educativo. Solo così le strutture non saranno destinate a diventare sedi di emarginazione sia pure meno alienante di quanto potrebbe accadere in caso di loro inesistenza.

Tra i vari interventi possibili il messaggio ne caratterizza tre tipi: strutturali, ambulatoriali, di promozione e incentivo.

Tra tutti, il progetto di legge privilegia in ordine di priorità gli interventi ambulatoriali e domiciliari, allo scopo di mantenere, mediante appoggi e assistenza di vario tipo, l'invalido in strutture non specialistiche, quali la famiglia, la casa e il posto di lavoro. Secondo l'identificazione dei casi emersi dalle indagini, almeno la metà degli invalidi dovrebbe beneficiare di questo particolare provvedimento, evitando così il trasferimento nelle strutture protette. Il collocamento duraturo in queste ultime dovrebbe avvenire, secondo i concetti contenuti nel messaggio, soltanto quando risultassero inadeguate tutte le altre forme di assistenza.

Accanto a questi interventi, l'integrazione delle prestazioni individuali della LAI viene realizzata attraverso altri provvedimenti singoli proposti dalla novella legislativa: tali sono, specificatamente, quelli che chiamano all'assunzione degli invalidi nei rami dell'amministrazione statale e da parte di imprenditori privati e di altri enti pubblici, sussidiati e favoriti da appalti o da forniture. Le norme relative, contenute negli articoli 9 e 10 sono potestative. Si apre qui una vasta opera di sensibilizzazione presso le aziende imprenditoriali e di quelle fornitrici dello Stato affinché la norma non resti sulla carta, ma trovi frequente applicazione.

6. Il progetto di legge sancisce l'obbligo giuridico dello Stato di assicurare l'integrazione sociale e professionale degli invalidi e come tale impegna l'ente pubblico a garantire la realizzazione delle strutture, l'organizzazione dei servizi e l'applicazione dei provvedimenti necessari. Esso è reso responsabile dell'attuazione completa del programma di copertura dei bisogni. Ciò potrà avvenire mediante iniziative proprie, con la concessione delle sovvenzioni previste a favore delle strutture e delle attività già esistenti ad opera di persone o enti, oppure mediante analogo sussidiamento di quelle che per altre iniziative dovessero essere promosse, in consonanza con il Programma cantonale.

Le previsioni dei costi di investimento relativi alle costruzioni delle strutture per laboratori protetti e occupazionali, con esternato ed internato, per una novantina di posti in totale, si cifrano in franchi 10.600.000,— dei quali la metà dovranno essere coperti dal Cantone (Fr. 5.300.000,—). Per contro le spese ricorrenti per costi di gestione sono previste, a programma completato, in Fr. 2.009.460,—, così ripartite: Fr. 700.460,— per le strutture esistenti e Fr. 1.309.000,— per quelle ancora da realizzare. A questi importi dovranno essere aggiunti

quelli relativi a provvedimenti particolari previsti dall'art. 8, difficilmente quantificabili per impossibilità di determinare in anticipo i bisogni e, quindi, i necessari interventi.

Questi oneri che lo Stato sta per assumere, a mente della Commissione dovranno trovare conferma in un più approfondito esame di dettaglio, derivante soprattutto da una più precisa configurazione del Programma cantonale di attuazione della legge. Nella misura in cui sono prospettati non appaiono esorbitanti in relazione alle possibilità finanziarie del Cantone, in considerazione soprattutto della doverosa attuazione della nuova legge di significato altamente sociale.

7. L'esame di merito e di dettaglio del testo di legge ha trovato la Commissione consenziente su tutti gli articoli, tranne che sul terzo, ritenuto restrittivo nella definizione dell'invalido, escludendo l'invalidità che potrebbe sopravvenire anche dopo l'età evolutiva. Questa restrizione, che potrebbe escludere dal beneficio dei provvedimenti previsti dalla legge un sia pur esiguo numero di persone, non è stata ritenuta equa, per cui si propone lo stralcio delle parole «nell'età evolutiva». L'art. 3 viene pertanto proposto nella seguente stesura:

Art. 3

E' considerato invalido secondo questa legge chi permanentemente o in modo presumibilmente duraturo, per impedimento congenito, sopravvenuto o di origine traumatica si trovi in condizioni fisiche o psichiche menomate e tali da determinare l'incapacità di guadagno o da pregiudicare le normali relazioni sociali.

Con questa sola proposta di modificazione la Commissione della legislazione raccomanda l'adozione del testo di Legge sull'integrazione sociale e professionale degli invalidi. Questo atto parlamentare colma una grave lacuna nella nostra legislazione sociale.

Per la Commissione della legislazione:

P. Bignasca, relatore

Bacciarini — Ballinari — Bizzozero —

Canevascini — Felder — Gianoni —

Giudici — Meroni-Carlovingi — Nessi

— Pedotti — Pini M.