



# Politiche della disabilità: a breve il II programma di azione biennale

di Silvia Bruzzone

Tag: #conferenzadisabilità #disabilità #shadowreport

## 1. Il Rapporto alternativo (Shadow Report) predisposto dal Forum Italiano della Disabilità.

**Tra pochi giorni, il 16 e 17 settembre, si terrà a Firenze la V conferenza nazionale per le politiche della disabilità.**

In tale occasione verrà discussa la proposta, diffusa nel luglio scorso, del II Programma di azione biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità in attuazione della legislazione nazionale e internazionale ai sensi dell'art. 5, comma 3, della legge 3 marzo 2009, n. 18 (che ha ratificato la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità).

A Gennaio era stato reso pubblico il primo [rapporto alternativo](#) – predisposto dal Forum Italiano sulla Disabilità (di seguito FID) che è stato inviato al Comitato delle Nazioni Unite sulla Convenzione stessa: esso contiene numerose osservazioni, anche aggiuntive, rispetto a quelle indicate nel [Rapporto Governativo italiano del 2013](#) (approvato con DPR 4 ottobre 2013) sulla Convenzione sui diritti delle persone con disabilità.

Con questo cd. Shadow Report il FID sollecita le Istituzioni affinché **“pongano al centro della propria agenda politica e di programmazione anche i diritti delle persone con disabilità, mettendo a sistema i vari interventi per le politiche sociali, supportati da congrue azioni e risorse”**.

Nella lista delle priorità vi è l'obiettivo di garantire la partecipazione attiva e strutturata di tutte le persone con disabilità attraverso le Associazioni, oltre alla richiesta di adottare azioni di “accrescimento della consapevolezza” nelle Istituzioni e nella società civile sulle tematiche di interesse “per la disabilità”. Non si tratta di evidenze di poco conto stante il perdurare di una situazione di crisi di rappresentanza e di rappresentatività presenti in alcune Associazioni e in alcuni dei territori italiani, più che in altri, e comunque con differenze geografiche rilevanti (anche a livello di singoli Comuni e Aziende sanitarie). Le ragioni sono molteplici, non esplicitabili in tale contributo né in tale sede, ma che sono purtroppo dovute anche alla frammentazione delle istanze cui si assiste (spesso per singola patologia, per singolo argomento, per singolo ambito territoriale quando in realtà sarebbero di rilevanza nazionale).

La FID richiede, altresì, **l'inserimento della definizione di “accomodamento ragionevole” nella Legislazione nazionale e regionale**, oltre a quanto già fatto - sebbene in modo non esaustivo né totalmente soddisfacente – nell'ambito dell'inserimento e del mantenimento dell'occupazione, con

l'introduzione del comma 3 bis, all'art. 3, del D. Lgs. 216/2003 emanato in "Attuazione della direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro" (cfr. S. BRUZZONE, "L'inclusione lavorativa e gli 'accomodamenti ragionevoli': prime riflessioni", in [Bollettino Adapt speciale del 18 maggio 2016, n. 7](#)).

La prescrizione del principio di adozione di specifici accomodamenti anche negli altri settori della vita è essenziale, tanto quanto il riconoscimento del rifiuto ad un accomodamento ragionevole da considerarsi come forma di discriminazione. Basta considerare il settore della mobilità dove l'adozione di programmi che prevedono il rilascio di voucher per l'utilizzo dei taxi, ad esempio, consente ad una persona con disabilità di percorrere senza problema il tragitto casa- posto di lavoro. Sul tema del lavoro, il rapporto della FID, **ricorda come a tutt'oggi il tasso di disoccupazione rimanga estremamente alto, accentuato dalla crisi generale in atto dal 2008**. Si tratta di dati amministrativi incompleti, pubblicati in occasione dell'emanazione della Relazione biennale sullo stato di attuazione della legge 68/99. L'ultima disponibile - la Settima - è stata pubblicata nel 2014 e si riferisce agli anni 2012-2013: una tempistica (e, aggiungo, dei contenuti) ben diversi da quelli utilizzati (e raccolti) dall'ISTAT. Sicuramente inutili per fare analisi approfondite, osservazioni costruttive né, soprattutto, proposte e programmazione politica-economica efficiente ed efficace. Sui temi "lavoro e occupazione" (ex art. 27 della Convenzione ONU sopra citata) il Report ricorda che nel Primo Programma di Azione biennale sono state indicate le seguenti azioni:

