

Il sistema dei servizi è più costoso oltre che meno accettato dai disabili gravi rispetto all'assistenza familiare e comunque dovrebbe essere organizzato dagli Enti locali che non hanno risorse in materia socio-assistenziale e a cui lo Stato promette solo ulteriori tagli di settore.

La vera finalità sottesa a tale norma è quella di eliminare dall'Ordinamento un istituto di civiltà che costituisce un elemento di vanto per il nostro Paese, che invece andrebbe semmai ridisciplinato attraverso la considerazione della platea dei destinatari e delle capacità delle famiglie di appartenenza di fronteggiare in tutto o in parte i costi collegati alla non autosufficienza.

Conseguentemente, la istituzione del fondo per l'indennità sussidiaria sostitutiva rispetto alla corresponsione della indennità di accompagnamento potrebbe risultare significativo solo se visto non come istituto alternativo alla prestazione economica diretta ma come integrativo della stessa.

In tal modo si favorirebbe la scelta del disabile grave di rimanere all'interno del nucleo familiare chiamato ad assisterlo, si eviterebbero i costi esponenziali connessi alla creazione di servizi socio-assistenziali generalizzati e non accettati dalla quasi totalità dei disabili gravi, si strutturerebbero servizi integrativi per quelle forme di assistenza che la famiglia non può dare o per coloro che non hanno famiglia capace economicamente o strutturalmente di offrirla. Eppure, in momenti congiunturali difficili, i tagli di spesa appaiono come lo strumento più semplice per ridurre l'indebitamento dello Stato, ma la lungimiranza politica permette di comprendere che solo dalle buone riforme si ottiene lo sviluppo e solo dalla tutela razionale e condivisa delle posizioni soggettive più deboli si ottiene la creazione di uno Stato sociale in cui tutti sono chiamati a contribuire al bene comune attraverso la tutela innanzitutto dei diritti fondamentali della persona umana.

Successivamente, è intervenuto sul medesimo disegno di legge anche il parere della Corte dei Conti che ha fornito numerosi elementi di spunto per l'analisi del provvedimento.

La Corte affronta in primo luogo la questione della copertura finanziaria della proposta di riforma fiscale e assistenziale, rimarcando che restano incerti gli esiti dell'iniziativa legislativa, nella considerazione che le decisioni assunte d'urgenza per fronteggiare le recenti turbolenze economiche hanno comportato una decisa restrizione degli spazi utilizzabili dal riformatore fiscale.

Successivamente viene evidenziata l'inusuale estensione della delega dall'ambito fiscale a quello assistenziale, che, restringendo i criteri per l'accesso allo stato sociale, finisce per rafforzare la portata redistributiva dell'intera iniziativa governativa.

La Corte ritiene, perciò, meno funzionale agli obiettivi di politica economica la componente assistenziale della delega, la cui efficacia redistributiva si configura come la conseguenza di un obiettivo che appare teso in via prioritaria e prevalente alla mera riduzione della spesa pubblica.

Al riguardo, viene richiamato il puntuale rispetto della legge di contabilità, particolarmente necessario quando non sia possibile risolvere i problemi della quantificazione degli oneri e della relativa copertura se non al momento dell'adozione dei relativi decreti legislativi.

Si ricorda, infatti, che nel provvedimento vengono identificati i proventi cui attingere attraverso l'eliminazione o riduzione in tutto o in parte dei regimi di esenzione, esclusione e favore fiscale attualmente esistenti, che dovranno comportare "effetti positivi, ai fini dell'indebitamento netto", non inferiori a 4 miliardi per il 2013 e a 20 a decorrere dal 2014 (in realtà, con l'approvazione del DL 138/2011, 4 miliardi dal 2012, 16 dal 2013 e 20 dal 2014). Ciò dovrà derivare, "in particolare", dal riordino della spesa sociale e dalla riduzione delle agevolazioni fiscali.

In sostanza, per come prospettato nel ddl, l'esercizio della delega dovrebbe consentire di conciliare sgravi fiscali finalizzati alla crescita dell'economia con i vincoli imposti dall'esigenza di rigore; e, inoltre, dovrebbe anche consentire di farne scaturire un contributo aggiuntivo da utilizzare ad esclusivo supporto dell'obiettivo di miglioramento dei conti.

Pertanto, secondo la Corte, la vastità degli obiettivi prefissati rende doveroso interrogarsi sia sull'idoneità dei mezzi di copertura, sia sul rischio di un conflitto nella destinazione delle risorse acquisibili.

Fra le perplessità della Corte, si richiamano i trattamenti tributari, considerati come agevolazioni, sui quali si andrebbe ad incidere; in particolare:

- le detrazioni per lavoro dipendente;
- le detrazioni per carichi di famiglia, che rappresentano una tutela minima dei nuclei familiari più deboli;
- le aliquote agevolate dell'Iva, che riflettono il riferimento alla normativa europea e precise scelte di equità sociale.

Le stime relative a questi soli esempi incidono già per circa 85 miliardi di euro, cioè per oltre il 50% dell'intervento complessivo, fattore dal quale scaturiscono ulteriori perplessità circa la portata redistributiva che potrebbe assumere un intervento di revisione, soprattutto se operato in maniera "lineare", ossia spalmato uniformemente su tutte le agevolazioni con gli inevitabili effetti regressivi, che si concentrerebbero soprattutto su coloro che già pagano l'imposta (con un 80 per cento composto da lavoratori dipendenti e da pensionati) e, più specificamente, sui contribuenti che si collocano nelle classi di reddito meno elevate.

