

Premessa

La presente Relazione al Parlamento, che intende portare a conoscenza delle Camere e del Paese i risultati della IV Conferenza Nazionale sulle politiche della disabilità (tenutasi a Bologna il 12 e 13 luglio 2013), non rappresenta solo il puntuale resoconto di un appuntamento di grande rilevanza, che la legge 104 del 1992 prevede come indispensabile momento di confronto fra istituzioni dei diversi livelli di governo, operatori del settore, parti sociali e rappresentanti delle persone con disabilità.

Essa costituisce, soprattutto, la fase culminante di un processo che, a partire dalla ratifica della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, prevista con legge 18 del 2009, ha visto, grazie anche all'istituzione dell'Osservatorio Nazionale sulla condizione delle persone con disabilità, contenuta nella stessa legge, il raggiungimento di importanti obiettivi, sia a livello nazionale che internazionale, per il nostro Paese.

L'Osservatorio, attivo dal dicembre del 2010 e presieduto dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, è composto da membri delle amministrazioni pubbliche nazionali e regionali, nonché da rappresentanti delle parti sociali e delle federazioni nazionali delle persone con disabilità. Lo scorso mese di ottobre l'organismo ha terminato il suo primo mandato triennale e il Presidente del Consiglio dei Ministri ne ha stabilito il perdurare per ulteriori tre anni.

Durante il triennio appena passato l'Osservatorio ha adempiuto ad importanti compiti quali, ad esempio, la predisposizione di un rapporto dettagliato per l'Italia sulle misure adottate ai sensi dell'art. 35 della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, inviato alle Nazioni Unite nel novembre del 2012, nonché la elaborazione del primo Programma di azione biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità, in attuazione della legislazione nazionale e internazionale. In tutte le fasi di questa intensa attività di elaborazione è stata assicurata la partecipazione paritaria e proattiva delle organizzazioni del mondo della disabilità, anche grazie all'attività di sei gruppi di lavoro interni all'Osservatorio ed aperti al contributo di ulteriori esperti ed esponenti del mondo dell'associazionismo. Il Comitato tecnico-scientifico interno all'Osservatorio ha seguito e coordinato tutto il processo, assicurando fra l'altro l'attività di collazione e redazione dei testi.

Proprio il Programma di Azione ha costituito il focus principale della Conferenza di Bologna, che ha visto l'attiva partecipazione di circa 1000 persone (voglio qui cogliere l'occasione per ringraziare il Comune per la collaborazione e l'ospitalità) e che ha rappresentato una preziosa occasione per presentare alla pubblica opinione il lavoro svolto in seno all'Osservatorio e riflettere assieme in relazione alle proposte e modalità concrete di attuazione delle misure ivi previste. Per ogni intervento, a partire dal richiamo degli articoli della convenzione ONU connessi al tema, il Programma individua, infatti, l'obiettivo prefigurato e il tipo di azione necessaria a conseguirlo.

Si è dunque deciso, in ossequio alla modalità altamente partecipativa condivisa con le altre amministrazioni interessate e con le federazioni ed associazioni rappresentative delle persone con disabilità, di rendere l'Osservatorio protagonista della Conferenza, chiedendo proprio ai componenti dell'organismo di dividersi in gruppi di lavoro che, nella due giorni bolognese, potessero condurre una discussione ampia e partecipata sul Programma e sulla individuazione delle misure cui dedicare impegno prioritario, rappresentando, allo stesso

tempo, un momento di sintesi e disseminazione dei lavori condotti dal 2010 ad oggi da parte dell'Osservatorio.

I risultati sono dunque offerti all'esame del Parlamento e rappresentano, senza dubbio, un ricchissimo insieme di spunti, riflessioni e proposte che entrano nel dettaglio delle misure contenute nel Programma d'Azione, offrendo così alla politica una occasione preziosa per una visione di lungo periodo sui temi della disabilità.

Il Ministero, dal canto suo, come evidenziato dal Ministro Giovannini a chiusura della Conferenza, è sin d'ora impegnato nella fase di implementazione delle azioni previste nel Programma, in sinergia con le altre amministrazioni centrali e locali, ed assieme ai rappresentanti delle persone con disabilità. In questo processo svolgerà, naturalmente, un ruolo centrale il nuovo Osservatorio, la cui nuova composizione sarà definita a breve, così da proseguire nel cammino indicato dalla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità per una società pienamente inclusiva per tutti i suoi cittadini.