- la necessità di **rivedere le modalità di acquisizione dei dati e delle statistiche**, oltre alla loro informatizzazione in modo da elaborare in tempo reale le informazioni a livello nazionale, regionale e locale;
- la **verifica dello stato di attuazione** dell'art. 9 del Decreto-Legge 13 agosto 2011 n. 138, convertito in 14 settembre 2011 n. 148, relativo alle **compensazioni da parte di aziende che hanno più sedi**;
- l'urgenza di procedere alla **ridefinizione dei criteri di distribuzione dei fondi** previsti dalla Legge n. 68/99 per renderli maggiormente efficaci;
- l'importanza di **definire le linee guida di funzionamento dei servizi del collocamento** mirato come, parimenti, l'istituzione di un centro nazionale di informazione, consulenza e sostegno (in cui raccogliere le buone pratiche di inclusione), e la realizzazione di una banca dati degli ausili;
- l'utilità di **inserire l'INAIL nella rete del collocamento** mirato territoriale.

Non ultima vi è la previsione, all'interno delle aziende di grandi dimensioni, di una unità tecnica (in esperienze estere è il cd. "disability manager") che, in stretto raccordo con le rappresentanze sindacali aziendali, dovrebbe occuparsi, con progetti personalizzati, dei singoli lavoratori con disabilità, affrontando e risolvendo i problemi legati alle condizioni di lavoro (cfr. per approfondimenti M. Moncai e L. Zanfrini (a cura di), *Creare valore con la diversità*, in *Sociologia del lavoro*, Franco Angeli ed., 2014).

## **2. Taluni provvedimenti emanati dell'ultimo biennio.**

**In relazione a tali azioni si sono avuti nell'ultimo biennio una serie di provvedimenti legislativi** tra cui l'incremento del fondo previsto dall'art. 13, comma 4, della Legge 12 marzo 1999, n. 68, per 20 milioni di euro a partire dall'anno 2015 (cfr. art. 1, comma 160, della Legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" - Legge di stabilità 2015).

Alcune novità sono state introdotte anche dal D. lgs. 14 settembre, 2015 n. 151 (per una disamina cfr. E. Massi, [Collocamento dei lavoratori disabili: le novità del D. L.vo n. 151/2015](#)), che all'art. 1, con una norma programmatica, prevede:

- l'**emanazione di linee guida in materia di collocamento mirato** (art. 1), in particolare, promuovendo l'istituzione di un responsabile per l'inserimento lavorativo nei luoghi di lavoro, prevedendo contributi a valere sul Fondo regionale per l'occupazione dei disabili (ex art. 14 Legge 68/1999);
- l'**istituzione di una "Banca dati del Collocamento mirato"** che dovrà raccogliere le informazioni relative ai datori di lavoro e ai lavoratori, comprese quelle relative agli accomodamenti ragionevoli (art. 9 Legge 68/1999);
- la revisione della **disciplina degli incentivi alle assunzioni**: le risorse del Fondo finanziano la corresponsione da parte dell'INPS degli incentivi ai datori di lavoro che assumono lavoratori con disabilità, mediante conguaglio nelle denunce contributive mensili e le sperimentazioni di inclusione lavorativa delle persone con disabilità da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (art. 13 Legge 68/1999).

### 3. Il II Programma di azione biennale.

Tra le proposte, vecchie e nuove, indicate nel [II Programma di azione biennale](#) vi sono indicazioni di rilievo.