Per quanto concerne la praticabilità del riordino della spesa sociale, la Corte ritiene dubbio che questo possa fare fronte alle due esigenze di copertura espresse dalla delega: quella di concorrere alla riforma del sistema tributario, e quella di contribuire all'obiettivo di riduzione dell'indebitamento netto.

Infatti, resta assai difficile prevedere gli effetti delle misure che il ddl prefigura, tuttavia i risparmi effettivamente conseguibili su una spesa che nel complesso ammonta a poco meno di 30 miliardi di euro, se limitata al comparto dell'assistenza (pensioni e indennità di accompagnamento per gli invalidi civili, pensioni di guerra, pensioni sociali, integrazioni al minimo, prestazioni di maternità, assegni familiari,...), e che comunque non dovrebbe superare i 40 miliardi, se estesa ad alcune aree al confine con la previdenza (pensioni di reversibilità, in particolare), dovrebbero risultare relativamente limitati rispetto alle complessive esigenze poste dal ddl.

Di conseguenza, se appare lecito attendersi significativi ritorni dal rafforzamento dell'Isee (potenziamento dell'attività di controllo, monitoraggio del complesso delle prestazioni rese da tutte le amministrazioni pubbliche), incertezze possono scaturire in ordine alla praticabilità di altre misure di "riordino" del *welfare*: quelle, in particolare, che sottopongono alla "prova dei mezzi" dell'Isee l'accesso a prestazioni che oggi non soffrono condizioni di natura economica (indennità di accompagnamento), o che scontano solo dei limiti reddituali (pensioni di invalidità, pensioni di reversibilità), e non anche patrimoniali.

D'altra parte, ricorda la Corte, non si può ignorare che in molti casi si è in presenza di erogazioni monetarie che fanno parte di una politica "nascosta" di contrasto alla povertà, compensativa di un'offerta di servizi non sempre adeguata e uniformemente distribuita sul territorio. E, conseguentemente, non appare irragionevole attendersi che i risparmi di un riordino possano risultare in larga parte controbilanciati dalle risorse che sarà necessario mettere in campo per assicurare servizi adeguati ad una prevedibile impennata del fenomeno della non autosufficienza.

Di tutto questo il ddl sembra consapevole quando prevede l'istituzione di un "fondo per l'indennità sussidiaria". Ma il suo funzionamento, "ripartito fra le regioni in base a standard definiti in base alla popolazione residente e al tasso d'invecchiamento della stessa nonché a fattori ambientali specifici", lascia prefigurare una sorta di contingentamento della spesa impegnata dall'indennità di accompagnamento (che nel 2010 ha toccato i 12,8 miliardi di euro, il 77 per cento della complessiva spesa per le prestazioni di invalidità civile), con il ribaltamento sulle regioni dell'onere di contenerne la futura dinamica.

Nel valutare il disegno di riforma dell'assistenza, che rispecchia soprattutto necessità di rispondere ad esigenze di copertura, la Corte osserva, infine, che mancano un coordinamento con quanto di competenza territoriale e la previsione di un metodo condiviso tra i livelli istituzionali, almeno per quello che attiene alla revisione dei criteri di accesso.

Il riferimento comune è alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e alla sussidiarietà sia verticale che orizzontale. Ma la delega non specifica in modo puntuale l'oggetto del suo intervento, pur prevedendo il riordino dei criteri di accesso ad un insieme più ampio di

prestazioni (sono interessati anche gli interventi per la reversibilità) e prevedendo l'armonizzazione dei diversi strumenti previdenziali, assistenziali e fiscali di sostegno", ma limitandosi ad indicare criteri di riforma solo di alcuni istituti della spesa sociale.

Si tratta dell'indennità di accompagnamento e della *social card*.

In entrambi i casi la delega adotta una prospettiva di stampo federalista, con la previsione della regionalizzazione dell'indennità di accompagnamento e dell'attribuzione del sistema della carta acquisti ai Comuni.

Tale scelta, secondo la Corte dei Conti, anche ammettendo che l'armonizzazione dei diversi strumenti permetta l'integrazione socio-sanitaria e l'integrazione fra trasferimento monetario e offerta di servizi, non prevede la individuazione di criteri direttivi per la definizione dell'operare delle amministrazioni territoriali, né la collaborazione dei diversi livelli di governo nella messa a punto dei decreti legislativi.

Non può essere sottovalutato, quindi, il rischio che nella sua versione attuale, in mancanza di una chiara definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali, la riforma possa portare, non tanto ad un auspicabile concentrazione delle risorse sulle condizioni effettivamente meritevoli, ma ad una ulteriore compressione delle politiche a sostegno dei non autosufficienti.

Non si può ignorare, infatti, che negli ultimi anni le somme trasferite dallo Stato alle realtà territoriali a copertura degli interventi per l'assistenza hanno subito rilevanti tagli: il mancato rifinanziamento del fondo per le autosufficienze, la riduzione degli stanziamenti per il fondo politiche sociali e per la politica abitativa hanno già sensibilmente inciso sul quadro degli interventi in ambito locale. Il solo riferimento alla ripartizione delle risorse fra regioni secondo criteri di numerosità e di invecchiamento della popolazione nonché in base a fattori ambientali non specificati, sembra mirare più a contenere le realtà territoriali in cui la richiesta è superiore alla media, che a rispondere ad effettivi obiettivi di identificazione dei fabbisogni.