È con questo auspicio e questa prospettiva comune che vengono consegnate alla Camera dei Deputati e al Senato della Repubblica le conclusioni della IV Conferenza Nazionale sulle Politiche della Disabilità.

Roma, gennaio 2014

Sen. Prof. Maria Cecilia Guerra
Viceministro del lavoro e delle politiche sociali



**Report finali dei Gruppi di lavoro
istituiti nell'ambito dei lavori della
IV Conferenza Nazionale
sulle Politiche della Disabilità**

PAGINA BIANCA

Gruppo di lavoro 1

REVISIONE DEL SISTEMA DI ACCESSO, RICONOSCIMENTO/CERTIFICAZIONE DELLA CONDIZIONE DI DISABILITÀ E MODELLO DI INTERVENTO DEL SISTEMA SOCIO-SANITARIO

(a cura di Carlo Francescutti)¹

1. Gli elementi di base della discussione come indicati dalla bozza di Piano d'Azione biennale sulla disabilità

Il Gruppo 1 ha affrontato il tema del riconoscimento/certificazione della condizione di disabilità e, conseguentemente, della riforma del sistema di accertamento. La bozza di Programma d'Azione, sintetizzando un lavoro pluridecennale di riflessione sia in sede ministeriale che di Conferenza Stato-Regioni, contiene una precisa lista di indicazioni operative su cui si sono articolati i contributi preordinati e quelli emersi dalla discussione generale. In particolare il Programma suggerisce:

- la necessità di introdurre nel sistema normativo italiano il concetto di persona con disabilità come riportato nella Convenzione ONU per i diritti delle persone con disabilità;
- di definire un modello unico di riconoscimento/certificazione della condizione di disabilità che superi l'attuale sistema che prevede molteplici passaggi, regolati da norme nazionali (es. invalidità civile, *handicap*) e regionali (es. autosufficienza);
- di definire la procedura di riconoscimento/certificazione come "livello essenziale di assistenza" fatto proprio, congiuntamente, sia dal Servizio Sanitario Nazionale che dal Sistema Integrato dei Servizi Sociali e ripensando il ruolo e le attribuzioni dell'INPS;
- di superare il sistema tabellare/percentualistico basato sulla "capacità lavorativa" a favore di una valutazione del funzionamento delle persone con disabilità, definendo una lista fondamentale di "attività della persona" e graduando le necessità di sostegno intensivo così come suggerito dalla Convenzione ONU;
- di utilizzare un linguaggio di riferimento per la valutazione del funzionamento basato sulla Classificazione Internazionale del Funzionamento, Disabilità e Salute dell'OMS;
- di garantire un processo parallelo di riordino del sistema di benefici economici e dei livelli essenziali di assistenza della persona con disabilità e delle regole di accesso;
- di promuovere un'azione di condivisione dei modelli organizzativi per l'integrazione socio-sanitaria tra Stato, Regioni e Province Autonome.

2. I contributi diretti sul Piano d'Azione

- È emersa una generale condivisione della necessità di una revisione radicale del sistema di riconoscimento/certificazione della disabilità. Al tempo stesso, riconoscendo l'importanza del lungo e articolato lavoro svolto nel decennio passato, molti interventi hanno auspicato e motivato la richiesta che il processo di revisione sia

¹ Nel corso della Conferenza, la Presidenza del gruppo di lavoro risultava come segue: Alessandra De Palma (ISTAT, Presidente), Domenico Sabla (ANMIC, introduzione ai lavori), Carlo Francescutti (esperto Comitato tecnico-scientifico Osservatorio Nazionale sulla condizione delle persone con disabilità, *rapporteur*)

avviato da subito, tenuto conto, comunque, dei tempi medio-lunghi per la sua definitiva messa a punto.