Talune di quelle inserite nella linea di intervento 5 "lavoro e occupazione" sono dovute all'ancora **mancata applicazione, tanto dell'ICF** (cfr. M. Leonardi, C. Scaratti, *Persone con malattie croniche nel mondo del lavoro in Europa e modello biopsicosociale della disabilità. Il progetto PATHWAYS*, in [Bollettino Adapt speciale 18 maggio 2016](#), n. 7), **quanto delle indicazioni riportate in altre linee di intervento del Programma stesso**. Si pensi, ad esempio, alla Linea di intervento 1 del Programma riguardante la modifica delle "procedure di riconoscimento/certificazione della condizione di disabilità e l'introduzione di una valutazione multidimensionale finalizzata a sostenere il sistema di accesso e la progettazione personalizzata": per l'azione specifica (di cui alla lett. A) relativa agli infortuni sul lavoro verificatisi e alle malattie professionali (denunciate a partire dal 25/7/2000), viene indicata **la necessità di rideterminare la soglia di invalidità stabilita dalle norme vigenti per l'accesso al collocamento mirato**, convertendo i gradi di riduzione o perdita dell'attitudine al lavoro (di cui alle tabelle allegate al TU 1124/1965) nel corrispondente grado di menomazione dell'integrità psico-fisica (di cui alla tabella approvata con DM 12 luglio 2000).

Altre priorità espresse nella linea di intervento 5, Azione 1, attengono alla Legge 68/99:

- b) aggiornare e razionalizzare la **disciplina delle sospensioni** (ex art. 3 co.5 della Legge 68/99) in relazione ai nuovi ammortizzatori sociali;
- c) aggiornare e razionalizzare la disciplina delle sospensioni (di cui all'art. 5 della Legge 68/99);
- d) rendere adeguati i futuri finanziamenti del **Fondo nazionale in base all'esito del monitoraggio** (che è previsto dall'art. 13, comma 10, della L 68/99);
- e) rendere automatico ed integrale **il ricorso a forme di finanziamento pubblico per interventi e tecnologia assistiva ad alto contenuto tecnologico**, anche con riferimento all'abbattimento delle barriere architettoniche, con il supporto delle Regioni e delle Istituzioni competenti (in relazione a ciò è necessario semplificare le procedure e rendere disponibili le risorse senza oneri e complessità burocratiche);
- f) prevedere che tutti gli interventi legislativi e normativi finalizzati all'inserimento e all'inclusione lavorativa delle persone con disabilità siano in linea con **l'impianto strutturale e funzionale della Legge 68/99 e della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità**;
- g) definire misure di **sostegno e un sistema di incentivi per la contrattazione di primo e secondo livello in materia di flessibilità e conciliazione** dei tempi di vita-cura-lavoro per le persone con di-

sabilità o malattie gravi e croniche progressive, o lavoratori *caregiver* di persone con gravi disabilità;

h) **estendere il diritto al part-time a tutti i lavoratori con handicap in condizione di gravità già previsto per i lavoratori affetti da patologie oncologiche** nonché da gravi patologie cronicodegenerative ingravescenti, per i quali residui una ridotta capacità lavorativa, eventualmente anche a causa degli effetti invalidanti di terapie salvavita [riferimento non chiaro, a chi scrive, stante l’emanazione dell’art. 8 del D. Lgs. 81/2015, “Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell’articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183 (GU n.144 del 24-6-2015 - Suppl. Ordinario n. 34 )” su cui amplius S. Bruzzone e F.Romano, *Patologie oncologiche, patologie cronicodegenerative e diritto al part-time*, in *Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act*, Michele Tiraboschi ( a cura di), Giuffrè, 2016, pp.- 613 e ss ];

i) agevolare il **ricorso allo “smart-working”** (lavoro agile) per le persone con disabilità “garantendo che venga applicato in modo volontario ed in forma parziale rispetto all’orario di lavoro ed assicurando una piena inclusione nel contesto organizzativo” [per approfondimenti sullo “smart working” cfr. *Ancora sul lavoro agile*, a cura di E. Dagnino e M. Tiraboschi, [Bollettino Adapt speciale, 7 marzo 2016, n. 5](#); #Lavoroagile: misura di conciliazione o il lavoro ai tempi dell’Internet of Things?. A cura di E. Dagnino e M. Tiraboschi, [Bollettino Adapt speciale 3 febbraio 2016, n. 3](#)]

j) **potenziare e semplificare lo strumento della convenzione** al fine di favorire l’inserimento lavorativo delle persone con disabilità;

k) **comprendere fra i redditi esenti da imposizione Irpef le retribuzioni o i compensi**, comunque denominati, corrisposti per i tirocini ex articolo 11, comma 2, della Legge 12 marzo 1999, n. 68 (ovvero tirocini con finalità formative o di orientamento).

