

10481

Messaggio
del Consiglio federale all'Assemblea federale a sostegno
d'un disegno di legge federale che modifica quella su l'assicurazione
per l'invalidità

(Del 4 febbraio 1970)

Onorevoli signori, presidente e consiglieri,

Con il presente messaggio ci pregiamo di sottoporvi un disegno di legge federale che modifica quella su l'assicurazione per l'invalidità.

I. Cenni introduttivi

Conformemente all'articolo 19 della legge federale del 19 giugno 1959 (RU 1959 845) su l'assicurazione per l'invalidità (LAI), entrata in vigore il 1^o gennaio 1960 e parzialmente riveduta con il 1^o gennaio 1968 (RU 1968 29) sono accordati dei sussidi per l'istruzione scolastica speciale dei minorenni, che sono bensì suscettivi d'istruzione ma che, con l'insorgere dell'invalidità, non possono frequentare la scuola pubblica o non possono essere obbligati a frequentarla. Riguardo ai frenastenici, l'Amministrazione, dall'introduzione dell'AI, ha costantemente interpretato tale disposizione nel modo seguente: i sussidi per l'istruzione scolastica speciale devono essere concessi non solo ai bambini frenastenici, atti, almeno parzialmente, ad acquisire nozioni di lettura, di scrittura e di calcolo, ma parimente a quelli che possono essere formati soltanto dal profilo pratico e manuale (atti a ricevere una formazione pratica) o persino a quelli idonei ad imparare e ad eseguire solo gli atti ordinari della vita, come vestirsi, mangiare, ecc. (minorenni idonei ad imparare solamente taluni atti ordinari).

In diverse sentenze, il Tribunale federale delle assicurazioni ha recentemente definito in modo più limitato la nozione dell'istruzione scolastica speciale. Secondo detto Tribunale, hanno diritto ai sussidi per l'istruzione scolastica speciale solo i bambini idonei, sino ad un determinato grado, a ricevere una formazione scolastica propriamente detta, ovvero ad acquisire talune nozioni nelle materie elementari summenzionate. L'osservanza di questa giurisprudenza provocherebbe gravi ripercussioni in materia di politica sociale; per questo motivo, appare indispensabile di conferire maggiore

chiarezza a questo stato di cose, provvedendo immediatamente a modificare la legge. Nella nostra risposta alle interrogazioni del Consigliere nazionale Bircher del 22 settembre 1969 e del Consigliere agli Stati Stucki del 9 ottobre 1969, abbiamo preannunciato la presentazione di un disegno di legge a tale riguardo.

La mozione del Consigliere nazionale Kurzmeyer, presentata il 26 novembre 1969, come anche le interrogazioni dei Consiglieri nazionali Kloter (del 24 novembre 1969) e Tschopp (del 1° dicembre 1969) trattano parimente della revisione dell'articolo 19 LAI.

II. Opportunità di una revisione della legge

Secondo l'articolo 19 LAI, i sussidi per l'istruzione scolastica speciale sono accordati «ai minorenni idonei» i quali però, con l'insorgere dell'invalidità, non possono frequentare la scuola pubblica o non possono essere obbligati a frequentarla. Secondo i lavori preparatori, segnatamente il rapporto della Commissione federale di periti per l'introduzione dell'AI, del 30 novembre 1956, e il messaggio del Consiglio federale del 24 ottobre 1958 (FF 1958 975), anche i frenastenici gravi dovrebbero essere considerati idonei a ricevere un'istruzione e dovrebbero pertanto poter beneficiare d'una formazione scolastica speciale intesa a determinare e a sviluppare, mediante particolari metodi di insegnamento, quelle poche facoltà mentali e attitudini manuali di cui ancora dispongono. Per questo motivo, i minorenni, che beneficiano soltanto di possibilità assai limitate per sviluppare ulteriormente le loro capacità fisiche o psichiche relativamente scarse, sono sempre stati riconosciuti, in pratica, atti a ricevere un'istruzione.

Anche le leggi cantonali in materia scolastica hanno vieppiù tenuto conto di questa evoluzione; i legislatori infatti hanno elaborato le basi legali occorrenti all'istituzione di classi e di scuole speciali, destinate ai frenastenici atti a ricevere una formazione pratica. La concezione iniziale della formazione scolastica è quindi stata ampliata nel diritto cantonale stesso.

In occasione della revisione della LAI, entrata in vigore il 1° gennaio 1968, questa nuova tendenza è stata ulteriormente corroborata. Nell'articolo 8 capoverso 2 della LAI è stato stabilito che talune misure d'integrazione, in particolare la formazione scolastica speciale, possono essere accordate indipendentemente dalla possibilità d'integrazione nell'attività produttiva. Nel nostro messaggio del 27 febbraio 1967 (FF 1967 I 513), abbiamo rilevato, a tale riguardo, che l'AI doveva parimente prendere in considerazione i provvedimenti destinati a consentire all'assicurato di effettuare gli atti più ordinari della vita e di mantenere un certo contatto con il mondo che lo circonda. La nozione dell'istruzione scolastica speciale, analogamente ad altri concetti, non era stata definita in modo particolareggiato nella legge, al momento dell'introduzione dell'AI, a cagione della mancanza d'esperienza pra-

tica; spettava pertanto alla prassi amministrativa e alla giurisprudenza di darle un'interpretazione più precisa. La revisione della LAI sembrava d'altronde aver fornito una definizione soddisfacente del limite, grazie al quale gli assicurati idonei potevano essere sciverati dagli assicurati inetti a ricevere un'istruzione.