Nel caso della carta acquisti, l'affidamento ai Comuni si accompagna, poi, all'indicazione delle organizzazioni non profit come soggetti gestori, limitando per questa via le scelte delle amministrazioni territoriali. Le organizzazioni non profit possono essere coinvolte dai Comuni nell'azione di impianto dei programmi, ma non possono rappresentare un limite alla discrezionalità nell'indirizzo delle risorse pubbliche.

In conclusione, nelle parole della Corte, si è in presenza di un ddl che, nella genericità e indeterminatezza di gran parte dei criteri direttivi risulta ormai spiazzato dagli eventi che hanno riportato in primo piano esigenze di rigore.

Le incertezze che ne discendono investono, innanzitutto la praticabilità di una riforma complessiva del sistema di prelievo in assenza di una concreta identificazione dei necessari mezzi di copertura.

Scendendo più a valle, occorre, altresì, domandarsi se le incertezze che gravano sulla copertura del provvedimento non rendano necessario esplorare fonti di gettito nuove, in direzione di basi imponibili personali o reali che non insistano sul lavoro e sulle imprese.

Questo, anche nella consapevolezza che la strada di una riduzione del perimetro della spesa sociale risulta difficile da percorrere rischia di produrre effetti non diversi da quelli derivanti da un prelievo eccessivo e distorto.

- d.d.l. Nessa e altri "Modifiche alla legge 29 marzo 1985, n. 113, recante aggiornamento della disciplina del collocamento al lavoro e del rapporto di lavoro dei centralinisti non vedenti" (Atto Senato n. 406)

L'approvazione di questa proposta di legge rappresenta un importante obiettivo per l'attività parlamentare dell'Unione in materia di lavoro dei minorati della vista.

Infatti, essa prevede di modificare e di aggiornare la legge 29 marzo 1985, n.113, che disciplina il collocamento al lavoro dei centralinisti non vedenti. Lo scopo dell'iniziativa è, in sostanza, quello di adeguare la normativa alle nuove esigenze del mercato del lavoro e al progresso tecnologico nel settore della comunicazione.

Non appare più in dubbio che, a distanza di più di venti anni dalla sua entrata in vigore una modifica della legge 113/1985 appare ormai improcrastinabile. L'urgenza di rimettere mano alla disciplina dettata dalla legge in parola, specificamente dedicata ai non vedenti, è motivata da molteplici fattori, di ordine legislativo e sociale; basti pensare alla recente classificazione e quantificazione delle minorazioni visive, delineata dalla legge n.138 del 2001, o anche alle nuove figure professionali di operatori della comunicazione configuratesi a seguito ed a causa dell'evoluzione tecnologica che ha contrassegnato il nostro tempo, nonché, soprattutto, al nuovo contesto legislativo in tema di collocamento al lavoro dei disabili, ove primeggia la legge n.68 del 1999 che, nel ridefinire gli istituti del collocamento obbligatorio, ha espressamente fatto salva, fra le altre, la legge in esame.

Proprio il carattere di specialità di tale provvedimento, tuttavia, impone ancora più energicamente una modifica della disciplina da esso dettata, al fine di metterla al passo con i tempi e per non svilire la considerazione che il legislatore ha più volte mostrato nei confronti delle problematiche specifiche dei minorati della vista.

Nel corso della sua storia, infatti, la legge n. 113/1985 ha consentito il collocamento al lavoro di migliaia di centralinisti non vedenti a riprova della bontà di un metodo di collocamento mirato e generalizzato in attuazione dell'articolo 2 della legge n. 68 del 1999.

L'opportunità delle modifiche ad una legge che ha così ben operato nel passato risiede in un molteplice complesso di fattori.

In primo luogo, il continuo progresso tecnologico, specie in questo settore, ha comportato radicali modificazioni alle postazioni dei centralinisti che, in molti casi, hanno visto scomparire il tradizionale posto di operatore a vantaggio di dispositivi passanti o, comunque, di collegamento automatico.

In secondo luogo, l'estendersi del sistema concorrenziale fra i vari gestori di telefonia ha reso praticamente nulla quella importante disposizione che prevedeva precisi obblighi di segnalazione e di intervento da parte dell'ex Azienda di Stato per i servizi telefonici in favore del collocamento dei centralinisti non vedenti.

Più in dettaglio, la presente proposta di legge tiene conto di tutti i fattori indicati e, in primo luogo, laddove si parlava di centralinista non vedente, il nuovo testo prevede la dicitura di «centralinisti telefonici nonché operatori della comunicazione minorati della vista con qualifiche equipollenti». Questo per armonizzare la disciplina con il dettato del decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale 10 gennaio 2000 che ha individuato nuove qualifiche professionali equipollenti a quella di centralinista, sulla base del disposto dell'articolo 45, comma 12, della legge n. 144 del 1999.

L'aspetto di maggiore rilievo delle modifiche proposte consiste, comunque, nei numerosi punti di raccordo con la legge n. 68 del 1999 che rappresenta un elemento imprescindibile per disegnare la nuova mappa dei collocamenti obbligatori al lavoro dei soggetti minorati della vista.

Infatti, si prevede la riforma dell'albo professionale degli operatori telefonici non vedenti, con specifiche articolazioni a livello regionale che rispettino le nuove ampliate competenze delle regioni proprio in materia di formazione professionale.

Fondamentale, inoltre, appare sotto questo profilo la previsione di programmi di insegnamento al passo con i tempi, corsi di aggiornamento e di formazione delle varie figure professionali, in cui le associazioni di categoria possono far valere le loro competenze specifiche; importante appare anche l'aver previsto la presenza di un rappresentante dell'associazione di minorati della vista comparativamente più rappresentativa nell'ambito delle commissioni esaminatrici per l'espletamento dell'esame di abilitazione.

