

Audizione di ANDEL sul ddl AC 3347 (16 novembre 2021)

Enrico Seta, Presidente

Il DDL A.C. 3347, *Delega al Governo in materia di disabilità*, rappresenta uno degli adempimenti del PNRR più tempestivamente realizzati dal Governo, ma anche la risposta ad una esigenza reale molto sentita da milioni di persone. Di ciò diamo atto al Governo e al Ministro per le disabilità.

Apprezzabile – sul piano metodologico - anche la scelta di fondo fatta dal Governo di operare secondo i principi della Convenzione ONU del 2006 e della recentissima Strategia Europea sui diritti delle persone disabili 2021-2030.

Infine, il terzo punto di apprezzamento dovuto a questa proposta governativa è l'approccio trasversale: un disegno di legge delega che, nella fase attuativa di scrittura dei decreti delegati, vedrà protagonisti i vari Ministri la cui competenza è toccata da ciascuna parte della delega, oltre che – ovviamente – la Conferenza Unificata. E quindi le Regioni e gli enti Locali.

Prima di entrare nel merito dei contenuti, c'è da premettere che le osservazioni di ANDEL (Agenzia Nazionale Disabilità e Lavoro) – per la natura estremamente focalizzata della nostra associazione – saranno circoscritte ad un solo aspetto del disegno di legge: l'integrazione socio-occupazionale e l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità.

Data la complessità del tema, lasciamo agli atti un Report fatto da ANDEL negli scorsi mesi che espone tutti i dati statistici e una proposta, sempre elaborata da ANDEL, relativa al PNRR.

Sul piano dei **contenuti**, invece, le osservazioni che proponiamo alla Commissione, nascono da una profonda delusione.

Leggendo sia l'articolato che la Relazione illustrativa se ne ricava un'idea molto lontana dalla realtà di quello che è il complesso processo di "integrazione" (la parola più ricorrente nel testo) della persona con disabilità. Questa idea per cui il processo di integrazione è prevalentemente (e quasi esclusivamente) un problema di accertamento e di standard di valutazione è lontanissima dalla realtà vissuta quotidianamente da moltissime persone con disabilità (quasi tutte quelle in età compresa fra i 16 e i 64 anni). Nel vissuto di queste persone il tema centrale (a parte gli aspetti sanitari) è che esse aspirerebbero ad un impegno occupazionale o lavorativo perché ciò sarebbe parte grandissima del loro stato di benessere generale, ma per loro non c'è alcun lavoro e spesso neanche alcuna "attività occupazionale" che nei casi di disabilità più grave rappresenta invece un grande aiuto e una vera realizzazione di vita. La realtà è fatta di tantissime persone con disabilità confinate forzatamente nelle mura domestiche o inserite – ma solo formalmente - nel mondo del lavoro: sottopagate, costrette per non perdere una fonte di reddito a fare lavori non idonei alla loro particolare condizione, o addirittura costrette ad accettare un lavoro nero spesso occultato da varie denominazioni di "tirocinio". Questo fattore è causa di un progressivo peggioramento della propria autostima e della qualità di vita.

Nella realtà vissuta quotidianamente da oltre un milione di disoccupati con disabilità cui fanno riferimento le nostre stime ufficiali, l'esigenza di *integrazione* non ha nulla a che vedere con le scale, le metriche e le metodologie. Una parte notevole di questo milione (e oltre) di persone sono state "valutate" più di una volta nella loro vita (spesso, troppe volte); spesso questa "valutazione" è stata presentata come la premessa dell'inserimento lavorativo o occupazionale, senza che nulla di concreto ne discendesse. La vera integrazione per queste persone con disabilità può essere rappresentata – per le disabilità più gravi - da un'attività fuori da casa, sia pure per poche ore al giorno (comunque retribuita) e – per la stragrande maggioranza delle persone con disabilità - da un lavoro vero e proprio, corrispondente alle esigenze e capacità, riconosciuto su un piano di parità con i lavoratori cd "normodotati", retribuito – poiché non esiste autosufficienza senza questa componente – possibilmente stabile, perché la stabilità occupazionale dovrebbe compensare la condizione di incertezza e fragilità che connota la vita della persona con disabilità.

