

LA LEGISLAZIONE REGIONALE PER I CITTADINI DISABILI

2.1 Caratteristiche evolutive

Nel nostro paese, l'evoluzione della legislazione statale in materia di handicap è stata accompagnata, di recente, da una relativa e crescente produzione normativa a livello regionale. Iniziata a svilupparsi verso la metà degli anni Settanta, in seguito al decentramento regionale e al progressivo trasferimento di diverse competenze dallo Stato alle Regioni, ha gradualmente contribuito a migliorare le condizioni di vita di molti disabili e ad accrescere le opportunità d'integrazione nella vita sociale.

L'evoluzione della normativa regionale ha raggiunto la sua massima espansione nel decennio 1980/1990. E' in questo periodo, infatti, che quasi tutte le Regioni, nel rispetto delle deleghe attribuite in materia, cominciano a dotarsi di leggi di carattere generale sulla problematica dell'handicap: sono leggi che tutelano i portatori di handicap in vari campi della vita sociale e spesso individuano tali soggetti attraverso definizioni specifiche. Tali leggi contengono disposizioni concernenti particolari esigenze dei disabili (diritto allo studio, formazione professionale, inserimento lavorativo, eliminazione delle barriere architettoniche, trasporti, ecc.).

I quadri regionali si arricchiscono, inoltre, di altre normative che, direttamente o indirettamente, globalmente o in parte, interessano le persone con difficoltà, i loro familiari e quanti ne condividono le condizioni e le attese (associazioni) od operano a loro favore (enti assistenziali, centri di riabilitazione, strutture formative, ecc.).

In quest'ulteriore e continua intensa produzione, si possono distinguere alcuni gruppi di leggi.

1) Leggi di applicazione della riforma sanitaria: sono le leggi che istituiscono le unità sanitarie locali. Annoverano tra le attività della USL anche quelle relative all'assistenza sanitaria a favore dei disabili. Sono state emanate, agli inizi degli anni Ottanta, e seguite in diversi casi, da leggi di modifica e disposizioni applicative.

2) Leggi di carattere socio-assistenziale: sono le normative in materia di riordino dei servizi socio-assistenziali, in attesa di una legge statale di riforma del settore. Prevedono interventi assistenziali di carattere economico, sanitario e sociale, e sono rivolte a tutti i cittadini. Riguardano i portatori di handicap per interventi specifici nei loro confronti o in quanto cittadini in situazioni di bisogno o soggetti a processi di emarginazione sociale. In larga maggioranza, sono state emanate nel corso degli anni Ottanta e nei primi anni Novanta. In alcune Regioni non sono ancora presenti.

3) Leggi sulla tutela della salute mentale: sono provvedimenti emanati, soprattutto, in applicazione della legge 180/78

“Accertamenti sanitari volontari e obbligatori”, le cui indicazioni e integrazioni vengono recepite nella legge di riforma sanitaria (L. 833/78). Prevedono, quasi esclusivamente, l’organizzazione di servizi territoriali per l’assistenza psichiatrica. Alcune assicurano anche altri interventi, tra i quali l’inserimento lavorativo.

4) Leggi relative ad altre materie, ma che riguardano anche i portatori di handicap: sono, ad esempio, le leggi sul diritto allo studio nelle scuole e il diritto allo studio universitario, sulla formazione professionale, sull’associazionismo, sulla cooperazione.

Da questa indicativa e sommaria ripartizione non è difficile dedurre che ci troviamo di fronte ad un complesso di provvedimenti legislativi di non facile e immediata lettura.

Questa crescente produzione normativa regionale, da un lato ha certamente concorso ad affermare il principio della sicurezza sociale previsto dalla carta costituzionale e ha ampliato il ventaglio di interventi socio-assistenziali in favore dei disabili; dall’altro lato, purtroppo, ha contribuito ad accrescere la frammentazione delle competenze gestionali in materia da parte degli enti locali (USL, Province e Comuni) e, in attesa di una Legge-quadro di riferimento, ha determinato situazioni diversificate a livello territoriale.

I diversi provvedimenti che sono stati emanati hanno cercato, per quanto di competenza, di integrare la legislazione vigente a livello nazionale, ma soprattutto hanno cercato di abbandonare l’impostazione per categoria. Vengono usati sempre

più termini quali “handicappati” o “portatori di handicap” lasciando subito intendere come le disposizioni siano rivolte a tutti.

In molte leggi regionali si riscontrano precise definizioni del concetto di handicap, del tutto assenti nella legislazione nazionale dello stesso periodo.

Basti citare, per esempio la legge della Regione Lazio, non certo recente in quanto risale al 1974 (legge n. 62 del 19.09.74), la quale definisce portatore di handicap *“la persona che in seguito ad un intervento morboso o traumatico intervenuto in epoca pre- peri o post- natale, presenti una menomazione nelle proprie condizioni fisiche, psichiche e/o sensoriali”*.

Osservando l'evoluzione legislativa del recente passato e cercando una comparazione metodologica tra l'insieme dei provvedimenti emanati a livello statale e a livello regionale, si può osservare che mentre la legislazione dello Stato, pur avendo definito in maniera abbastanza soddisfacente il quadro dei diritti civili delle persone handicappate, è apparsa complessa e disorganica, al contrario quella regionale si mostra più organica e adeguata.