Ulteriori modifiche al meccanismo di collocamento rappresentano, invece, la volontà di superare i fraintendimenti causati dalla normativa ancora vigente.

Infatti, da una parte gli obblighi ivi previsti riguardano tutti i datori di lavoro, pubblici e privati, superando in tale modo le distinzioni indicate dalla normativa in vigore; dall'altra parte, è di fondamentale importanza che i nuovi criteri che contrassegnano gli obblighi dei datori di lavoro tengano anche conto delle evoluzioni tecnologiche del settore e prevedano la possibilità che la quota di riserva sia calcolata in assenza di un tradizionale centralino telefonico provvisto di un

posto di operatore, anche facendo riferimento a dispositivi passanti o ai derivati interni, così come al numero degli operatori di *call center* o di strutture similari.

Di notevole importanza appaiono anche le nuove disposizioni, ancora una volta in stretto raccordo con i dettami della legge n. 68 del 1999, intese a tutelare il lavoratore minorato della vista a fronte della trasformazione dei centralini, o nel caso di incompatibilità con le mansioni svolte (si ribadisce che non vi è la possibilità, per il datore di lavoro, di richiedere al minorato della vista lo svolgimento di prestazioni non compatibili con la sua minorazione).

Il rilievo assunto dal raccordo con la disciplina generale del collocamento obbligatorio al lavoro è dimostrato, poi, sia dai nuovi criteri in tema di computo della quota di riserva e di graduatorie, sia dalle disposizioni in tema di comunicazioni obbligatorie dei datori di lavoro e dalle modalità per il collocamento.

In particolare, sono attualizzate le disposizioni che prevedono obblighi di segnalazione e di intervento a carico della ex società italiana per l'esercizio telefonico, con estensione dei medesimi obblighi a tutti i gestori di telefonia operanti sul mercato.

Il nuovo testo di legge, infine, prevede una riformulazione dell'articolo 9 della legge n. 113 del 1985, che assume un duplice rilievo. In primo luogo, viene fissato un nuovo importo dell'indennità di mansione, già riconosciuta ai centralinisti non vedenti, in maniera tale da superare le attuali difficoltà derivanti dalla cessazione dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici. In secondo luogo, in armonia con le riforme in tema previdenziale, viene attualizzato il beneficio di quattro mesi di contribuzione figurativa per ogni anno di servizio effettivamente svolto, per quanto concerne gli effetti in tema di calcolo del trattamento pensionistico, sia con il sistema contributivo che con il sistema misto.

Va notato che l'intero provvedimento, non comporta alcun aggravio di spesa, dal momento che si beneficia del vigente finanziamento della legge n. 113 del 1985 che già garantisce una adeguata copertura finanziaria.

- d.d.l vari in materia di servizio civile volontario (atto Camera n. 2698, atti Senato n. 952, 1094, 1138, 1995 e 2176)

Come già detto nella specifica sezione della presente relazione, varie iniziative legislative sono state presentate in tema di assegnazione dei volontari del servizio civile nazionale in un settore particolarmente delicato quale è quello dell'assistenza a persone con disabilità.

Come è noto, a causa degli imponenti oneri di ordine economico e finanziario che gravano sui bilanci pubblici si sono verificate, già da tempo, gravi difficoltà anche nel settore del servizio civile nazionale volontario, difficoltà che hanno portato a forzature non irrilevanti nell'applicazione della stessa *ratio* ispiratrice di questo istituto.

Nel recente passato, infatti, alla maggior parte dei progetti presentati da parte delle più importanti associazioni e istituzioni che operano in favore delle persone portatrici di varie tipologie di disabilità, a causa della mancanza di risorse disponibili, è stata rifiutata l'assegnazione di personale volontario del servizio civile nazionale, nonostante i progetti stessi avessero pienamente rispettato i parametri indicati dalla normativa vigente. E ciò anche a causa di un'incerta interpretazione di alcuni di tali parametri che, di fatto, ha consentito di attribuire un punteggio superiore ad altre iniziative, indubbiamente meritevoli, ma non operanti in un settore di così pregnante rilievo sociale come quello in parola.

Infatti, in assenza di provvedimenti adeguati la quasi totalità delle iniziative, che costituiscono l'unica concreta *chance* offerta dal sistema di assistenza sociale per venire incontro alle esigenze quotidiane di persone che soffrono di *handicap* anche gravissimi, e talora anche di più minorazioni, non possono essere attivate e ciò costituisce per tali persone, in assenza dell'intervento del personale volontario attualmente non sostituibile da altre forme di sostegno, un serio rischio di definitiva emarginazione sociale.

Per risolvere tali problematiche, e per adempiere al precipuo dovere di attenzione nei confronti di una fascia di popolazione che soffre gravi tipologie di disabilità, si è cercato di proporre una modifica alla fonte normativa primaria in tema di servizio civile nazionale, laddove vengono esplicitati i principi cui devono attenersi le norme regolamentari di dettaglio della materia, modifica che, nel recente passato, è stata ottenuta in via amministrativa per il solo 2008 per quel che riguarda i volontari utilizzati per l'accompagnamento dei ciechi civili ex art. 40 della legge 289/2002.

Inoltre, in base al principio della solidarietà sociale e ribadendo la natura di servizio pubblico del servizio civile volontario, si intende assicurare la necessaria continuità dell'intervento sociale ponendo i soggetti interessati al riparo da possibili interruzioni assistenziali e decurtazioni di provvidenze.