Non sottovalutiamo il tema della valutazione e lo sforzo fatto del Governo in questo senso. La nostra non vuole essere una polemica, ma piuttosto una denuncia chiara e inequivocabile della distanza fra il modo in cui il tema dell'integrazione della persona con disabilità viene svolto nel DDL e la realtà, la vita vissuta.

E ci riferiamo non solo alla vita vissuta dal milione (e oltre) di persone di cui abbiamo detto, ma anche delle loro famiglie: di centinaia di migliaia di genitori di giovani disabili disoccupati, per i quali è stata varata dal Parlamento anche una legge che ha un bellissimo titolo - "Dopo di noi" -, un titolo che definisce benissimo la preoccupazione assillante di milioni di persone che sentono dal profondo di essere cittadini di serie B perché costretti a convivere, e anche a morire, accompagnati da questa insicurezza e da questo disagio. Ma l'assillo del "dopo di noi" non si supera se non quando il familiare con disabilità ha – prima di tutto – un'occupazione o un lavoro. Senza di ciò non c'è percorso di autosufficienza, non c'è progetto di vita. Solo burocrazia.

ANDEL è nata – nel marzo di questo anno - per questo motivo e l'interesse suscitato dalla nostra iniziativa è superiore alle nostre forze perché il tema del lavoro delle persone disabili è acuto e invece sta cadendo nell'oblio sociale, nella rassegnazione – prima di tutto delle famiglie e subito dopo di quegli operatori pubblici che hanno preso sul serio la legge 12 marzo 1999, n. 68 *Norme per il diritto al lavoro dei disabili*, e che hanno assistito negli anni ad un lento progressivo naufragio di quel disegno e di quell'idea di disabilità.

Oggi che il lavoro è poco per tutti e l'offerta di lavoro non trova risposta adeguata nelle competenze disponibili, sta cambiando il mondo del lavoro ma sta cambiando anche l'immaginario relativo alla persona con disabilità. Nell'immaginario collettivo e purtroppo anche in quello del ceto di Governo, i disabili (tranne pochi casi eccezionali, magari molto pubblicizzati dai media, e tranne i cd "disabili-abili" che risultano disabili ma sono persone ad alta funzionalità), sono tutti destinati a rimanere fuori dal mondo del lavoro. Assistiti magari da un sussidio un po' più sostanzioso dell'attuale, ma comunque fuori dalle problematiche troppo complesse del lavoro. Ciò crea una ulteriore discriminazione fra i già discriminati: fra i "disabili-abili" e i "disabili e basta".

Questo cambio di immaginario che si osserva è pericoloso: per i diretti interessati ma anche per l'intera società che ne risulta enormemente impoverita.

Il dubbio che abbiamo avuto, leggendo il DDL, è che il tema macroscopico del lavoro delle persone disabili (e quindi del relativo riassetto normativo) fosse stato tenuto fuori volutamente perché ritenuto troppo ingombrante ed estraneo alla natura sostanzialmente socio-assistenziale del DDL. Il dubbio era che il Governo ritenesse che tale tema – per la sua rilevanza - richiede un'iniziativa specializzata, cioè una iniziativa del Ministro del Lavoro e dell'Agenzia che opera – sotto le sue direttive – nel settore delle politiche attive per il lavoro. Se è così, ANDEL esprime formalmente e anticipatamente la condivisione anche di questa strada alternativa. O addirittura la preferenza per questa strada, il cui punto di arrivo sarebbe il riconoscimento a pieno titolo dell'inclusione lavorativa delle persone disabili quale parte – non secondaria, non marginale – delle politiche attive per il lavoro. Se il Governo ha deciso di “enucleare” il tema del riassetto normativo del lavoro delle persone disabili in un altro atto di iniziativa del Ministro del lavoro, ANDEL è ben lieta e pronta a riconoscere tale lungimiranza. Ma ciò non ci risulta sia avvenuto (almeno in una sede pubblica), mentre riteniamo che – se così fosse – il Parlamento dovrebbe essere formalmente informato dal Governo. E soprattutto questa scelta dovrebbe essere esplicitata nel DDL che si propone di riordinare – con una ampia delega – tutta la materia della disabilità.

Ma alcuni indizi ci dicono che nel Governo non c'è questa consapevolezza e che si è trattato invece di una grave omissione. Una delle tante.

