



Regione Umbria  
Osservatorio Regionale sulla condizione delle Persone con disabilità

---

## **Le proposte dei Gruppi di Lavoro**

*Documento allegato al documento finale dell'Osservatorio*

## **Autonomia, vita indipendente e empowerment della persona con disabilità: le politiche pubbliche, sociali, sanitarie e socio sanitarie di contrasto alla disabilità**

La vita indipendente è una condizione della vita alla quale tutte le persone devono/possono tendere ed, in quanto tale, deve essere considerata tra i diritti fondamentali dell'individuo. Ciò, tra l'altro, è fortemente sancito dalla Costituzione Italiana e dalla Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità

La vita indipendente è, pertanto, l'esito di un insieme di processi di opportunità e di sostegni che devono essere garantiti sin dalla nascita e per tutto il corso della vita, con il pieno coinvolgimento della persona e della famiglia. Per il riconoscimento di tale fondamentale diritto è necessario affrontare le criticità dell'attuale sistema di accertamento e di valutazione della disabilità, orientandolo verso approcci e strumenti operativi coerentemente ancorati al modello bio-psico-sociale attraverso l'ICF.

Il processo di presa in carico globale e continuativo deve essere attivato in maniera precoce per la generalità delle persone con disabilità.

Risulta strategica la predisposizione del progetto individuale ex art. 14 Legge n. 328/00 e del progetto personalizzato ex Legge n. 162/1998, quale diritti soggettivi perfetti.

Il progetto individuale e la presa in carico globale, quali presupposti essenziali per i percorsi di vita indipendente, sono da considerarsi priorità per le politiche, i servizi ed i modelli organizzativi per la vita indipendente e l'inclusione sociale.

Il tema della sostenibilità si lega strettamente a quello dell'appropriatezza degli interventi, infatti è documentato un significativo peggioramento dei processi di impoverimento che le persone con disabilità e le loro famiglie sono costrette a subire a causa della non appropriatezza dei servizi e degli interventi a cui si aggiunge una crescente richiesta di compartecipazione al costo degli stessi.

L'eccessiva compartecipazione alla spesa fa registrare un forte deterrente per la richiesta di accesso ai servizi/prestazioni/sostegni a causa della sua onerosità, generando, laddove realmente essenziali, un rapido processo involutivo dei livelli di salute e di ben-essere, aggravato da un ritorno di soluzioni che, pur economicamente sostenibili e apparentemente accettabili come "il male minore", non possono rappresentare comunque un "accomodamento ragionevole" nella misura in cui si traducono in forme di emarginazione e segregazione.

Al fine di assicurare il necessario coordinamento e l'integrazione tra le politiche - tra le risorse - tra le competenze e tra i linguaggi professionali e affinché risulti coerente con i principi fissati dalla Convenzione ONU è **auspicabile** un adeguamento della normativa e apposite linee guida regionali.

Il gruppo di lavoro ha avviato l'analisi delle procedure inerenti l'accertamento per l'accesso ai benefici di legge. Il processo in particolare verte sulle dinamiche accertative delle diverse fasi istruttorie svolte dalle Commissioni preposte.

Il Compito del Gruppo è stato quello di definire delle indicazioni sulle diverse procedure al fine di promuovere la semplificazione da un lato e l'ottimizzazione dall'altro, sugli esiti degli accertamenti e sull'efficacia delle risposte.

In particolare sono emersi alcuni punti chiave:

- orientamento del sistema sanitario in conformità con le indicazioni ICF;
- informatizzazione dei sistemi di valutazione della disabilità;
- informatizzazione e rivisitazione della scheda SVAMDI;
- necessità di valutare l'istituzione di un servizio per le persone adulte con disabilità cognitiva in stretto rapporto con il servizio esistente per l'età evolutiva

I punti a) e b) del capoverso dedicato ai compiti dei gruppi, sarà elaborato in preparazione del nuovo programma d'azione regionale, presumibilmente nel secondo mandato dell'Osservatorio.

L'Osservatorio regionale sulla condizione delle persone con disabilità si richiama, oltretutto alla Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti delle Persone con Disabilità, anche alla *Proposta di Programma di Azione biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con*

*disabilità*, approvato dal Consiglio dei ministri del 27 settembre 2013 acquisito il parere favorevole, espresso da parte della Conferenza Unificata del 24 luglio 2013, e adottato con Decreto del Presidente della Repubblica 4 ottobre 2013, registrato alla Corte dei conti il 21 novembre 2013, in attuazione della legislazione nazionale e internazionale ai sensi dell'art. 5, comma 3, della Legge 3 marzo 2009, n. 18.

In questo senso, in riferimento alla Linea di Intervento n. 1 «Revisione del sistema di accesso, riconoscimento/certificazione della condizione di disabilità e modello di intervento del sistema socio-sanitario», ritiene – congiuntamente al Programma di Azione biennale – che «[...] *ai fini di un'applicazione coerente e rigorosa dei principi della Convenzione ONU nel nostro ordinamento e nel nostro sistema di welfare non è sufficiente proporre una semplice sostituzione di termini, ad esempio da handicap a disabilità. Si pone piuttosto la **necessità di introdurre definizioni e modelli di valutazione e intervento sulla disabilità ispirati ai contenuti della Convenzione**: ovvero la promozione dei diritti umani, l'inclusione sociale, la modificazione dell'ambiente eliminando barriere e modulando facilitatori, il contrasto alla discriminazione e all'impovertimento [...]*». L'Osservatorio fa propria la considerazione del Programma di Azione che, «*per quel che concerne le modalità di accertamento della condizione di disabilità adottate nel nostro Paese*», ritiene siano evidenti gli aspetti di complessità e inefficienza, indotti da un sistema normativo stratificato e complesso, caratterizzato dalla sovrapposizione di molteplici responsabilità istituzionali, luoghi e modi di valutazione, che rendono talvolta difficile il rapporto tra cittadino e sistema di welfare e alti costi di gestione. Il sistema italiano di welfare non adotta strumenti per valutare la disabilità coerenti con la logica della Convenzione ONU, è di fatto “ancorato” ad una visione medica e medico-legale (invalidità civile).

*Manca ancora di indicazioni metodologiche (riconoscimento di handicap e handicap grave) o è fortemente differenziata e frammentata (sistemi regionali di valutazione della non autosufficienza) con la conseguenza che, i criteri di accesso ai servizi e il riconoscimento dei benefici economici, tendono a non considerare in modo adeguato i livelli di attività e partecipazione della persona con disabilità, tendendo così ad escludere la considerazione di condizionamenti e influenze dei fattori ambientali sulla condizione della persona, ponendo seri problemi di equità e diseguaglianze su base territoriale e/o della tipologia di problema di salute della persona*. Tutto ciò premesso, l'Osservatorio, facendo propri i principi della Convenzione ONU e il Programma di Azione biennale sopra menzionato, intende portare all'attenzione alcuni aspetti che riguardano l'iter e le procedure che i cittadini umbri devono affrontare per accedere alla valutazione socio-sanitaria finalizzata al riconoscimento dello status di «persona portatrice di handicap» o «portatrice di handicap grave», così come previsto dalla Legge n. 104 del 5 febbraio 1992 “*Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate*”.