In particolare, dunque, si propone di integrare le norme della legge n. 6 marzo 2001, n. 64, recante «Istituzione del servizio civile nazionale», introducendo una quota di riserva, vuoi in riferimento ai finanziamenti vuoi in riferimento ai posti disponibili, per tutte quelle iniziative che operano nel campo dell'assistenza a persone con disabilità gravi, siano esse fisiche, psichiche o sensoriali.

La proposta è tutt'ora all'attenzione delle competenti autorità Parlamentari e di Governo, con alterne vicende nel corso del proprio iter, e si sta valutando un inserimento delle proposte in essa contenute nel più generale riordino della normativa in tema di Servizio Civile Volontario contenuto nel disegno di legge di delega al Governo che, ovviamente, è destinato a ridisegnare la disciplina di base di tale delicato settore

I principi su cui tale riforma si dovrebbe basare sono i seguenti:

- a) valorizzare il servizio civile quale strumento di difesa della patria, prevedendo un coerente collegamento tra i settori di impiego dei volontari e detta finalità primaria;
- b) ridefinire il riparto di funzioni tra istituzioni statali e regionali, mediante un rafforzamento della posizione degli organi centrali con riguardo ai profili organizzativi, pur assicurando alle regioni e alle province autonome un ruolo nel sistema del servizio civile nazionale a fronte di una contribuzione finanziaria vincolata allo sviluppo di progetti in specifiche aree territoriali;
- c) delineare un quadro giuridico più chiaro del rapporto di servizio civile nazionale, non assimilandolo ad alcun rapporto di lavoro;
- d) agevolare la prestazione del servizio civile, favorendo lo sviluppo formativo e professionale dei giovani, attraverso il riconoscimento di benefici e incentivi e la possibilità di una diversificazione dei tempi di prestazione del servizio;
- e) migliorare il sistema di accreditamento degli enti di servizio civile e della valutazione dei progetti e, in particolare, ridefinire anche le sanzioni amministrative e individuare criteri di priorità per i progetti finalizzati all'assistenza di determinate categorie di soggetti fisicamente svantaggiati;
- f) garantire il contributo degli enti per la realizzazione dei progetti, con la partecipazione attiva da parte di tutti i soggetti coinvolti;
- g) introdurre forme di mobilità interregionali al fine di riequilibrare la distribuzione territoriale dei giovani in servizio civile, che vede attualmente concentrato il maggior numero di volontari e progetti nel Sud Italia;
- h) prevedere una valutazione funzionale dei progetti, attraverso la previsione di criteri più incisivi per lo svolgimento dell'attività di monitoraggio, vigilanza, controllo e verifica;
- i) confermare la Consulta nazionale per il servizio civile, quale organismo di consultazione, riferimento e confronto in materia, pur rivedendone la composizione stabilita dall'articolo 10 della legge 8 luglio 1998, n. 230;
- j) garantire una programmazione e una rendicontazione delle attività di servizio civile nazionale;
- k) prevedere un periodo transitorio per consentire l'adeguamento alle nuove disposizioni adottate con i decreti attuativi.

L'Unione Italiana dei Ciechi e degli Ipovedenti, insieme alle altre associazioni, cercherà di rafforzare la propria azione al fine di inserire tra essi anche le norme prima descritte a tutela dei soggetti con disabilità.

- d.d.l Porcu ed altri “Disposizioni sulle associazioni di tutela delle persone disabili” (atto Camera n. 1732)

La proposta si basa sull'applicazione dell'articolo 18 della Costituzione che, come è noto, garantisce la libertà di associazione quale fondamento di una piena e completa partecipazione democratica e per la libera esplicazione, da parte di gruppi portatori di interessi, di attività a rilevanza sociale.

Negli ultimi anni è stato notato che si sono gradualmente accresciuti gli esempi di creazione di organismi di tipo associativo tra i quali si sono distinte in particolare le organizzazioni operanti nel campo della solidarietà, della promozione ed integrazione sociale dei portatori di *handicap*, del volontariato.

Tali organismi si sono posti come autorevoli interlocutori per le istituzioni con i quali confrontare le iniziative da intraprendere a livello nazionale nel settore dell'*handicap*, nel quale, infatti, le rappresentanze associative sono chiamate da normative nazionali ed europee ad esercitare un ruolo particolarmente significativo.

Da tenere presente anche che il numero dei loro iscritti ammonta complessivamente a svariati milioni ed esse collaborano quotidianamente con gli organi della pubblica amministrazione, partecipando attivamente alle loro funzioni visto che, ad esempio, sono inserite con propri rappresentanti nelle commissioni mediche costituite presso le Asl, o nelle commissioni mediche periferiche per il riconoscimento dell'invalidità civile.

La pluriennale esperienza di queste organizzazioni, che vantano un inestimabile patrimonio di conoscenza ed esperienza, induce a individuare per loro un peculiare ruolo di rappresentanza delle istanze di integrazione sociale dei soggetti svantaggiati, prevedendo in loro favore il riconoscimento del medesimo ruolo di informazione, assistenza e tutela dei soggetti da esse rappresentati, con le medesime attribuzioni e modalità garantite a favore degli istituti di patronato e assistenza sociale dei quali condividono la natura di pubblica utilità delle funzioni svolte e degli interessi tutelati.

Il testo in esame, derivante dalla incorporazione di diverse iniziative, nel corso della passata legislatura aveva già ottenuto l'approvazione da parte del Senato e, a conferma della propria rilevanza, era anche in corso di esame avanzato da parte delle commissioni riunite XI Lavoro e XII Affari sociali della Camera.