Il comma 5 dell'art. 1, dedica la lettera c) al “progetto di vita personalizzato e partecipato” senza fare alcun riferimento al tema dell'integrazione, né occupazionale, né lavorativa. Vi fa invece riferimento la parallela lettera c) dell'art. 2. In particolare il punto 5. Lì fa capolino la parola “lavorativi” nella forma quasi di un “di cui”. Anche nella relazione illustrativa compare una sola volta la parola “lavorativi” ma solo incidentalmente. Rinvio tutti i deputati alla lettura attenta del pur particolareggiato punto 5 dell'articolo 1 per avere un'idea del livello di sottovalutazione (di minimizzazione) del problema.

Ancora: nello stesso comma 2 del DDL (lettera e), punto 6) si indica fra i principi e criteri della delega *“la nomina di un responsabile del processo di inserimento lavorativo delle persone con disabilità, da parte dei datori di lavoro pubblici, che garantisca alle persone con disabilità la piena eguaglianza con gli altri lavoratori”*. Ma, in primo luogo, non si capisce perché questa norma scenda così nei particolari solo in riferimento al datore di lavoro pubblico. In secondo luogo, si ricorda che il Decreto Legislativo 75/2017 (cd. Legge Madia) ha dedicato un intero Capo (il V) all'introduzione di questa normativa relativa alle PPAA e che il vero problema non è di ripetere norme già esistenti, ma di farle attuare. Cosa che assolutamente non risulta.

Infine, l'ipotesi della grave sottovalutazione (al limite dell'amnesia) del tema “disabilità-lavoro” si evince da alcuni passaggi della relazione illustrativa, nei quali si fa (più volte) riferimento al PNRR e alla trasversalità – nello stesso PNRR - del tema della disabilità e alla *Missione 5*, ma non si ricorda mai che nella Componente 1 di questa Missione, dedicata alle politiche per il lavoro, il Piano

raccomanda di dare particolare rilievo all'inclusione lavorativa delle persone disabili all'interno (e anche con una parte degli stanziamenti) delle politiche attive per il lavoro.

Ma evidentemente, anche il tema disabilità-lavoro richiederà un riassetto normativo e quindi una riforma, o almeno una messa a punto, della legge 68/99. Di cui però nessuno parla. Il ddl delega dovrebbe esplicitarlo.

Il ddl ha infatti carattere evidentemente trasversale rispetto alle competenze di vari Ministeri, incluso il Ministero del lavoro (a cui più volte il testo fa rinvio). Questi Ministeri saranno i protagonisti nella fase di scrittura dei decreti delegati). Per cui è inspiegabile l'omissione o la marginalizzazione del tema occupazionale e lavorativo.

Ricordiamo per inciso che ciò significa eludere interamente l'art. 27 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, dedicata al lavoro e all'occupazione, nonché diversi passaggi della Strategia europea 2021-2030.

In mancanza di una decisione del Governo – o per lo meno di una intenzione esplicitata al Parlamento – di voler separare gli aspetti socio-assistenziali - da trattare in questo DDL - e il tema lavoro, da rinviare ad un capitolo a sé delle "politiche attive" e del Programma GOL, svolgendone in quella sede il relativo riassetto normativo, il DDL A.C. 3347 appare squilibrato. Per lo meno alcuni emendamenti sarebbero necessari a sanare questo limite (*in calce: le nostre proposte*).

Entrando invece nel merito della situazione reale dei servizi dedicati (e pagati dal contribuente) per l'inclusione lavorativa delle persone disabili), cedo la parola al dott. Marino Bottà, Direttore Generale di ANDEL.

Marino Botta, Direttore Generale

"E' l'economia che determina chi è incluso e chi è marginalizzato", è sempre l'economia che ha portato il lavoro ad assumere una posizione predominante nelle attività dell'uomo; e il lavoro è stato enfatizzato fino al punto di costituirne l'identità e il ruolo. Il lavoro è sempre più il luogo di incontro, interazione fra individuo e collettività. Il lavoro è la via principale per accedere alla normalità, alla sicurezza, al successo, e al proprio progetto di vita. Il lavoro è occasione di scambio, di esperienze comuni, di condivisione umana, è strumento di confronto con sé stessi e con gli altri, è modo per raggiungere obiettivi e risultati. L'identità personale passa attraverso il ruolo che il singolo ha rispetto alla comunità di appartenenza; la professione e il curriculum lo rappresentano, in una fusione sempre più forte fra essere lavoratore ed essere persona. Il lavoro impone una organizzazione programmata del tempo; offre una ragione per affrontare il nuovo giorno, produce una routine tranquillizzante che, in quanto tale, inibisce l'ansia e quindi produce equilibrio psicofisico. Questo processo rafforza l'autostima e quindi la sensazione di benessere. Il lavoro è il luogo dove l'uomo incontra sé stesso; il fare/lavoro è la sua linfa vitale.