Durante i lavori del gruppo specifico sono emerse alcune questioni che l'Osservatorio ritiene essere di priorità:

- l'analisi ed il monitoraggio delle procedure e della loro applicazione,
- la rilevazione delle buone pratiche,
- la promozione del confronto e gli approfondimenti per la revisione continua degli strumenti di classificazione e valutazione attualmente in uso.

I seguenti punti, oggetto di approfondimento, sono 8 e contengono anche le raccomandazioni utili a contribuire al superamento delle criticità riscontrate:

1. Per l'accertamento dello «stato di handicap», viene elaborata dal Servizio Sociale Professionale, solo nel territorio della USL Umbria n. 1, la «Relazione sociale per l'accertamento handicap adulti/anziani e minori». Tale documento non viene redatto in quello della USL Umbria 2. Tale Relazione sociale per l'area adulti/anziani, – che riporta l'estratto della check-list ICF relativa ai domini delle «Attività e Partecipazione» e i «Fattori Ambientali» – redatta dalla USL Umbria n. 1 ed inviata alle Commissioni Mediche della USL Umbria n. 1, viene utilizzata dal programma informatizzato utilizzato a livello nazionale dalle Commissioni di Verifica INPS. Va inoltre rilevato che, per l'area minorile, la Relazione sociale, redatta sempre

nella sola USL Umbria 1, utilizza, in assenza di una versione per bambini ed adolescenti, la stessa scheda della check-list ICF, utilizzando solo alcuni qualificatori significativi che vengono però scelti dal singolo operatore. Comunque questo percorso effettuato dalla USL Umbria n. 1, garantisce che la documentazione sociale sia utilizzata da tutti e tre i livelli valutativi (territorio, ASL, INPS), così da contribuire in modo uniforme alla valutazione socio- sanitaria.

**Si propone:** un monitoraggio finalizzato a:

- a) salvaguardare la redazione della Relazione sociale a cura del Servizio Sociale Professionale di territorio quale documentazione sociale strettamente necessaria per effettuare una corretta valutazione socio-sanitaria integrata;
  - b) verificare che il documento contenente la Relazione di Servizio Sociale Professionale al cui interno vi è la scheda ICF relativa ai domini delle «Attività e Partecipazione» e i «Fattori Ambientali», sia adoperata in modo omogeneo e univoco per ciascuno dei tre livelli indicati (territorio, Commissione ASL, Commissione INPS) in tutto il territorio regionale;
  - c) rivisitare la parte della check-list utilizzata, differenziandola per fasce di età (età prescolare, età scolare/pre-adolescenza, adolescenza, età adulta/anziana), anche riducendola attraverso la compilazione di brief core set ICF utili e significativi per quella fascia di età e patologia/menomazione.
2. L'accorpamento delle visite di accertamento dell'invalidità civile e dello «stato di handicap», previsto – oltre che a livello nazionale dal 2006 – a livello regionale con LR n. 18/2012, non risulta ancora a regime in tutte le Commissioni Medico Legali regionali, provocando così un appesantimento dell'iter per le persone con disabilità e per le loro famiglie che spesso devono accompagnarle, oltre ad un inutile dispendio di risorse economiche.

**Si propone:** un monitoraggio finalizzato a chiarire se e quali Commissioni non si sono ancora allineate con le indicazioni della LR n. 18/2012 e per quali motivi.

3. L'accorpamento delle visite di cui al punto 2, pur facilitando il percorso di accesso alla valutazione, ha in sé il rischio di poter aumentare una “sanitarizzazione” della valutazione dello «stato di handicap» subordinandola alla quantificazione percentuale tabellare prevista per il riconoscimento dell'invalidità civile e dell'indennità di accompagnamento.

**Si propone:** la segnalazione del problema agli organi Regionali preposti al fine di favorire momenti formativi congiunti per una ottimizzazione della integrazione valutativa tra la componente sanitaria e la componente sociale.

4. È emerso che alcune Commissioni mediche per l'accertamento dell'invalidità civile fanno esclusivo riferimento alle Tabelle ministeriali del 1992, relegando così l'ICF alla mera valutazione sociale per l'accertamento dello «stato di handicap». L'integrazione delle suddette Tabelle con le aree «Funzioni e Strutture corporee» dell'ICF potrebbe avvenire utilizzando dei brief core set ICF.

**SI propone:** un monitoraggio finalizzato ad accertare quante e quali Commissioni utilizzano l'ICF anche per l'accertamento dell'invalidità civile.

5. Ad oggi le relazioni con le schede o check-list dell'ICF compilate dal Servizio Sociale Territoriale ai fini dell'accertamento di prima istanza, rimangono confinate alla valutazione medico-legale integrata. Ciò comporta che le stesse informazioni già strutturate per tali accertamenti, vengano ripetutamente richieste nelle varie fasi di stesura e realizzazione del Progetto Individuale (articolo 14 della Legge n. 328/2000). Tali schede dovrebbero invece rappresentare la base per il lavoro delle unità valutative multidimensionali (UMV) per

l'accertamento dello «stato di handicap», così da favorire la presa in carico globale della persona con disabilità contribuendo all'elaborazione del suo profilo di funzionamento, fondamento tecnico indispensabile per definire il Progetto Individuale. In sede di Unità Multidisciplinari di Valutazione per Disabili (U.M.V.Da) tale relazione potrebbe essere realizzata unitamente all'équipe dei Centri di Riabilitazione in caso di utilizzo di servizi residenziali o semiresidenziali, con la compilazione di un comprehensive core set.

**Si propone:** l'utilizzo delle schede ICF anche e soprattutto nei luoghi deputati alla presa in carico globale.

6. In merito alla presa in carico globale della persona adulta con disabilità, diventa indispensabile che nella nostra Regione si definisca in maniera uniforme e con chiarezza il ruolo delle U.M.V.Da. A livello operativo infatti, emerge una sorta di confusione in merito alla funzione delle stesse: da un lato, la Regione attribuisce loro il compito di stilare il Progetto Individuale della persona con disabilità (si veda, ultima in ordine di tempo, la DGR n. 1524 del 23/12/2013 – Allegato 1 «Linee programmatiche Fondo Non Autosufficienza 2013»); dall'altro, l'operatività quotidiana degli operatori delle U.M.V.Da stesse porta ad attribuire loro il compito di supervisione del “progetto” formulato dai Servizi di Territorio. Al di là del chiarimento necessario sulle funzioni dell'U.M.V.Da, diventa indispensabile ribadire che il profilo di funzionamento utile alla formulazione del Progetto Individuale deve essere elaborato sulla base dell'ICF e da un'équipe multiprofessionale. Questa équipe, se non è quella dell'U.M.V.Da (qualora tale Unità sia deputata solo alla supervisione del progetto e non alla sua formulazione) dovrebbe essere individuata ad un livello territoriale, tramite Unità Operative, simili a quelle previste per l'infanzia e la salute mentale.