Per di più, occorre far presente che l'approvazione di questo disegno di legge verrebbe incontro agli interessi di milioni di persone con disabilità che attualmente non trovano una adeguata tutela da parte dei patronati, rivolti soprattutto, per loro natura, alla difesa dei lavoratori dipendenti e meno attenti alla specificità della normativa concernente la protezione dei portatori di handicap.

Si tratta, come si vede, di una proposta di legge rivolta essenzialmente ad ampliare le tutele di coloro che si trovano in effettive condizioni di disagio sociale, comprendendo allo stesso tempo un più ampio ed effettivo riconoscimento delle prerogative delle associazioni ed organizzazioni che operano a tutela delle persone disabili, così come riconosciuto da apposite disposizioni di legge.

Infatti, in essa si prevede espressamente che le organizzazioni, federazioni ed associazioni a carattere nazionale di persone con disabilità e/o loro familiari che senza fini di lucro operano continuativamente per la tutela dei diritti delle persone con disabilità, e che abbiano organi democraticamente eletti, nonché proprie sedi in almeno novanta province del territorio nazionale, esercitano nei confronti dei soggetti portatori di *handicap* fisico, psichico e sensoriale, ciascuno per la specifica categoria di propria competenza, l'attività di informazione, di assistenza e di tutela, con i poteri di rappresentanza di categoria e con le attribuzioni e prerogative garantite dagli articoli 7, 8, 9, 10 e 13 della legge 30 marzo 2001, n. 152 e successive modificazioni e integrazioni. Si applicano inoltre gli articoli 14, 15, 16 e 17, nonché, limitatamente ai contributi di cui all'articolo 13, l'articolo 18, comma 1, della stessa legge 30 marzo 2001, n. 152.

- d.d.l *D'Ambrosio Lettieri* "Modifiche alla legge 11 gennaio 1994, n. 29, in materia di disciplina della professione di fisioterapista non vedente" (atto Senato n. 1573)

La proposta di legge intende cercare di risolvere, almeno in parte, la situazione normativa dell'area della riabilitazione che in Italia è stata connotata negativamente da una serie di interventi scoordinati, di natura sia legislativa che amministrativa che giurisprudenziale, che la rendono un *unicuum* a livello europeo.

In particolare l'esame delle disposizioni normative che disciplinano la figura del massaggiatore-massofisioterapista e del fisioterapista non vedente si presenta da tempo particolarmente difficile a causa del numero e della complessità delle disposizioni interessate, tuttora in continua evoluzione, ciascuna delle quali non può essere presa in considerazione separatamente dalle altre.

Fra le più recenti in tema di inquadramento giuridico compare la legge 11 gennaio 1994, n. 29 che disciplina la professione di terapeuta della riabilitazione non vedente, istituendo il relativo albo professionale, in merito al quale è intervenuto nel dettaglio il successivo decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale 22 dicembre 1994, n. 775.

L'urgenza di rimettere mano alla disciplina dettata dalla citata legge n. 29 del 1994, specificamente dedicata ai non vedenti, è motivata da molteplici fattori di ordine legislativo e sociale; basti pensare alla recente classificazione e quantificazione delle minorazioni visive, delineata dalla legge 3 aprile 2001, n. 138, recante classificazione e quantificazione delle minorazioni visive e norme in materia di accertamenti oculistici, o anche al confuso panorama normativo del settore della riabilitazione. Successivamente la legge 26 febbraio 1999, n. 42, recante disposizioni in materia di professioni

sanitarie ha cambiato la denominazione di «professione sanitaria ausiliaria» in «professione sanitaria», facendo riferimento esplicito ai decreti emanati in base al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, recante riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 per quanto concerne il campo proprio di attività e di responsabilità, i relativi profili professionali e gli ordinamenti didattici, prevedendo anche norme transitorie al riguardo.

Il decreto del Ministro della sanità del 27 luglio 2000, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 190 del 16 agosto 2000, in materia di equipollenza di diplomi e di attestati al diploma universitario di fisioterapista, ai fini dell'esercizio professionale e dell'accesso alla formazione post-base, emanato dal Ministro della sanità di concerto con il Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, in attuazione dell'articolo 4, comma 1, della citata legge n. 42 del 1999, ha poi equiparato il diploma di massofisioterapista (corso triennale di formazione specifica ai sensi della legge 19 maggio 1971, n. 403, al diploma universitario di fisioterapista di cui al decreto del Ministro della sanità 14 luglio 1994, n. 741, ai fini dell'esercizio professionale e dell'accesso alla formazione post-base. L'articolo 2 del citato decreto ministeriale, infatti, recita: «L'equipollenza dei titoli indicati nella sezione B della tabella riportata nell'articolo 1, al diploma universitario di fisioterapista indicato nella sezione A della stessa tabella, non produce, per il possessore del titolo, alcun effetto sulla posizione funzionale rivestita e sulle mansioni esercitate in ragione del titolo nei rapporti di lavoro dipendente già instaurati alla data di entrata in vigore del presente decreto».

Al riguardo, va sottolineato che risulta ancora particolarmente arduo verificare il rispetto delle citate disposizioni di legge in materia di percorso universitario abilitante (vedi articolo 6, comma 3, del predetto decreto legislativo n. 502 del 1992, e la legge 10 agosto 2000, n. 251, nonché in materia di criteri per il riconoscimento della equipollenza dei diplomi conseguiti in conformità con la normativa previgente, ai sensi della legge n. 42 del 1999 e del citato decreto del Ministro della salute del 27 luglio 2000.