L'assenza di lavoro toglie tutto questo e produce preoccupazione, frustrazione, angoscia, e disperazione, a cui si accompagna una serie infinita di contraddizioni personali e sociali. Non ci sono

alternative al lavoro: un assistito non sarà mai uguale ad un lavoratore, ad un individuo socialmente attivo. Ecco perché bisogna occuparsi e preoccuparsi del futuro lavorativo dei **giovani**, ma soprattutto di quelli socialmente più fragili. Più fragili rispetto ai repentini e continui cambiamenti in atto nel mondo del lavoro.

I risultati occupazionali conseguiti dal Collocamento Disabili, in due decenni, sono alquanto deludenti. Il Collocamento Disabili non solo si è rivelato poco efficace nell'attività di collocamento ma non è stato in grado di creare politiche attive efficaci e buone prassi sia per i disabili disoccupati che per quelli disoccupati. La burocratizzazione degli uffici e l'assenza di servizi hanno spinto le imprese ad un arroccamento difensivo di elusione o di evasione dagli obblighi di legge.

La legge 12 marzo 1999, n. 68 "Norme per il diritto al lavoro dei disabili" e il sistema pubblico del collocamento disabili hanno compiuto vent'anni in totale sordina. Una legge e un sistema considerati all'avanguardia a livello internazionale sono stati oggetto di critica da parte della Commissione delle Nazioni Unite che verifica lo stato di attuazione della Convenzione UNCRPD che nel 2016 ha valutato in modo molto severo l'Italia.

Lo stesso Ministro del Lavoro, Orlando, poco dopo il suo insediamento, nella seduta del 22 aprile di quest'anno in XI Commissione della Camera, dopo aver rilevato "*la fortissima disomogeneità territoriale*" in materia di inclusione lavorativa delle persone con disabilità, ha usato parole chiare nel descrivere lo stato delle cose: "*Sono consapevole che partiamo da un quadro critico, se non, addirittura, molto critico, perché solo una minoranza delle persone con disabilità è inserita nel mondo del lavoro.*"

La realtà evidenzia infatti una serie di contraddizioni che hanno complicato il processo inclusivo dei disabili. **Il personale degli uffici provinciali preposti, scarsamente preparato e aggiornato**, ha portato i servizi provinciali verso un'eccessiva **burocratizzazione degli uffici**, vanificando così **il concetto di "collocamento mirato"** che era alla base della riforma del precedente Collocamento Obbligatorio.

A tutto questo si sono aggiunti 15 anni privi di **una governance regionale e nazionale attenta e competente**. Si sono pertanto sviluppati servizi provinciali di tipo feudatario, dove gli usi e costumi locali hanno preso il sopravvento. Procedure che variano da regione a regione e da provincia a provincia producendo un sistema arlecchino incomprensibile per i disabili, per le aziende e per i servizi territoriali, eppure già nel decreto attuativo della legge 68/99 (DPR 333 del 10 ottobre 2000) si raccomandava di: "*Porre la necessaria attenzione al disomogeneo funzionamento degli essenziali e necessari servizi pubblici della Lg 68/99" nelle varie province, dovuto anche "alla mancanza di servizi territoriali di inserimento lavorativo che dovrebbero essere realizzati da vari enti"*. Uffici che in solido con l'INL consentono un'**evasione ed una elusione** degli obblighi superiore al 50%. Stima non suffragata da dati certi, come tutto ciò che si riferisce al rapporto disabilità/lavoro, in quanto siamo ancora privi di una **banca dati nazionale** e di un **aggiornamento statistico** in tempo reale (pure previsti dalla legge: art. 9, comma 6 bis della legge 68/99, mai attuato). Sappiamo però che gli avviamenti al lavoro sono circa 20-30.000 all'anno rispetto al milione degli iscritti. Una percentuale molto bassa, una delle più basse d'Europa.