Sempre sulla legge 68/99 e su aspetti correlati, nell’azione 2, viene inserita una sorta di “To do list”:

a) monitorare e **promuovere piena attuazione delle Linee Guida** per il collocamento mirato da emanare ex d.lgs. 14 settembre 2015, n. 151;

b) migliorare ed **armonizzare il funzionamento dei servizi** per il collocamento mirato, che devono essere garantiti come livelli essenziali di servizio su tutto il territorio nazionale;

c) **assicurare adeguate competenze e rafforzare con azioni di formazione mirata la professionalità** degli operatori dei Centri per l’impiego in materia di occupazione e disabilità;

d) **garantire competenze e professionalità specifiche**, nell’ambito del collocamento mirato, nelle strutture competenti, a partire dalla costituenda Agenzia Nazionale per le **Politiche Attive del Lavoro**;

e) **monitorare l’utilizzo dei Fondi Regionali, in collaborazione con le Regioni**, alla luce delle modifiche legislative intercorse;

f) **analizzare l’attuazione delle nuove normative in materia di collocamento mirato** nella Pubblica Amministrazione e valutare il processo di adempimento previsto dalla Legge 68/99;

g) **predisporre un archivio anagrafico nazionale** delle persone che hanno ricevuto una certificazione dalle Commissioni pubbliche preposte all’accertamento degli stati invalidanti o della disabilità, su cui l’ISTAT e l’INPS hanno avviato uno studio di fattibilità;

h) **includere la disabilità tra le variabili da considerare** nelle indagini periodiche sulle forze lavoro realizzate dall’ISTAT, rivolte alla generalità della popolazione;

i) **garantire l’interoperabilità delle diverse banche dati**, che già esistono e che eventualmente esisteranno, in tema di disabilità adulta collegata all’ambito lavorativo, al fine di disporre di dati attendibili e periodici;

j) **prevedere modalità di accesso alle informazioni** della “Banca dati del collocamento mirato”; realizzare periodicamente l’analisi dei dati disponibili con l’intento di valutare a cadenza almeno annuale barriere ed elementi facilitanti, anche alla luce della riforma del sistema delle politiche attive;

k) **declinare specifiche attività di monitoraggio** e valutazione delle politiche, dei programmi, dei servizi e degli interventi rivolti alle persone con disabilità, secondo un’ottica di “*mainstreaming*”

(ossia all'interno dei sistemi ordinari di monitoraggio e valutazione, validi per tutto il mercato del lavoro);

l) **introdurre una specifica priorità di intervento** per sostenere il lavoro autonomo e l'autoimprenditorialità anche oltre i già previsti riferimenti alla cooperazione sociale;

m) prevedere azioni di monitoraggio e interventi, in sede di riprogrammazione, sui fondi strutturali per le politiche attive Fondo Europeo Sviluppo Regionale (FESR), Programma Operativo Nazionale (PON) "Sistemi di politiche attive per l'occupazione", Fondo rotativo nazionale per la promozione dell'autoimprenditorialità e dell'autoimpiego, ecc.) anche a favore dell'occupazione delle persone con disabilità; monitorare periodicamente le programmazioni regionali in favore dell'occupazione delle persone con disabilità in modo da coordinarle con gli obiettivi nazionali sullo stesso tema;

n) **individuare, in sede di verifica e riprogrammazione del PON "Sistemi di politiche attive per l'occupazione"** (FESR), iniziative specifiche e trasversali per incrementare l'occupazione e ridurre il tasso di inattività delle donne con disabilità, e per l'aumento dell'autoimpiego e dell'imprenditorialità femminile;

o) **costruire una rete integrata di soggetti e servizi a supporto del sistema pubblico di collocamento mirato**, anche attivando convergenze e integrazioni operative con le Agenzie per il Lavoro "profit e non profit", con l'obiettivo di aumentare la potenzialità dei supporti alla promozione dell'occupazione e al suo sostegno;