A livello normativo, è opportuno ribadire che l'articolo 6, comma 3, del citato decreto legislativo n. 502 del 1992, dopo aver dettato disposizioni per la formazione universitaria del personale esercente tutte le professioni sanitarie, ha demandato al Ministero della sanità il compito di individuare le figure professionali da formare ed i relativi profili. A ciò si è provveduto con l'adozione del decreto del Ministro della sanità 14 settembre 1994 n. 741, con il quale è stato individuato nell'area della riabilitazione il profilo professionale ed il percorso formativo del fisioterapista. Correlativamente, il Ministro della sanità ha disposto la soppressione di tutti i corsi diretti a conseguire il diploma di massofisioterapista ai sensi della legge 19 maggio 1971, n. 403, recante nuove norme sulla professione e sul collocamento dei massaggiatori e massofisioterapisti ciechi (circolare del 22

ottobre 1997, inviata a tutte le regioni).

La citata legge n. 42 del 1999 ha poi regolato il passaggio dal vecchio al nuovo ordinamento (per il quale è regola generale il previo conseguimento di un diploma universitario per l'esercizio di tutte le professioni sanitarie), con lo scopo di individuare i diplomi già in precedenza conseguiti che potessero considerarsi equipollenti al nuovo titolo universitario, ribadendo la riserva a favore dello Stato in tale materia.

L'articolo 4-*quater* del decreto-legge 5 dicembre 2005, n. 250, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 febbraio 2006, n. 27, ha poi ribadito che «ai sensi dell'articolo 6, comma 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, la formazione per l'accesso alle professioni sanitarie infermieristiche e tecniche della riabilitazione e della prevenzione è esclusivamente di livello universitaria».

Parimenti, l'articolo 1 della legge 1° febbraio 2006, n. 43, recante disposizioni in materia di professioni sanitarie infermieristiche, ostetrica, riabilitative, tecnico-sanitarie e della prevenzione e delega al Governo per l'istituzione dei relativi ordini professionali, ha riconfermato il principio per il quale le figure professionali sanitarie costituiscono un *numerus clausus*, e che quelle attualmente regolamentate e riconosciute dall'ordinamento giuridico sono elencate dal decreto del Ministro della sanità del 29 marzo 2001, pubblicato nella *Gazzetta ufficiale* n. 118 del 23 maggio 2001.

Ancora: la citata legge n. 43 del 2006, mentre nell'articolo 1 conferisce alle regioni il compito di provvedere alla formazione di «operatori di interesse sanitario non riconducibili alle professioni sanitarie», riconfermando la competenza dello Stato per la formazione di queste ultime, nell'articolo 2 subordina chiaramente l'esercizio delle professioni sanitarie al conseguimento di un diploma di laurea, che ha valore abilitante *ex legge*.

Tutto quanto premesso conferma che, a distanza di quasi quindici anni dalla promulgazione ed entrata in vigore della suddetta legge n. 29 del 1994, una modifica del provvedimento appare ormai improcrastinabile.

In tale contesto, quindi, si sono riscontrate situazioni di particolare criticità in molte regioni, nelle quali, per motivi diversi, hanno continuato ad esistere (o sono stati appositamente creati) dei percorsi di formazione professionale (o addirittura dei distinti profili professionali) contrastanti con l'ordinamento vigente.

La frequentazione di tali corsi e il conseguimento del relativo diploma ha ingenerato il diffuso, quanto infondato, convincimento di poter ottenere *ex post* l'equipollenza con la laurea in fisioterapia e quindi l'accesso alla corrispondente professione sanitaria, facendo leva su interpretazioni non corrette della normativa statale. Tali iniziative formative non possono tuttavia fornire alcun titolo abilitante e oggi anche la giurisprudenza ne ha affermato l'illegittimità.

Proprio il carattere di specialità della legge in parola impone ancora più energicamente una modifica della disciplina da esso dettata, per metterla al passo con i tempi e per non svilire la considerazione che il legislatore ha più volte mostrato nei confronti delle problematiche specifiche dei minorati della vista.

Nel corso della sua storia, infatti, la suddetta legge n. 29 del 1994 ha consentito il collocamento al lavoro di centinaia di lavoratori non vedenti con reciproca soddisfazione dei lavoratori e dei datori di lavoro, a riprova della bontà di un metodo di collocamento mirato, generalizzato, in seguito, dall'articolo 2 della legge 12 marzo 1999, n. 68, recante norme per il diritto al lavoro dei disabili.

L'opportunità delle presenti proposte di modifica di una legge che ha così ben operato nel passato, al punto che la stessa legge di riforma del diritto al lavoro delle persone disabili ha ritenuto di farla espressamente salva insieme alle altre leggi speciali per i non vedenti, risiede sostanzialmente nell'adeguamento all'evoluzione normativa del settore che, come prima riferito, ha eliminato nell'area sanitaria tutte le figure professionali che non siano quella del fisioterapista in possesso del relativo diploma universitario, e nella corrispondente modifica dei principi del collocamento mirato al lavoro dei ciechi e degli ipovedenti che abbiano conseguito il titolo stesso. Più nel dettaglio, il presente disegno di legge tiene conto di tutti i fattori sopra indicati, ed infatti, in primo luogo, laddove si parlava di terapisti della riabilitazione, il nuovo testo prevede la dicitura di «fisioterapisti».

Inoltre, viene chiarito che la definizione di non vedenti cui fare riferimento è quella contenuta nella citata legge n. 138 del 2001 che provvede alla classificazione e quantificazione delle minorazioni visive nel nostro ordinamento.