L'interpretazione data dal Tribunale federale delle assicurazioni alla nozione d'istruzione scolastica speciale ha avuto l'effetto di limitare considerevolmente la portata dei compiti stabiliti nella LAI. Essa ha inoltre prodotto conseguenze inammissibili, mettendo in dubbio i presupposti del diritto alle prestazioni di circa 4 000 frenastenici idonei a ricevere una formazione pratica o a imparare taluni atti vitali ordinari, ovvero di $\frac{1}{3}$ circa di tutti i beneficiari di sussidi AI per l'istruzione scolastica speciale. Questa giurisprudenza non infirma d'altronde solo il diritto ai sussidi individuali per l'istruzione scolastica speciale; infatti le istituzioni che finora hanno accolto, curato ed educato i bambini colpiti da grave menomazione psichica non potrebbero più pretendere i sussidi dell'AI per le spese di costruzione e d'esercizio dei loro stabilimenti. In pratica, tali sussidi possono essere unicamente concessi qualora siano presi dei provvedimenti d'integrazione dell'AI almeno nella metà dei casi o delle giornate di soggiorno, ciò che implica la concessione di sussidi individuali per l'istruzione scolastica speciale. Presentemente, si contano ben 88 scuole speciali riconosciute, soltanto per i minorenni atti a ricevere una formazione pratica, e 79 altre scuole speciali riconosciute, sia per minorenni suscettivi d'istruzione scolastica, sia per quelli che sono atti a ricevere una formazione pratica. Ove i sussidi suindicati dovessero essere soppressi, un gran numero di stabilimenti, creati soltanto grazie alle prestazioni AI, verrebbero presumibilmente a trovarsi in serie difficoltà finanziarie e sarebbero perfino costretti a cessare la loro attività, essendo arduo procacciarsi in altro modo i fondi necessari.

Abbiamo esaminato la questione a sapere se la prassi amministrativa, finora meno rigida della giurisprudenza, non potrebbe essere mantenuta anche senza modificare la legge. Siamo però giunti alla conclusione che tale soluzione sarebbe inattuabile, poiché la sicurezza del diritto verrebbe seriamente compromessa se l'amministrazione non dovesse osservare la giurisprudenza.

S'impone pertanto una modificazione della LAI, poiché le prestazioni di cui trattasi non possono più essere accordate in virtù di altre disposizioni legali.

III. Proposte di revisione

Visto quanto precede, vi proponiamo di inserire nell'articolo 19 capoverso 1 della LAI una seconda frase, giusta la quale l'istruzione scolastica speciale, oltre alla formazione scolastica propriamente detta, deve comprendere le misure applicate ai minorenni frenastenici, che bensì sono atti a

ricevere una formazione pratica o ad imparare taluni atti ordinari, ma che non possono beneficiare di un'istruzione scolastica vera e propria. Tali provvedimenti devono pure comprendere gli sforzi intesi a stabilire, per i minorati fisici e psichici, i contatti con il mondo che li circonda.

La commissione federale dell'AVS e dell'AI ha approvato unanimemente tale proposta.

Consideriamo il presente messaggio anche come risposta alle interrogazioni dei consiglieri nazionali Kloter (del 24 novembre 1969) e Tschöpp (del 10 dicembre 1969).

IV. Conseguenze finanziarie della revisione e ripercussioni sull'effettivo del personale

Rispetto all'ordinamento finora vigente, la revisione proposta non provocherà nessun aumento degli oneri finanziari; essa ha infatti unicamente lo scopo di specificare il versamento dei sussidi AI agli enti preposti all'istruzione scolastica speciale, e il pagamento dei sussidi di costruzione e d'esercizio agli stabilimenti, che curano la formazione dei minorenni invalidi grazie ai contributi AI, nella misura in cui tali prestazioni erano finora concesse. Non sarà parimente necessario aumentare l'effettivo del personale.

V. Costituzionalità

Il disegno di legge si fonda sull'articolo 34 ^{quater} della Costituzione federale, analogamente a qualsiasi legislazione in materia d'AVS e d'AI.

Abbiamo l'onore di proporvi d'adottare il disegno di legge allegato.

Vogliate gradire, onorevoli signori presidente e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

Berna, 4 febbraio 1970.

In nome del Consiglio federale svizzero,

Il presidente della Confederazione:

Tschiudi

Il cancelliere della Confederazione:

Huber

Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale a sostegno d'un disegno di legge federale che modifica quella su l'assicurazione per l'invalidità (Del 4 febbraio 1970)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1970
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	07
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	10481
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	20.02.1970
Date	
Data	
Seite	179-182
Page	
Pagina	
Ref. No	10 157 018

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.