Ora la pandemia non farà che aggravare ulteriormente la situazione. I disabili, soprattutto i più deboli, (disabili con invalidità superiore al 79%, disabili psichici, intellettivi e malati rari e i disabili sensoriali) stimati circa il 70% del totale degli iscritti, saranno maggiormente esposti al rischio di disoccupazione permanente.

Tutti sono al corrente della situazione, ma nessuno pensa e vuole un cambiamento del sistema pubblico di collocamento, nella migliore delle ipotesi si pensa a un potenziamento delle risorse economiche e del personale incaricato. Lo Stato è in forte ritardo, e si avvale di consiglieri impreparati e non in grado di dare un contributo innovativo, concreto ed efficace. Ne consegue che, nel prossimo futuro, le riforme consisteranno nel rafforzamento dello status quo. Si pensa infatti, attraverso il PNRR di erogare risorse economiche e incrementare il numero del personale dedicato, e in ultimo di varare le obsolete e inutili Linee Guida previste dal D.Lgs 151 del 2015. Saranno sufficienti due anni per vedere l'inefficacia di queste scelte se non accompagnate dalla riforma del Collocamento dei disabili e dalla revisione della legge 68/99. Dare tutte le risorse disponibili a chi ci ha portato alla situazione attuale non può aprire la strada ad un ennesimo fallimento e a deludere le aspettative di un milione di famiglie.

PROPOSTE EMENDATIVE

All'articolo 1, comma 5, lettera c) aggiungere in fondo: *“con particolare riferimento agli aspetti occupazionali e lavorativi”*

All'articolo 1, comma 5, dopo la lettera e), aggiungere la seguente:

e bis) riqualificazione del sistema di collocamento mirato e potenziamento dei controlli sull'attuazione della legge 12 marzo 1999, n. 68;

All'articolo 2, comma 2, dopo la lettera e), aggiungere la seguente:

e bis) con riguardo alla riqualificazione del sistema di collocamento mirato e al potenziamento dei controlli sull'attuazione della legge 12 marzo 1999, n. 68:

- 1) riordinare il sistema del collocamento mirato sulla base del principio di sussidiarietà, rafforzando la collaborazione con i soggetti qualificati del Terzo Settore e promuovendo l'omogeneità delle procedure amministrative sul territorio nazionale;*

- 2) *promuove l'accesso al lavoro delle persone con disabilità complesse, psichiche, intellettive e malattie rare;*
- 3) *riordinare e unificare su tutto il territorio la raccolta dei dati ai sensi dell'art. 9, comma 6 bis, della legge 12 marzo 1999, n. 68, attraverso la raccolta omogenea di dati analitici, ivi inclusi quelli sulla distribuzione per fasce d'età e per tipo di disabilità, sulla valutazione delle competenze, sugli inserimenti lavorativi e sulle tipologie degli inserimenti, sugli accompagnamenti al lavoro;*
- 4) *prevedere programmi e modelli di qualificazione e riqualificazione del personale addetto alla inclusione lavorativa delle persone con disabilità e di potenziamento degli uffici e dei servizi di inserimento;*
- 5) *censire e codificare ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera f), del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 151, con valore su tutto il territorio nazionale, le buone pratiche di inclusione lavorativa delle persone con disabilità;*
- 6) *potenziare e rendere efficace il sistema dei controlli sugli adempimenti agli obblighi della legge 12 marzo 1999, n. 68 da parte delle pubbliche amministrazioni e delle imprese pubbliche e private e disporre che nella Relazione annuale al Parlamento sullo stato di attuazione della legge n. 68 del 12 marzo 1999, vi sia una sezione apposita, curata dal Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali e dal Ministro della Funzione pubblica, dedicata al numero e agli esiti dei controlli effettuati nell'anno di riferimento dagli uffici competenti e alle sanzioni irrogate;*

Su molti elementi di merito relativi alle questioni sopra esposte, ANDEL ha predisposto e presentato ai gruppi parlamentari alcuni emendamenti alla Legge di Bilancio il cui esame è appena iniziato al Senato.