L'aspetto di maggiore rilievo del presente disegno di legge consiste, poi, nella costituzione di uno specifico albo professionale della categoria con un proprio ordine professionale.

Fondamentale, inoltre, appare poi l'articolo 5, laddove si prevedono i nuovi criteri per il collocamento obbligatorio presso datori di lavoro pubblici e privati, in armonia con quanto previsto dalle disposizioni generali in tema di lavoro delle persone disabili, contenute nella citata legge n. 68 del 1999.

Infine, viene prevista l'abrogazione delle disposizioni che l'evoluzione normativa ha reso superflue o anacronistiche.

ATTIVITA' INTERNAZIONALI

L'unanime riconoscimento ottenuto dall'Unione Italiana dei Ciechi e degli Ipovedenti per la vastità e l'efficacia dell'azione sul piano dei rapporti internazionali, riconoscimento venuto anche dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dalla Corte dei Conti, ha spinto l'Unione nell'anno 2011 ad un impegno ancora più pregnante ed incisivo, secondo le seguenti linee operative:

Proseguire negli scambi culturali con le altre organizzazioni di ciechi ed ipovedenti a livello internazionale.

Partecipare alla attività dell'Unione Europea e Mondiale dei Ciechi, del Forum Europeo della Disabilità e del Forum Italiano sulla Disabilità, accettando incarichi di responsabilità.

Partecipare a progetti internazionali riguardanti le persone non vedenti ed ipovedenti.

Compatibilmente con le risorse economiche, organizzare iniziative di aiuto solidale nei confronti di associazioni di non vedenti in difficoltà.

In riferimento alla sopraccitata sezione della Relazione Programmatica si indicano le attività svolte nell'anno 2011 tenendo conto che nel periodo di competenza sono stati gestiti approssimativamente 7000 messaggi in arrivo e 3000 in partenza tra e-mail, fax e lettere.

1) Proseguire negli scambi culturali con le altre organizzazioni di ciechi ed ipovedenti a livello internazionale.

➤ L'attività internazionale dell'Unione in questo settore si è espressa attraverso l'esecuzione di pratiche e la cura di corrispondenza riguardanti l'Unione Europea, vari ministeri italiani e varie Ambasciate italiane all'estero. L'Ufficio Affari Internazionali di questa Unione ha trattato pratiche, fatto traduzioni ed eseguito telefonate anche per conto della stampa associativa, del Centro Nazionale del Libro Parlato ecc. e ha trattato pratiche per corrispondenza, e/o telefono, e/o fax, e/o e-mail con i seguenti paesi:

Albania, Algeria, Argentina, Australia, Austria, Bulgaria, Canada, Danimarca, Estonia, Federazione Russa, Francia, Germania, Ghana, Giappone, Grecia, Haiti, India, Kosovo, Libano, Libia, Marocco, Montenegro, Olanda, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Romania, Slovenia, Spagna, Stati Uniti, Sudafrica, Svezia, Tunisia, Ungheria, Uzbekistan.

➤ L'Unione ha inoltre aderito all'invito dell'Organizzazione dei Ciechi Spagnola (ONCE) e ha selezionato cinque giovani non vedenti che hanno partecipato a un campo-scuola in Spagna per il perfezionamento della lingua inglese durante l'estate 2011

➤ Inoltre l'Unione ha organizzato interviste a diversi rappresentanti del movimento della disabilità internazionale durante due programmi culturali dell'Unione trasmessi via audio-streaming

2) Partecipazione ad attività dell'Unione Europea e Mondiale dei Ciechi e del Forum Europeo della Disabilità

- Invio di una delegazione dell'Unione alla manifestazione presso il Parlamento europeo a Bruxelles per un trattato dell'Organizzazione Mondiale della Proprietà Intellettuale sulle eccezioni al diritto d'autore nel quadro delle attività dell'EBU (12-13 aprile 2011)
- Organizzazione del concorso nazionale di temi sul Braille collegato al concorso bandito dall'Unione Europea dei Ciechi e dalle ditte giapponesi ONKYO/Tenij Mainichi
- Pubblicazione di diversi articoli sul Bollettino dell'Unione Europea dei Ciechi
- Inoltre si comunica che è stata fornita assistenza ai seguenti rappresentanti:

prof. Tommaso Daniele	Secondo Vice Presidente dell'EBU Delegato dell'EBU nella Conferenza delle ONG internazionali con ruolo partecipativo presso il Consiglio d'Europa Presidente del Consiglio Italiano dei Disabili per i Rapporti con l'Unione Europea (CID.UE) Presidente del Forum Italiano sulla Disabilità Componente del Comitato Verifica Poteri del Forum Europeo della Disabilità
prof. Enzo Tioli	Componente della Commissione Cultura ed Educazione dell'Unione Europea dei Ciechi
dr. Mario Mirabile	Componente del Gruppo Direttivo sui Giovani dell'Unione Europea dei Ciechi
prof.ssa Vanda Dignani	Componente della Commissione Diritti dell'Unione Europea dei Ciechi
dr.ssa Angela Pimpinella	Componente del Gruppo Direttivo sui Sordociechi dell'Unione Europea dei Ciechi
arch. Giuseppe Bilotti	Vice-Presidente della Commissione Mobilità e Trasporti dell'Unione Europea dei Ciechi
sig.ra Luisa Bartolucci	Componente del Gruppo Direttivo sulle Donne dell'Unione Europea dei Ciechi
avv. Giuseppe Terranova	Componente della Commissione sullo Sviluppo dell'Unione Europea dei Ciechi
avv. Giuseppe Castronovo	Componente della Commissione sull'Accesso