- Tutti gli interventi hanno sottolineato che le categorie utilizzate per "certificare" la condizione di disabilità, ed in particolare la qualifica di "invalido civile", è del tutto superata e anacronistica sul piano culturale, giuridico e scientifico. Ancora più in dettaglio, la percentualizzazione dell'invalidità e l'utilizzo del concetto di "capacità lavorativa generica" sono unanimemente disconosciute come modi adeguati per descrivere e dare conto della condizione della persona con disabilità e delle sue potenzialità di inclusione nella società.
- È chiara la necessità, altresì, che il nuovo sistema sia definito a partire dall'introduzione nelle norme nazionali del concetto di "persona con disabilità" indicata dalla Convenzione che individua i "titolari di diritti" per i quali la Convenzione stessa è stata scritta e attorno a cui riorientare le politiche. Gli interventi hanno richiamato esplicitamente come questo impegno derivi dalla legge di ratifica della Convenzione ONU (Legge 3 marzo 2009, n. 18), ma anche da altri documenti, come ad esempio recenti sentenze della Corte di Giustizia Europea.
- È stato proposto e sostenuto un progetto, adeguatamente articolato e ad ampio raggio, finalizzato all'abrogazione, all'integrazione ed alla modifica normativa che deve riguardare, perlomeno, le tre principali norme di rilievo nazionale (L. 118/71, L. 104/92 e L. 68/99).
- Sono state accolte e rilanciate con estremo interesse, da diversi interventi e da vari rappresentanti istituzionali e del terzo settore, le aperture che, in sede di assemblea plenaria Lorena Rambaudi, Coordinatore della Commissione Politiche Sociali della Conferenza delle Regioni e Province Autonome, e Vasco Errani, Presidente della Conferenza delle Regioni e Province Autonome, hanno sviluppato, delineando "una nuova stagione" di intese tra Stato, Regioni e Province Autonome in tema di politiche sulla disabilità. In particolare, si è fortemente sostenuta la necessità di un'armonizzazione tra sistemi di riconoscimento/certificazione nazionali e regionali, per evitare il moltiplicarsi di diversi livelli di valutazione per l'applicazione di norme statali e regionali, soprattutto in tema di "non autosufficienza" ed in applicazione di norme finalizzate a categorie di persone con disabilità affette da particolari e specifiche patologie.
- È largamente condivisa la necessità di superare il sistema tabellare e di distinguere in modo chiaro tra sistemi di riconoscimento/certificazione della disabilità orientati alla presa in carico e alla progettazione personalizzata degli interventi socio-sanitari. Questi ultimi devono essere assolutamente riconfermati come funzione integrata del sistema socio-sanitario (sia dal Servizio Sanitario Nazionale, sia dal Sistema Integrato dei Servizi Sociali), semplificando il percorso delle persone con disabilità e valorizzando al meglio le documentazioni cliniche redatte dai professionisti del SSN a scopo di cura e di cui le persone da valutare sono già in possesso, evitando così accertamenti inappropriati (eseguiti solo a scopo medico-legale), non causando inutili disagi e dispendio di risorse, integrando in tale contesto anche gli aspetti di più specifica valenza medico-legale.
- È aperta la questione di quale sia il soggetto istituzionale maggiormente idoneo per l'attività di valutazione della disabilità ai fini del riconoscimento degli interventi compensativi e di sostegno del reddito della persona con disabilità. Al riguardo si sono discusse due ipotesi alternative: a) la prima suggerisce che una politica compensativa e integrativa del reddito debba rimanere parte di una serie di interventi

di rilievo nazionale, da garantire con la massima omogeneità ai cittadini e la cui competenza, in termini di valutazione dei requisiti di accesso, dovrebbe rimanere in capo esclusivo all'INPS, configurando un quadro di competenze istituzionali che eviti sovrapposizioni e confusioni; b) la seconda ipotesi vede, invece, l'opportunità di una ricomposizione complessiva in capo al sistema socio-sanitario (Servizio Sanitario Nazionale e Sistema Integrato dei Servizi Sociali) di tutte le forme di intervento per il contrasto alla condizione di disabilità, siano esse di tipo economico compensativo, siano esse rappresentate da servizi prestati in forma diretta o indiretta (es. attraverso i soggetti del terzo settore).