p) **promuovere l'occupazione delle persone** con disabilità con alto titolo di studio all'interno di contesti lavorativi pubblici e privati, attraverso incentivi, campagne di sensibilizzazione;

q) **definire, attraverso un tavolo tecnico interministeriale**, il concetto di terapie salvavita agli effetti dell'accertamento medico per il riconoscimento del diritto al "part time" per i lavoratori affetti da patologie oncologiche nonché da gravi patologie cronico-degenerative ingravescenti "per i quali residui una ridotta capacità lavorativa, eventualmente anche a causa degli effetti invalidanti di terapie salvavita" (vedi art. 8 comma 3 del D. Lgs. 81/2015), nonché agli effetti di un orientamento per l'applicazione della contrattazione collettiva sul tema;

r) **individuare la commissione competente**, fra quelle già esistenti, per accertare le condizioni che danno diritto all'accesso ai benefici di cui all'art. 8 comma 3 e comma 4 del D. lgs. 81/2015 (con eventuale modifica normativa del comma 4, ove necessaria) e chiarire la relativa procedura operativa.

Per ultima, l'azione 3 concernente "Interventi di natura tecnica e organizzativa per il miglioramento dell'attività di collocamento mirato", che prevede l'introduzione di strumenti, organismi e metodi capaci di migliorare il processo di inclusione lavorativa:

a) **potenziare gli strumenti per favorire il "matching"** fra imprese e lavoratori con disabilità;

b) **promuovere l'attuazione e monitorare l'andamento dei progetti sperimentali** elaborati dal Gruppo 5 dell'OND che prevedono l'istituzione, su base volontaria, nelle imprese del settore privato, di organismi (Osservatorio aziendale e "disability manager") che abbiano l'obiettivo di promuovere l'inclusione dei lavoratori con disabilità nei luoghi di lavoro, a partire dal momento delicato dell'inserimento, valorizzando, per tutto il percorso lavorativo, la loro autonomia e professionalità e conciliando le specifiche esigenze di vita, cura e lavoro;

c) **ripensare la valutazione delle persone con disabilità e la raccolta delle informazioni sulle loro competenze**, capacità e "performance" legandola alle opportunità di acquisizione di nuove capacità professionali, anche attraverso stage, percorsi di formazione e aggiornamento, supportati da appropriati sostegni.

Per chi non ha sufficiente dimestichezza con le singole tematiche e non conosce le realtà nazionale e locali può sembrare **un programma molto impegnativo. In effetti lo è perché molto c'è da fare.**

Le persone con disabilità oggi iscritte nelle liste ex legge 68/99 sono uomini e donne, italiani e stranieri (comunitari ed extracomunitari), con età lavorative più elevate rispetto a quanto non lo fossero

prima del 2008 (molti sono individui che hanno perso la precedente occupazione), con non elevati livelli di istruzione e una grande necessità di formazione e riqualificazione.

**Il presente contributo non può avere altra conclusione che quella a cui si è giunti nel recente Rapporto della Fondazione della Sussidiarietà ("Sussidiarietà e... politiche industriali", Rapporto sulla sussidiarietà 2015/2016, AA.VV., Fondazione per la Sussidiarietà ed., 2016): “che è importante l’alternanza tra scuola e lavoro per fare emergere quelle *soft skills* che saranno decisive nella vita (non solo sul lavoro); che la politica attiva non è materia esclusiva per centri per l’impiego e software di ricerca e selezione (tecniche), ma esperienza di uomini che si incontrano e si accompagnano; che è impossibile contrastare gli elevati tassi di disoccupazione del nostro Paese senza ripartire da una visione integralmente umana dell’economia e della impresa; che non ha senso riporre tutte le speranze di ripresa nella politica e nelle leggi” (così E. Massagli, [Le potenzialità economiche del “fattore persona”](#), Bollettino Adapt, 29 agosto 2016, n. 27).**

*Silvia Bruzzone*  
Adapt professional fellow  
 @silvia\_bruzzone