**Si propone:** che nell'ambito della revisione del ruolo e delle funzioni delle UMVDa, siano cercate soluzioni operative per il superamento delle criticità descritte.

7. Sono emerse criticità riguardo la disposizione dell'Ufficio Scolastico Regionale di non accettare più i certificati provvisori dell'accertamento dello «stato di handicap» degli alunni, ma solo i certificati definitivi e la ritardata stesura delle diagnosi funzionali da parte dei servizi specialistici territoriali.

**Si propone:** un monitoraggio finalizzato a:

- a) valutare quante certificazioni di riconoscimento L. 104/92 vengono ancora rilasciate in via «provvisoria» e capirne le motivazioni (richieste pressanti da parte delle famiglie, della scuola, dell'Unità Operativa di Neuropsichiatria Infantile, ecc.), così da ridurre il rischio di non assegnazione dell'insegnante di sostegno;
- b) estendere a tutto il territorio regionale la sperimentazione dell'ICF come viene effettuato nella «rete ICF» delle scuole della Provincia di Terni.

8. Al fine di favorire e promuovere un reale processo di presa in carico globale con i necessari strumenti operativi in grado di garantire il Progetto Individuale (art. 14 della Legge n. 328/00).

**Si propone:** l'istituzione di una legge regionale sulla vita indipendente

A tal proposito si ricorda la sentenza emessa dal TAR della Calabria [n. 440/13], che ha affermato che, attraverso il progetto individuale per la persona con disabilità, stabilito come detto dall'art. 14 della Legge n. 328/00, il legislatore indica un modello di “presa in carico globale e personalizzata” della persona con disabilità che trascende dalla previsione di singole prestazioni da erogare o dal semplice “smistamento” della persona con disabilità all'interno di una serie di strutture e/o servizi già precostituiti e non pensati e riparametrati sulle reali esigenze della singola persona per garantirne la piena inclusione sociale nel proprio contesto familiare e sociale e quindi l'ottimale qualità di vita.

## **Istruzione, formazione e lavoro: l'inclusione e la protezione sociale**

Il gruppo operativo ha avviato i lavori con l'analisi della normativa regionale riguardante l'integrazione scolastica degli alunni con disabilità e/o con "Bisogni Educativi Speciali" (BES).

Si è visto che esiste una legislazione regionale articolata finalizzata ad assicurare l'inclusione degli alunni nel sistema scolastico regionale e - dopo un approfondito confronto tra i partecipanti - è risultato importante dare continuità ai principi enunciati affinché trovino ovunque reale e convinta applicazione.

Negli ultimi anni si è registrata la progressiva estensione delle forme di tutela e una particolare attenzione ai bisogni educativi di una più ampia fascia di utenza definita come: alunni con bisogni educativi speciali (BES). E' un fenomeno considerevole, che ha comportato e introduce significativi e concreti interventi innovativi nel sistema scolastico sia dal punto di vista normativo che culturale.

La Direttiva ministeriale del 27 dicembre 2012 "*Strumenti di intervento per alunni con Bisogni Educativi Speciali e organizzazione territoriale per l'inclusione scolastica*", precisa succintamente il significato: "L'area dello svantaggio scolastico è molto più ampia di quella riferibile esplicitamente alla presenza di *deficit*. In ogni classe ci sono alunni che presentano una richiesta di *speciale attenzione* per una varietà di ragioni: svantaggio sociale e culturale, disturbi specifici di apprendimento e/o disturbi evolutivi specifici, difficoltà derivanti dalla non conoscenza della cultura e della lingua italiana perché appartenenti a culture diverse". L'utilizzo dell'acronimo BES sta quindi ad indicare una vasta area di alunni per i quali il principio della personalizzazione dell'insegnamento, sancito dalla Legge 53/2003, va applicato con particolari accentuazioni in quanto a peculiarità, intensività e durata delle modificazioni.

Il gruppo operativo nell'analizzare e sostenere un modello di sviluppo e di gestione di un sistema complesso che abbraccia più settori (scolastico, sanitario, sociale) e contemporaneamente risponde ai bisogni della comunità, delle persone con i propri desideri e i propri bisogni, propone l'istituzione di percorsi di confronto e di partecipazione attraverso l'istituzione di Tavoli di coordinamento/concertazione tra i diversi attori (Regione, Province, Enti locali, Istituzioni Scolastiche, USR per l'Umbria, Associazionismo) al fine di elaborare indicatori di qualità e/o linee guida che integrino sia la programmazione regionale per l'integrazione scolastica degli alunni con disabilità che l'accesso all'educazione per tutto l'arco della vita che alla formazione professionale.

Se si pensa al termine originale inglese *education* - definito nell'art. 24 della Convenzione sui diritti umani delle persone con disabilità del 2006 delle Nazioni Unite - si può vedere che ha un significato più ampio di "istruzione scolastica", comprendendo anche la formazione professionale e il *life long learning*, ovvero un processo di apprendimento lungo l'intero arco della vita, non solo per conseguire un titolo di studio ma anche per far fronte ai continui cambiamenti della società.

Tra i principali **obiettivi** che il gruppo di lavoro ha individuato, possiamo enunciare i seguenti:

- il potenziamento dell'inclusione scolastica degli alunni con BES prevedendo sistematicamente il coinvolgimento, nel tempo, di tutti gli operatori scolastici;
- l'attivazione di reti di supporto, di formazione e di consulenza, che valorizzi le professionalità disponibili, comprese quelle formate espressamente con *master* e corsi di perfezionamento;
- garantire, in termini organizzativi e/o normativi, la continuità del rapporto docente di sostegno/alunno;

Tra le **azioni/Interventi** che il gruppo operativo ha individuato e si auspica di poter raggiungere per rispondere ai bisogni della comunità, possiamo elencare:

- a. introdurre nella legislazione regionale corrente il termine di “**accomodamento ragionevole**” e la sua definizione (il concetto di accomodamento o adattamento ragionevole è chiaramente espresso dalla Convenzione sui diritti umani delle persone con disabilità del 2006 delle Nazioni Unite. Per adattamento ragionevole si intendono le modifiche e gli adattamenti necessari ed appropriati (che non impongono un onere sproporzionato o eccessivo) adottati, ove ve ne sia necessità, in casi particolari, per garantire alle persone con disabilità il godimento e l'esercizio dei diritti umani e delle libertà fondamentali sulla base dell'eguaglianza con gli altri);
- b. **migliorare la qualità del sistema educativo in termini di efficacia ed efficienza**, affinché gli alunni e le alunne, gli studenti e le studentesse con disabilità acquisiscano: "competenze/pratiche e sociali necessarie a facilitare la loro piena ed eguale partecipazione all'istruzione e alla vita della comunità" (art. 24.2 Convenzione sui diritti umani delle persone con disabilità del 2006 delle Nazioni Unite). La prospettiva è di una implementazione sostenibile del diritto all'educazione per tutti nell'ambito del sistema scolastico, attraverso:
- b.1 formazione obbligatoria iniziale e in servizio per l'accrescimento delle competenze dei docenti sia curricolari che di sostegno sulle strategie educative appropriate a favorire l'apprendimento per gli alunni con disabilità e necessità educative speciali, compreso l'uso e l'insegnamento di modalità di comunicazione aumentativa/alternativa, coerentemente con le azioni individuate nella Convenzione e nella Strategia Europea per la Disabilità 2010-2020;
- b.2 istituzione di percorsi formativi specifici (master e corsi di perfezionamento) per i docenti specializzati per l'inclusione scolastica degli alunni/studenti con disabilità e per i docenti curricolari, tenuto peraltro conto delle norme primarie e delle relative disposizioni attuative in materia di inclusione scolastica (legge n. 53/2003; legge n. 170/2010 e D.M. 5669/2011), e di quanto previsto nella direttiva Miur del 27 dicembre 2012 riguardante "strumenti d'intervento per alunni con bisogni educativi speciali e organizzazione territoriale per l'inclusione scolastica" in materia di formazione (paragrafo 1.6);
- b.3 permanenza dell'insegnante per il sostegno nella classe con alunno con disabilità per tutto il ciclo scolastico a garanzia della continuità didattica;
- c. **potenziare le reti territoriali** per costruire strutture in grado di sostenere realmente le scuole, con concrete azioni di supporto in presenza di criticità, disservizi o particolari esigenze didattiche, educative o tecniche;
- d. sperimentare, discutere e diffondere modalità organizzative in grado di intervenire in modo efficace ed economicamente sostenibile;
- e. **incrementare l'alta formazione** dei docenti con riferimento alla disabilità, ai DSA (Disturbi Specifici di Apprendimento), all'ADHD (Disturbo da Deficit di Attenzione/Iperattività) e agli altri BES;
- f. realizzare un **piano di adeguamento** e progettazione di **tutti gli edifici** e plessi **scolastici** alla normativa relativa all'abbattimento delle barriere architettoniche, secondo i principi della progettazione universale, compresi i dispositivi elettronici e di emergenza;
- g. garantire il **rispetto del numero di alunni per classe** secondo le previsioni dell'art. 5, comma 2 del D.P.R. n. 81/09 “Norme per la riorganizzazione della rete scolastica e il razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane della scuola”;
- h. **incrementare i CFU** (credito formativo universitario) sull'inclusione scolastica nei corsi di formazione iniziale per i docenti della scuola secondaria con particolare riguardo alle modalità di comunicazione aumentativa/alternativa appropriate, (compresi elementi della LIS (Lingua dei Segni), del Braille e dei formati *Easy To Read*), coerentemente con la Convenzione e con le azioni individuate anche nella Strategia Europea per la Disabilità 2010-2020;
- i. attivare **corsi di formazione** in servizio rivolti ai **dirigenti scolastici**;
- j. prevedere, a cura degli Enti competenti, **corsi di formazione per gli assistenti per l'autonomia, gli assistenti per la cura e l'igiene personale, gli assistenti alla comunicazione** (LIS, bimodale, oralista);
- k. garantire la **formazione per tutto il personale docente** finalizzata all'utilizzo di strumenti e ausili tecnologici di ultima generazione personalizzabili, anche attraverso l'uso di software specifici, garantendone il costante aggiornamento;

- l. **dare attuazione** all'art. 50 sezione III "Disposizioni per l'istruzione" della legge 35/2012 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, recante disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo", con particolare riferimento **all'organico funzionale di rete**;
- m. istituire **percorsi formativi specifici e la classe di concorso per le attività di sostegno**, al fine di acquisire competenze professionali adeguate a garantire l'apprendimento per tutti gli alunni con disabilità, anche attraverso l'uso di strumenti di comunicazione aumentativa/alternativa appropriate, (compresi elementi della LIS, del Braille e dei formati *Easy To Read*);
- n. facilitare la **partecipazione attiva delle famiglie** anche attraverso un sostegno adeguato alla comunicazione per i familiari con necessità speciali.

Il gruppo operativo ha inoltre messo in evidenza e fatta propria - nel merito del percorso per l'affermazione del Diritto allo studio per gli alunni con disabilità nel sistema scolastico umbro - l'iniziativa, promossa dall'Assessorato al Welfare e Istruzione tenutasi nel marzo 2013, dalla quale sono stati estrapolate alcune indicazioni elaborate dal gruppo di lavoro n.II: "L'inclusione scolastica: valorizzazione delle differenze, contrastare le diseguaglianze. Realizzare l'inclusione delle differenze nella scuola per il successo formativo di studenti stranieri, alunni con disabilità, studenti con disturbi specifici di apprendimento e studenti a rischio dispersione con particolari situazioni di svantaggio".

Il gruppo ha evidenziato le difficoltà della scuola nel rispondere ai bisogni eterogenei degli alunni - alunni stranieri, alunni con disabilità, alunni DSA, alunni con situazione di svantaggio - in un momento in cui sono diminuite sia le risorse di personale che quelle finanziarie. I partecipanti riportano esperienze e criticità rispetto al tema dell'inclusività, sostenendo, tuttavia, il valore delle differenze, attuando azioni specifiche:

- sostenere con forza le azioni inclusive;
- investire maggiori risorse finanziarie;
- creare ulteriori momenti di incontro;
- prevedere azioni di accompagnamento degli studenti disabili al mondo del lavoro;
- incrementare azioni formative per valorizzare le differenze e prevenire ogni forma di discriminazione

In questo momento storico, gli alunni frequentanti le nostre scuole sono stranieri di II generazione (pochi risultano NAI - Neo Arrivati in Italia) e non necessitano di interventi mirati sul versante della lingua comunicativa, quanto piuttosto sul versante della lingua dello studio, cioè necessitano di supporto per la comprensione dei linguaggi specifici disciplinari.

Permane alta l'attenzione e la cura per integrare gli alunni nelle comunità di appartenenza. In particolare il passaggio da una scuola multiculturale ad una scuola interculturale passa dalla negoziazione di spazi di comprensione.

Si evidenzia come la scuola umbra abbia bisogno di creare reti tra le diverse Istituzioni nonché relazioni e collaborazioni con le associazioni dei propri territori.

All'interno delle singole Istituzioni, poi, risulta indispensabile, affinché si possa garantire al meglio l'integrazione degli alunni portatori di altre culture, una forte corresponsabilità tra docenti e dirigenti: una politica inclusiva forte per rispondere ai nuovi valori di cittadinanza.

Le scuole, anche se non ancora in modo generalizzato, implementano pratiche inclusive nella logica dell'ICF orientate sempre più al potenziale della persona piuttosto che sul *deficit* di cui la stessa è portatrice.

Anche su questo versante azioni sinergiche tra Sistemi (Famiglia-Scuola-ASL-Amministrazione Comunale-Regione) risultano fondamentali.