- È stata giudicata, in ogni caso, necessaria e urgente un'Intesa Stato-Regioni sui livelli di assistenza, riprendendo anche l'ipotesi di un "percorso progressivo" e sperimentale come suggerito dalla Commissione Politiche Sociali della Conferenza delle Regioni ed esplicitato nel già citato intervento del Coordinatore Lorena Rambaudi.

3. Conciliare i tempi della riforma con la necessità di interventi urgenti

Gli interventi che si sono succeduti in sede di dibattito hanno avuto tutti una duplice enfasi. La prima di sostegno generale alle indicazioni del Programma d'Azione come sintetizzato al punto 2; la seconda relativa al fatto che ci si è soffermati diffusamente a rimarcare la necessità che il processo di revisione sia accompagnato da azioni forti e specifiche che intervengano urgentemente sul sistema attuale di certificazione per venire incontro ai disagi, ritenuti oramai insostenibili, subiti dalle persone con disabilità e dalle loro famiglie per le disfunzioni e per alcuni tratti "vessatori" dell'attuale sistema. È emersa, poi, in molti interventi la preoccupazione per i "tempi lunghi" che potrebbero essere richiesti per mettere a punto il nuovo sistema di riconoscimento/certificazione, da cui deriva ulteriormente la necessità di interventi **immediati** per affrontare criticità e problemi aperti.

Non è facile fare sintesi della lunga serie di proposte che sono state formulate e che, in alcuni casi, sono state accompagnate da documenti specifici (che, peraltro, non hanno potuto essere oggetto di presentazione esaustiva per il ridotto tempo a disposizione). I documenti integrali sono stati, comunque, raccolti e messi a disposizione dei rappresentanti del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali per una disamina attenta e puntuale in un'eventuale sede tecnica di valutazione.

Al fine di una sintesi il più possibile fedele dei contenuti presentati, è possibile distinguere tra due tipologie di proposte.

La prima riguarda alcune "macroquestioni", sostenute in modo esteso ed esplicitate in numerosi e convergenti interventi, il cui significato assume una dimensione "politica" di particolare spessore e rilievo al punto da porle come condizioni imprescindibili per lo sviluppo di un rapporto di fiducia e collaborazione tra i soggetti rappresentativi delle persone con disabilità e il Governo. Le proposte e le indicazioni prioritarie per l'intervento sono state, spesso, motivate a partire dai rilievi mossi dalla "Determinazione 91/2012" della Corte dei Conti che analizza, tra l'altro, le criticità del sistema di certificazione dell'invalidità dell'INPS. In particolare, su questo punto, si segnala la convergenza unanime degli interventi del gruppo attorno alle seguenti questioni:

- la prima richiesta e la più sostenuta riguarda la sospensione del piano straordinario di verifica per il triennio 2013-2015 che comporterebbe ulteriori 450.000 controlli su persone con disabilità, a fronte di risultati minimi - in termini di recupero di risorse - come la pratica e i dati fin qui raccolti dimostrano. È sostenuta la necessità, piuttosto, di una sistematica azione di verifica ordinaria da parte dell'INPS;