Nonostante gli aspetti innovativi, la legislazione regionale non è stata immune da caratteristiche negative e da limiti. Molte leggi regionali emanate in particolare nel corso degli anni Ottanta, infatti, possono essere definite leggi- manifesto, disposizioni, cioè, che contengono enunciazioni di princìpi, ma

pochi e incisivi interventi operativi e strumenti adeguati per la loro applicazione.

Non sono mancate poi leggi regionali che hanno ripercorso vecchie logiche come quelle della settorialità, della specificità e della categorizzazione.

2.2 Caratteristiche attuali

Nella situazione attuale l'aspetto che si evidenzia maggiormente è comunque la profonda disomogeneità tra le varie normative regionali. Accanto a Regioni che hanno definito abbastanza compiutamente un organico assetto legislativo, ve ne sono altre nelle quali le disposizioni sono ancora carenti e attendono di essere integrate e migliorate.

Un altro fenomeno che si riscontra è la dinamicità del quadro legislativo in alcune Regioni e, al contrario, la staticità in altre: in una Regione, ad esempio, migliora in parte o cambia quasi completamente nell'arco di qualche anno, mentre altrove l'assetto legislativo resta pressoché immutato anche per diversi anni.

Un'altra caratteristica è la presenza in diverse Regioni, non solo di analoghe leggi, ma addirittura di identiche norme. Si verifica che, disposizioni promulgate da alcune Regioni, vengano riprese da altre per quanto concerne le finalità e la tipologia degli interventi. Non mancano casi di leggi regionali nei quali siano

stati accolti interi articoli di provvedimenti emanati qualche anno prima da altre Regioni. Questa prassi non è da considerarsi affatto negativa, ma certamente appare discutibile là dove le disposizioni “estrapolate” vengono accolte senza considerare se le variabili socioculturali, lo stato dei servizi sociosanitari, i livelli economici e altre condizioni di quella realtà ne consentano una completa applicazione.

Tutti questi fenomeni contribuiscono a determinare un quadro complessivo della normativa regionale estremamente mutevole e disomogeneo.

Diverse normative, inoltre, cercano di integrare disposizioni in vigore a livello nazionale e di superarne alcuni limiti di applicazione. Ad esempio, in materia di eliminazione delle barriere architettoniche, le norme promulgate da alcune Regioni (tra le quali: Liguria, Lombardia, Piemonte, Veneto, Valle d’Aosta, Toscana) prevedono specifiche disposizioni applicative quali l’adeguamento dei piani urbanistici dei Comuni alle normative statali e regionali in materia, incentivi e sanzioni.

Non mancano, purtroppo, in alcuni quadri legislativi residui del passato e aspetti negativi. Non si può dire, infatti, che siano scomparsi del tutto approcci settoriali (interventi separati per la riabilitazione, servizi sociali, integrazione nelle scuole e diritto allo studio universitario) e tentativi persistenti di dividere ancora in categorie (invalidi per diverse cause, ciechi, sordomuti, ecc.). Un esempio è offerto dalle normative sul diritto all’uso dei mezzi di trasporto pubblici: in alcune normative si evidenzia una

dettagliata divisione in categorie e la richiesta di una serie di requisiti e condizioni necessarie per usufruire del servizio.

Si assiste, infine, all'emanazione di provvedimenti con enunciati di principio e contenuti programmatici generici che rischiano di non trovare pratica attuazione. Sono presenti, infatti, normative che annoverano una vasta gamma di obiettivi, ma non sempre indicano i relativi interventi da realizzare. Altre elencano diversi interventi, ma non offrono per la loro applicazione sufficienti garanzie che, pertanto, sono da ricercare nelle disponibilità economiche dell'ente Regione, nella discrezionalità politica degli enti locali e nell'organizzazione della griglia sociosanitaria del territorio. In diversi testi legislativi i Comuni e le USL non "devono" ma "possono" realizzare le iniziative previste. Il fatto, pertanto, che una Regione disponga di leggi corrette e innovative, sebbene sia da considerarsi in maniera positiva, non deve far dedurre che certamente in quella realtà si abbia la possibilità di disporre pienamente degli interventi e dei servizi previsti.

Dopo l'emanazione della Legge-quadro sull'handicap, la situazione non sembra mutata di molto. Alcune Regioni (Liguria e Marche) hanno provveduto alla promulgazione di una legge regionale di applicazione, altre hanno emanato specifiche normative di recepimento di alcuni contenuti, altre ancora si sono limitate a provvedimenti amministrativi attuativi in tutto, o in parte, delle disposizioni previste dalla Legge-quadro. Permangono un quadro incompleto e con forti divari tra molte

realità regionali che rischiano di ritardare la sua applicazione e di non consentire uguali opportunità ai disabili nell'esigibilità dei diritti civili.

Da quanto esposto si deduce che, per conoscere i diritti civili dei disabili, quelli esigibili e quelli ancora solamente possibili, è necessario far riferimento sia alla normativa statale che a quella regionale. Lo Stato e le Regioni esercitano, infatti, funzioni legislative diverse in base a distinte competenze in materia. Integrando pertanto le disposizioni vigenti a livello statale, e quelle a livello regionale, è possibile definire e delineare il quadro completo dei diritti civili dei disabili.