Tuttavia è la scuola il Sistema che, prioritariamente, deve cavalcare il cambiamento.

Per poter rispondere ai bisogni di tutti, per poter assicurare lo sviluppo del potenziale di ciascuno, per poter aiutare ogni alunno a realizzare il proprio progetto di vita, la scuola deve innovare la didattica quotidiana e mettere in campo strategie metodologiche altre rispetto alla lezione frontale.

Nell'era dei "nativi digitali", l'innovazione didattica si realizza anche con l'uso degli strumenti multimediali.

La Regione Umbria - in sintonia con la normativa nazionale, e nello specifico con le "**Linee guida per l'integrazione scolastica degli alunni con disabilità**" emanate dal MIUR nel 2009 e con l'**Intesa** del 20 marzo 2008 in **Conferenza Unificata** in merito alle modalità ed ai criteri per l'accoglienza e la presa in carico dell'alunno con disabilità - individua gli strumenti di programmazione per l'integrazione scolastica degli alunni disabili o con esigenze educative speciali e stipula **Accordi di programma** al fine di addivenire ad un migliore utilizzo delle risorse dando priorità alle situazioni di disabilità grave riconosciute dalla legge 104/1992.

L'accordo di programma diventa quindi lo strumento attraverso il quale concordare le politiche di integrazione da attuare nei diversi ambiti territoriali. In tal senso si collocano anche le attività di supporto al mondo della scuola svolte dalla Regione, insieme all'USR per l'Umbria, che hanno prodotto uno specifico **Protocollo d'intesa** (ottobre 2009) per quanto concerne la promozione della salute all'interno del Programma nazionale "**Guadagnare Salute**" con particolare attenzione agli alunni in difficoltà.

Nel **Piano triennale per il diritto allo studio 2013-2015** sono stati puntualizzati gli interventi diretti a garantire il diritto "*all'educazione, all'istruzione e all'integrazione dei soggetti in situazione di svantaggio*" così come previsto dagli **articoli 5 e 6 della L.R. 28/2002 "Norme per il Diritto allo studio"**.

In particolare, la legge regionale stabilisce anche che, nell'ambito degli accordi di programma i **Comuni e le Province** provvedono agli interventi diretti ad assicurare agli alunni disabili l'accesso e la frequenza al sistema scolastico e formativo; **le aziende sanitarie locali** provvedono alla certificazione, partecipano alla definizione del piano educativo-formativo individualizzato, assicurano le attività di consulenza e di supporto richieste dal personale docente; **la scuola** provvede a formulare programmi operativi-formativi ed a gestire il piano educativo-formativo individualizzato.

La collaborazione attivata persegue, dunque, l'obiettivo di promuovere azioni integrate per favorire nella popolazione giovanile una crescita consapevole e comportamenti e stili di vita salutari, fornendo - contemporaneamente - supporto alle scuole per la gestione di situazioni educative particolarmente complesse, come nel caso di alunni con bisogni educativi speciali legati a disturbi specifici dell'apprendimento o a disabilità gravi.

Il lavoro futuro deve potenziare il processo di piena integrazione scolastica, formativa e sociale degli alunni/studenti con disabilità, attraverso il coordinamento sistematico e funzionale degli interventi di competenza di tutti gli Enti interessati.

Gli **obiettivi** che si vogliono raggiungere, in coerenza e in attuazione della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, sono:

- **migliorare la programmazione, l'attuazione, il monitoraggio** e la valutazione delle politiche in tema di integrazione scolastica, anche per aumentarne il coordinamento e la *governance*;
- **incrementare le dotazioni finanziarie e strumentali** a supporto dell'integrazione scolastica delle persone con disabilità e realizzare interventi strutturali per garantire l'accesso ai servizi scolastici;
- realizzare **progetti integrati di innovazione e di inserimento lavorativo** rivolti agli studenti con disabilità.

Per realizzare questo ultimo obiettivo la Regione ha promosso l'inclusione sociale degli alunni con disabilità all'interno di istituzioni scolastiche con il processo di integrazione socio-lavorativa dei giovani disabili attraverso la sottoscrizione - nel mese di settembre 2013 - di un protocollo d'intesa tra la Regione Umbria, l'Ufficio Scolastico Regionale per l'Umbria e "Anci" (Associazione nazionale dei Comuni) Umbria. Il protocollo, che ha dato il via ad un progetto sperimentale di due anni, vorrebbe incoraggiare l'inclusione sociale e scolastica per le persone con disabilità che oggi incontrano sempre maggiori difficoltà nel trovare un'integrazione socio-lavorativa al termine del percorso scolastico. Il sostegno e l'accompagnamento alla vita adulta lavorativa è decisivo affinché le persone con disabilità non cadano nell'isolamento o perdano l'autonomia e le competenze che hanno acquisito nel percorso educativo e poterlo attuare in un ambito già conosciuto quale quello scolastico potrà rafforzare le azioni che già vengono compiute in questa direzione.

Il gruppo di lavoro nell'affrontare l'articolato e complesso processo che va dalla esigibilità del diritto allo studio, alla formazione e all'orientamento lavorativo, che si conclude con l'inserimento mirato al lavoro, d'intesa con l'ISTAT regionale ha elaborato una rilevazione sulla presenza e l'integrazione scolastica degli alunni con disabilità in Umbria. (riportata negli allegati)

## Lavoro

Il lavoro rappresenta un elemento essenziale dell'inclusione sociale. La legislazione italiana con la legge n. 68/99 ha introdotto la metodologia del collocamento mirato che inserisce la persona giusta al posto di lavoro appropriato, sostenendola con adeguati incentivi e facilitazioni. Dalla VI Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge n. 68/99 (3), a cura del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, risulta elevato il rapporto, nel 2011, tra numero di iscrizioni alle liste del collocamento e numero di avviamenti. Infatti, si registrano 65.795 nuove iscrizioni a fronte di 22.023 avviamenti (il tasso di disoccupazione delle persone con disabilità non è disponibile sulle attuali fonti statistiche e amministrative nazionali). Elevato è il numero degli iscritti alle liste provinciali (644.029 nel 2011, il 51,2% nel sud).

Nel comparto privato sulla quota di riserva di 228.709 risultavano 48.375 posti disponibili nel 2010 e, sulla quota di riserva di 143.532, risultavano 28.784 posti disponibili nel 2011. Nel comparto pubblico erano 74.741 i posti riservati nel 2010, che sono scesi a 34.165 nel 2011.

A diminuzione della quota di riserva di quasi 40.576 posti, (condizionata da una riduzione delle informazioni da parte delle regioni del Sud per i dati 2011), è corrisposto un numero di scoperture proporzionale: 13.863 posti disponibili nel 2010 e 8.591 nel 2011.

Nell'ultimo anno considerato, dunque, il numero di posti riservati (nel comparto pubblico e privato) ma non occupati da persone con disabilità era di oltre 37.375, pari ad un tasso di copertura del 21%.