- i Ministeri preposti devono dare indirizzi che chiariscano la "missione" dell'INPS e ne riducano gli "spazi di autoreferenzialità" in tema di valutazione. Si chiede l'adozione di linee guida per la valutazione, in particolare, in tema di riconoscimento dell'invalidità di accompagnamento, così da superare la nozione generica di "incapacità a svolgere gli atti della vita quotidiana", mai chiarita ed esplicitata e fonte, quindi, di disomogeneità di giudizio. Lo sviluppo di questa linea guida potrebbe essere utile anche per fornire una definizione univoca e certa (o una riformulazione) della condizione di "non autosufficienza", correlandola con indicazioni metodologiche e indicazioni pratiche per la sua graduazione;
- vanno previsti interventi sistematici per la riduzione dei tempi di attesa, che oggi superano mediamente i 270 giorni, per le visite di riconoscimento dell'invalidità e la concessione delle eventuali provvidenze economiche. Sono state suggerite, tuttavia, strategie diverse e non del tutto coerenti per raggiungere questo risultato. Un certo gruppo di interventi ha indicato che l'intero iter di valutazione e certificazione sia affidato omogeneamente sul territorio e completamente all'INPS, escludendo le ASL e, di fatto, superando la pratica della valutazione collegiale in commissione medico-legale. L'INPS che, quindi, assumerebbe completa responsabilità sul processo, dovrebbe poi garantire la soluzione di tutti i problemi di gestione della procedura informatica che, ad oggi, continuano a registrarsi senza che siano del tutto chiarite la natura e le cause dei problemi stessi. Altri interventi sono andati nel senso contrario, di ridurre i margini d'intervento dell'INPS, prevedendo tutele per gli utenti, sospensione degli obblighi di revisione, mantenimento dello status acquisito in assenza di procedure efficaci e tempestive di rivalutazione;
- è richiesta l'abrogazione dell'articolo 445 bis del codice di procedura civile che impone l'accertamento tecnico preventivo nei procedimenti giudiziari in materia di riconoscimento "dell'invalidità civile, dell'handicap e della disabilità", ponendo in condizione di svantaggio, rispetto all'INPS, le persone con disabilità nelle cause civili che le riguardano;
- deve essere ulteriormente rafforzato il processo di semplificazione dell'accertamento, così da ridurre il carico per il cittadino. In particolare, si propone un'estensione dell'elenco delle patologie stabilizzate che consentono di evitare procedimenti di revisione sistematici e la revisione obbligatoria al compimento del 18esimo anno di età.

Si sono succeduti, poi, diversi interventi che hanno evidenziato situazioni puntuali, casi eclatanti di malfunzionamento del sistema che risulta difficile sintetizzare e per le quali si rimanda alla registrazione sistematica del lavoro di gruppo. Il valore di questi interventi non è, comunque, da sottovalutare nella misura in cui:

- testimonia della difficoltà e complessità delle procedure valutative in atto;
- sottolinea le, spesso, incredibili disomogeneità presenti in termini di servizi, organizzazione, capacità di erogazione di servizi alla popolazione con disabilità presenti sul territorio nazionale;
- pone il problema di un monitoraggio puntuale delle forme di eventuale discriminazione cui le persone con disabilità possono andare soggette e che richiedono un dialogo continuo tra istituzioni pubbliche, cittadini e forme organizzate di rappresentanza delle persone con disabilità.

Gruppo di lavoro 2

LAVORO E OCCUPAZIONE

(a cura di Sandro Giovannelli)²

1. Premessa

La IV Conferenza Nazionale sulle politiche della disabilità, svoltasi nelle giornate del 12 e 13 luglio 2013, ha rappresentato un momento di confronto e discussione di grande valore, che, anche grazie al lavoro svolto dai numerosi gruppi di lavoro tematici, ha affrontato il tema della disabilità sotto molteplici aspetti e dimensioni.

Il gruppo di lavoro 2 (Lavoro e Occupazione) ha avuto il compito di analizzarne uno dei profili forse più delicati ed ha dato, grazie alla grande partecipazione dei suoi componenti, un contributo ricco di contenuti e di spunti di riflessione.

Il dibattito del gruppo è proseguito per oltre 4 ore, con ben 27 interventi dai quali sono emerse, da parte di tutti i partecipanti, passione, esperienza e grande competenza tecnica rispetto ad un tema che ha risvolti sociali di grande rilevanza.

Il lavoro è da sempre elemento centrale nella vita dell'uomo e lo è, in modo particolare, in questa fase di grande crisi economica e sociale, che si trascina ormai da anni con forti ripercussioni anche sull'occupazione. In questo contesto il Gruppo ha preso atto, preliminarmente, che il lavoro è uno dei temi al centro dell'azione di Governo, che ha da poco approvato il cosiddetto Decreto Occupazione, convertito in legge dal Parlamento lo scorso 7 agosto, confermando la volontà di porre rimedi di immediata applicazione per fronteggiare le difficoltà e sostenere i lavoratori in questo momento decisamente allarmante.

2. Il quadro di riferimento

Per inquadrare preliminarmente il tema oggetto di confronto, il gruppo ha innanzitutto approfondito i numeri relativi al collocamento al lavoro delle persone con disabilità, numeri che sono purtroppo impietosi e dimostrano quanto il nostro sistema di tutela delle categorie più deboli nel mondo del lavoro abbia, nonostante una legislazione puntuale ed evoluta, lacune considerevoli.