Per le donne con disabilità permane la discriminazione di genere, essendo occupate solo 4 donne su 10 lavoratori con disabilità.

In concomitanza con la crisi economica, si è rilevato un elevato numero di sospensioni temporanee dall'obbligo di assunzione autorizzate per il 2011 (pari a 3.789 pratiche, che interessano 7.232 persone con disabilità), mentre è un dato poco confortante l'incremento negli ultimi anni dei contratti a tempo determinato rispetto a quelli a tempo indeterminato.

Il tasso di inattività dei lavoratori con disabilità è molto elevato, soprattutto femminile (dato confermato da varie ricerche europee). La presenza prolungata di persone con disabilità nelle graduatorie del collocamento mirato è elevata, mentre le scarse opportunità di lavoro dissuadono dall'aspettativa di un lavoro e dall'iscrizione al collocamento.

Il trend delle assunzioni risulta pesantemente diminuito: da 28.306 avviamenti registrati nel 2008, agli inizi della crisi occupazionale, ai 22.023 del 2011 (-22,2%).

Tipologia azione

Leggi, Atti delle Amministrazioni Centrali coordinati con le Regioni e le Province Autonome, INPS, ANCI, UPI, ISTAT. Progettualità nazionali a compartecipazione decentrata/linee guida o di orientamento unitarie etc...

## **Obiettivo**

Favorire il mainstreaming della disabilità all'interno delle politiche generali per il lavoro e nella raccolta dati.

Aggiornare la legislazione in vigore e renderla più efficace nell'offrire occasioni di lavoro, in particolare attraverso un miglior funzionamento del collocamento mirato di cui alla legge n. 68/99:

Vi sono elementi discriminatori nell'offerta di dati e statistiche sulla condizione delle persone con disabilità e nello stesso tempo carenza nella qualità e quantità dei dati disponibili.

Da qui vanno attivate le seguenti iniziative:

1. i dati disponibili dovrebbero integrare le fonti amministrative con quelle statistiche, per permetterne un utilizzo più efficace a supporto della definizione di politiche;

2. i dati sulla situazione di occupabilità delle persone con disabilità - con le necessarie attenzioni legate al genere, all'età, alla professionalità - dovrebbero essere svolti con la stessa frequenza e periodicità dei dati disponibili sulla situazione occupazionale nel mercato ordinario, identificando gli stessi elementi utili a definire politiche attive del lavoro, attualmente non sufficienti per sviluppare politiche nel campo dei diritti alle persone con disabilità (in particolare ricavare il tasso di disoccupazione, attualmente assente, indagando i prospetti annuali che le aziende devono inviare agli Uffici di riferimento ex province; rilevare dati oggi non disponibili come il numero di esoneri complessivi, le somme versate come oblazioni, riportare il numero di convenzioni attivate con utilizzo delle agevolazioni sul numero dei potenziali beneficiari iscritti alle graduatorie, etc...);

3. e' necessario approfondire le dinamiche del mercato del lavoro e l'applicazione della legge n. 68/99. Sulla base delle esperienze delle regioni meglio attrezzate nella raccolta dati, si possono realizzare ricerche per analizzare le tipologie di lavoratori che accedono alle convenzioni, l'utilizzo di strumenti contrattuali, le professionalità richieste, etc...;

4. carenti sono anche i dati relativi alle persone con disabilità intellettiva e di relazione;

5. andrebbero sviluppati indicatori che permettano di "identificare e rimuovere le barriere che le persone con disabilità affrontano nell'esercizio dei propri diritti" (art. 31 CRPD), sulla base dei quali realizzare ricerche ed indagini;

6. esistono circa 4 milioni e trecentomila piccole aziende, con un numero di dipendenti inferiore a 15 e non soggette all'obbligo di assunzione ex legge 68, che hanno effettuato 2449 assunzioni nel 2010 e 2641 nel 2011, assicurando una copertura costante degli avviamenti di circa il 10% annuo. Tale fenomeno potrà essere oggetto di ricerche e analisi allo scopo di approfondirne modalità e cause.

## **Modifiche legislative**

Per aggiornare la legislazione e renderla più efficace nell'offrire occasioni di lavoro si dovranno attivare le seguenti azioni:

1) rifinanziamento del fondo nazionale per la legge n. 68/99, oggi sostanzialmente azzerato (a decorrere dall'anno 2011 le risorse sono state ripartite esclusivamente alle autonomie speciali);

2) raccordare le norme sulle azioni positive verso le persone con disabilità nel campo del lavoro (legge n. 68/99 e successive integrazioni e modificazioni) con le legislazioni di tutela non discriminatorie e di parificazione di opportunità (decreto legislativo n. 216/2003, legge n. 67/2006, Convenzione ONU), prevedendo nuove competenze per il collocamento mirato in modo da seguire i lavoratori con disabilità durante tutto il percorso lavorativo;

3) verificare lo stato di attuazione dell'art. 9 del decreto-legge 13 agosto 2011 n. 138, convertito in legge 14 settembre 2011 n. 148, relativo alle compensazioni occupative da parte di aziende che abbiano più sedi, per riscontrare se vi siano penalizzazioni nell'occupazione di persone con disabilità nel mezzogiorno e rischio di ricostruire ghetti lavorativi. In caso di impatto negativo si propone di sopprimere la norma;

4) alcuni lavoratori, durante gli anni di lavoro, sono colpiti da malattie ingratescenti/croniche progressive, che a mano a mano ne modificano alcune capacità lavorative, come il livello di concentrazione, la resistenza fisica alla fatica, l'autonomia personale, la mobilità, etc. In alcuni paesi, come la Danimarca, sono state approvate legislazioni che prevedono contratti di lavoro che permettono di rendere flessibili i tempi, prevedono pause e permettono di produrre condizioni lavorative che consentano di mantenere proficuamente queste persone al lavoro. Si propone di

prevedere ed elaborare una legislazione ad hoc. Sulla stessa materia andrebbero definite delle linee guida per sostenere un sistema di incentivi per la contrattazione di primo e secondo livello;

5) gli strumenti del telelavoro e del lavoro a tempo parziale, come l'orario flessibile in entrata ed uscita, dovrebbero essere utilizzati in maniera più flessibile per venire incontro a lavoratori con disabilità che vivono condizioni che rendono pesante il raggiungimento del posto di lavoro e/o il mantenimento di orari di lavoro per loro onerosi. La proposta è di definire per legge il diritto al part-time per i lavoratori con disabilità con connotazione di gravità, al pari dei lavoratori con patologia oncologica, rivedendo, altresì, le forme di attivazione del telelavoro, rendendo più facilmente attivabile questa modalità di lavoro (anche con appropriati controlli), nonché studiare forme di part-time che tengano conto delle specificità per i lavoratori coniugando le esigenze di lavoro con quelle di cura;

6) aggiornamento della legislazione che lega le situazioni di crisi delle aziende e gli eventuali licenziamenti dei dipendenti con disabilità al rispetto delle stesse percentuali d'obbligo con cui sono stati occupati, previste dalla legislazione vigente, salvaguardando le situazioni pregresse;

7) aggiornamento della normativa sugli esoneri, mettendola in linea con lo spirito del collocamento mirato e della Convenzione ONU;

8) miglioramento delle clausole di responsabilità di impresa, sia nelle clausole degli appalti pubblici che nei comportamenti verso i lavoratori con disabilità;

9) il certificato di ottemperanza (art. 17, legge n. 68/99) deve ritornare competenza degli uffici dei servizi per l'impiego, che hanno le informazioni per accertare il rispetto degli obblighi di assunzione, perciò deve essere modificato il decreto-legge n. 12/08, art. 40, comma (convertito in legge n. 133/08).

### **Politiche attive del lavoro**

In materia di politiche attive del lavoro, è opportuno prevedere strategie atte a favorire il miglior funzionamento del collocamento mirato di cui alla legge n. 68/99 attraverso le seguenti azioni:

1. ridefinire i criteri di distribuzione regionale dei fondi disponibili per la legge n. 68/99 che hanno prodotto una sostanziale riduzione dei fondi per le regioni centro-meridionali. La proposta potrebbe tener conto non solo della popolazione residente, ma del sistema produttivo regionale, del numero di iscritti, etc... Elemento collegato con questa proposta è l'attivazione del punto 2 (i fondi non vengono spesi).

2. Porre necessaria attenzione al disomogeneo funzionamento degli essenziali e necessari servizi pubblici della legge n. 68/99 (art. 6), dovuto alla mancanza di servizi territoriali di inserimento lavorativo che dovrebbero essere realizzati da vari enti attraverso apposite équipe competenti nel sostenere in forma tecnica l'inclusione lavorativa di lavoratori con disabilità all'interno del mercato aperto. La proposta è di dotare progressivamente ogni provincia (o organismi sostitutivi) di questi team, definendoli come livello essenziale di servizio. In ogni CPI bisognerebbe inserire un mediatore del collocamento mirato, attivando appositi corsi universitari di creazione di questa nuova figura professionale. Nello stesso tempo andrebbero migliorate le competenze degli operatori responsabili nella definizione del profilo socio-lavorativo del lavoratore con disabilità, del bilancio di competenze, della conoscenza delle ditte obbligate e delle opportunità di lavoro: andrebbe realizzato un piano di formazione ed aggiornamento delle varie figure professionali coinvolte. In vista del raggiungimento di questo obiettivo è stato proposto, come primo passo, di definire le linee guida di funzionamento dei servizi del collocamento mirato;

3. informatizzare tutti i dati disponibili nel collocamento mirato collegandoli dove possibile anche ad altri dati (raccolti da ISTAT, ISFOL, INPS, CENSIS, etc.), in modo da poter elaborare in tempo reale le informazioni ed i dati a livello nazionale, regionale e locale;

4. Rafforzare la capacità degli uffici del collocamento mirato di promuovere politiche attive del lavoro che includano lavoratori con disabilità. Questa carenza deriva sia dalla mancanza di figure professionali capaci, sia dalla carenza di formazione del personale in servizio. In tal senso andrebbero sviluppati da un lato corsi di formazione per il personale degli uffici provinciali e dei CPI, dall'altro l'inclusione delle persone con disabilità nella definizione delle politiche attive del lavoro nazionali e territoriali;

5. affrontare il tema relativo alle donne con disabilità che vivono condizioni di multidiscriminazione. Il dato è che solo 1/3 degli occupati con disabilità è di sesso femminile (molto meno del mercato ordinario): potrebbe essere utile prevedere una formazione specifica

sulla disabilità alle Consigliere di parità; la messa in campo di incentivi nazionali e regionali aumentati per l'occupazione di donne con disabilità; incentivi ed azioni positive per le persone con disabilità ultra 40enni, l'utilizzo del contratto di apprendistato anche per questo target;

6. la legge n.68/99 non prevede ne' l'inserimento nell'aliquota d'obbligo di assunzione nei dirigenti (oppure per i dirigenti ed alti livelli di inquadramento professionale), ne' particolari incentivi per i laureati con disabilità, anche se negli ultimi anni il numero di iscritti all'università ha superato le 17.000 unità. Si propone di prevedere la possibilità per le aziende di includere laureati con disabilità nelle aliquote d'obbligo, pur mantenendo la libertà delle stesse di scegliere il personale dirigenziale. Anche in questo caso andrebbero identificati degli incentivi maggiori per favorire l'occupazione dei laureati con disabilità (per esempio aumentare la percentuale di contributo per l'adeguamento dei posti e strumenti di lavoro);

7. sviluppare forme di auto impiego, in particolare quello delle cooperative sociali di tipo B, attraverso l'incentivazione di regione, province e comuni a definire quote riservate di appalti pubblici, previste dalla legge n. 381/91; attivare politiche di sostegno alle imprese cooperative sociali per l'accesso al credito, per la formazione dei soci e dipendenti svantaggiati, per progettualità imprenditoriali; approfondire le opportunità per i lavoratori con disabilità nelle imprese giovanili ad 1 euro, introdotte dal governo Monti;

8. raccordare le politiche attive del lavoro agli strumenti di formazione professionale, attivando corsi legati alla domanda di lavoro, permettendo alle persone con disabilità di accedere ai corsi professionali in condizione di eguaglianza di opportunità (sostegni adeguati personalizzazione degli esami, etc...);

9. prevedere l'istituzione di un centro nazionale di informazione, consulenza e sostegno, in cui vengano raccolte le buone pratiche di inclusione lavorative, realizzata una banca dati sugli ausili ed adattamenti sui luoghi di lavoro, creato uno sportello di consulenza che coinvolga differenti competenze e professionalità per sostenere le aziende pubbliche e private nei processi di reclutamento, inclusione lavorativa, formazione ed aggiornamento. Si propone che questo centro sia collocato alle dipendenze dell'Osservatorio;

10. coordinare le politiche nazionali sull'occupazione delle persone con disabilità con il punto 4 della Strategia europea sulla disabilità (2010-2020) che impegna la Commissione Europea a prendere iniziative nel campo dell'occupazione (vedi allegato C). Questo significa utilizzare i programmi e le iniziative europee in modo da identificare i punti in sinergia e indirizzare le risorse europee disponibili a sviluppare e mettere in atto i punti del piano d'azione nazionale sulla disabilità sia a livello nazionale che regionale;

11. inserire l'INAIL nella rete del collocamento mirato territoriale, utilizzando forme di collaborazione per valorizzare le competenze nell'ambito del sostegno delle politiche lavorative in favore delle persone con disabilità (riabilitazione per l'inserimento lavorativo, competenze del personale, adattamento degli ambienti e strumenti lavoro, banche dati INAIL, etc.);

12. prevedere all'interno delle aziende di grandi dimensioni attraverso forme di incentivazione pubbliche – una unità tecnica (osservatorio, ufficio antidiscriminazione o di parificazione) in stretto raccordo con le rappresentanze sindacali aziendali, che si occupi, con progetti personalizzati, dei singoli lavoratori con disabilità, di affrontare e risolvere problemi legati alle condizioni di lavoro dei lavoratori con disabilità' utilizzando appropriate competenze (disability manager, etc...). Infatti, risulta urgente seguire il lavoratore non solo nelle fasi di avviamento al lavoro, ma in tutte le fasi del percorso lavorativo, raccordando la legislazione della legge n.68/99 con quella della legislazione non discriminatoria. Tale figura risulterebbe utile anche per gestire altre forme di diversità nelle aziende (immigrati con religioni e culture diverse, personale anziano, etc. In questo caso si parla di diversity manager);

13. valorizzare il ruolo delle associazioni, adeguatamente professionalizzate, nel campo dell'intermediazione e del tutoraggio al lavoro.