La VI Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 68/1999 dimostra, per il 2011, un elevato rapporto tra il numero delle iscrizioni alle liste di collocamento e il numero degli avviamenti. Infatti, nell'anno di riferimento, sono state registrate 65.795 nuove iscrizioni, a fronte di soli 22.023 avviamenti.

Gli iscritti nelle liste provinciali del collocamento mirato sono circa 650.000, di cui il 51,2% nel sud. Nel settore privato nel 2010 risultavano 48.375 posti disponibili su una quota di riserva di 228.709 unità, crollata a 143.532 unità nel 2011, con appena 28.748 posti

² Nel corso della Conferenza, la Presidenza del gruppo di lavoro risultava come segue: Romolo de Camillis (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Presidente), Franco Deriu (ISFOL, Introduzione ai lavori), Sandro Giovannelli (ANMIL, *rapporteur*)

disponibili. Non dissimile la situazione nel comparto pubblico dove i 74.741 posti riservati nel 2010 sono scesi a 34.165 nel 2011, con corrispondente diminuzione dei posti disponibili da 13.863 nel 2010 a 34.165 nel 2011.

A fronte di un così elevato numero di iscritti, siamo quindi di fronte ad una percentuale di posti disponibili che si aggira intorno al 20-21% della quota di riserva, a causa della scarsa dinamicità del mercato del lavoro italiano. Dati che possiamo prevedere ulteriormente peggiorati nel 2012, quando gli effetti della crisi si sono fatti sentire con ancora più forza. Si tratta, evidentemente, di una situazione dalla quale non possiamo uscire senza interventi mirati e specifici.

Non a caso, la Corte di Giustizia Europea ha emesso una recente condanna nei confronti del nostro Paese per non aver adottato tutte le misure necessarie a garantire un adeguato inserimento professionale delle persone con disabilità nel mondo del lavoro, pronuncia alla quale il Parlamento italiano ha prontamente risposto con un emendamento inserito proprio nel Decreto Occupazione, in base al quale "al fine di garantire il rispetto del principio della parità di trattamento delle persone con disabilità, i datori di lavoro pubblici e privati sono tenuti ad adottare accomodamenti ragionevoli, come definiti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, ratificata in Italia dalla legge 3 marzo 1999, n. 18, nei luoghi di lavoro, per garantire alle persone con disabilità la piena eguaglianza con gli altri lavoratori". Un primo segnale rispetto al quale ora si attende una vera e propria attuazione, anche con il supporto di quanto emerso nel corso di queste giornate di studio e di confronto.

Il nuovo Programma di Azione sulla disabilità, del resto, ha voluto riaffermare con forza l'inclusione lavorativa come un diritto di tutti, nonostante stiamo attraversando un periodo storico in cui il lavoro è diventato un miraggio per molti, ancor più per le persone con disabilità.

Lo ha fatto con numerosi argomenti e proposte, sui quali si è registrata la sostanziale e pressoché totale condivisione da parte del gruppo di lavoro, anche se sono emersi anche alcuni suggerimenti su temi che il Programma di azione non affronta.

3. Sanzioni e controlli

La prima di queste sollecitazioni riguarda l'aumento delle sanzioni e la necessità di maggiori controlli, due aspetti intimamente connessi e fondamentali affinché la normativa sul collocamento delle persone con disabilità possa considerarsi efficace. Oggi molte aziende, purtroppo, preferiscono pagare una somma di denaro piuttosto che assumere un disabile, e questo comportamento va scoraggiato con l'aumento delle sanzioni attualmente previste per la violazione degli obblighi di assunzione. D'altra parte, per l'applicazione delle sanzioni occorrono i controlli e, sotto questo profilo, il gruppo ha registrato una situazione di debolezza che occorre sanare.

4. Durata delle convenzioni

Altro punto emerso dai lavori è la necessità di porre un tetto alla durata delle convenzioni. Si è parlato di convenzioni che durano anche sette anni, un tempo forse troppo lungo rispetto alla velocità con cui possono verificarsi cambiamenti interni all'impresa al giorno d'oggi.

5. Mantenimento degli obblighi occupazionali per la P.A.