### **Si propone:**

il rilancio di azioni politiche utili a garantire il diritto al lavoro per le Persone con disabilità (L. 68/99 e successivi aggiornamenti);

la necessità di andare alla copertura dei posti in pianta organica riservati alle Persone con disabilità nella Pubblica Amministrazione;

la definizione e l'intensificazione dei controlli relativi alla corretta applicazione della (L.68/99 e successivi integrazioni, considerando le nuove indicazioni previste dalla nuova legge sul lavoro Jobs Act )

Per tutto quello che è di pertinenza delle ex Province, si ritiene fondamentale la riorganizzazione delle competenze organizzative e funzionali in una Agenzia Nazionale che possa essere di riferimento e di indirizzo per le Regioni in materia di Diritto al Lavoro.

## **Accessibilità nella prospettiva dell'Universal Design: informazione, partecipazione, mobilità e servizi**

L'accessibilità dei luoghi, dell'ambiente costruito, delle comunicazioni e dei servizi, e la cultura che questa accessibilità promuove e sostiene, è la condizione primaria perché ogni diritto sia esigibile dalle persone con disabilità.

L'accessibilità non può essere un fatto reale se i temi e la sensibilità della progettazione per tutti e dell'Universal Design, non permea in tutti gli ambiti, in tutte le competenze, in tutti gli assessorati e le aree amministrative.

Il diritto allo studio senza l'accessibilità di scuole, università, enti di formazione; il diritto alla salute senza l'accessibilità degli ospedali, e di tutti i servizi connessi , il diritto al lavoro senza che gli impianti produttivi, e tutti i servizi connessi siano concepiti in modo che vi possano operare persone con disabilità; il diritto alla cultura senza l'accessibilità piena di tutti i luoghi in cui essa si sviluppa e si pratica e con servizi adeguati a persone con difficoltà sensoriali e del linguaggio sia come utenti che docenti o operatori; il diritto alla mobilità senza la piena accessibilità di tutti i servizi mobili e di tutte le infrastrutture, diventano vuote dichiarazioni di principio.

Oltre le normative occorre che a partire dai professionisti che operano nella progettazione e realizzazione dell'ambiente costruito e le persone delegate ad amministrarlo e governarlo, a coloro che gestiscono ed offrono servizi anche commerciali aperti al pubblico, sino ai singoli cittadini intesi come soggetti comunque attivi nella gestione del territorio, trovi alloggio e si sedimenti la cultura dell'Universal Design, ovvero conoscenza e attenzione a tutte le persone prescindendo da presunti "standard" ma nella consapevolezza delle diversità e che l'ambiente costruito è una formidabile opportunità per offrire ad ogni possibile diversità uguali opportunità e infine migliorando la qualità della vita per tutti.

Per quanto riguarda specificatamente la mission di questo Osservatorio e in particolare per l'area dell'accessibilità l'ipotesi, partendo dalle indicazioni della convenzione Onu, è anche quella di verificare le aree normative nell'ambito delle quali la Regione ha potestà legislative e ipotizzare nell'ambito di quelle opportunità proposte idonee a rendere "strutturali e fruibili" quei diritti che la regione ha sottoscritto.

In questo senso è agli atti del gruppo di lavoro una bozza di studio, pubblicata l'1 settembre 2014 sulla piattaforma informatica dell'Osservatorio – ACS Umbria, che incrocia le dichiarazioni della convenzione Onu con le potestà legislative dell'assemblea regionale. Si tratta di un documento che prefigura alcune possibilità di intervento e, sebbene vada certamente confrontato e confortato da competenze legali per verificare gli effettivi margini normativi, traccia alcune ipotesi di lavoro sui temi dell'accessibilità.

E se è vero che da un lato tutte le osservazioni possibili sono già implicitamente sottoscritte dall'Ente Regionale attraverso la sottoscrizione della convenzione Onu, mentre dall'altro un impianto normativo che le accolga puntualmente tutte potrebbe essere un impegno davvero

radicale, è vero altresì che queste valutazioni non appartengono alla missione di questo Osservatorio e di questo gruppo di lavoro.

Il mandato di questo gruppo è di osservare lo stato dell'arte della vita delle persone con disabilità per gli aspetti dell'accessibilità e, ponendoli in relazione alla dichiarazione Onu, con i principi della parità dei diritti, con leggi, norme, protocolli e prassi in essere, formulare infine indicazioni per azioni efficaci o più efficaci per la loro fattiva e strutturale applicazione.

E se un importante passo istituzionale potrebbe essere un atto, forse nell'ambito dello stesso statuto, che riconosca ai principi dell'Universal Design e dell'accessibilità un ruolo fondamentale e trasversale di ogni azione normativa e legislativa dell'Ente Regionale, altri ambiti di intervento potrebbero interessare certamente la sanità, l'area formativa e produttiva dove accessibilità e Universal Design possono rappresentare prodotti di nicchia coerenti con le nuove tecnologie e forme produttive, startup, fablab e prototipazione in 3d, ecc., la regolamentazione del commercio e il governo del territorio con particolare attenzione alle "semplificazioni" sulla scorta della nota dell'Osservatorio Nazionale (articolo 6 "...Il meccanismo inoltre di verifica, controllo e sanzionatorio è stato sostanzialmente svuotato dall'introduzione del "silenzio-assenso...") porta con sé il rischio di forte calo di attenzione e controllo proprio sui temi dell'accessibilità, ecc.

Verificare le aree di fattibilità, sviluppare questi appunti in precise e pragmatiche proposte, è l'impegno per il lavoro che questo gruppo si accinge a fare, sottolineando, "last but not least", che l'accessibilità è figlia della conoscenza.

Promuovere e divulgare la cultura dell'accessibilità e dell'Universal Design, azioni formative ed esperienziali, eventi espositivi e di confronto, pubblicazioni, ecc., sono azioni fondamentali perché l'accessibilità possa trascinare in ogni luogo e attraverso i luoghi possa rendere davvero esigibile per le persone con disabilità il diritto alle pari opportunità.

## **Proposta dell'Osservatorio Regionale**

### **Abbattimento barriere architettoniche e sensoriali negli spazi pubblici**

La Convenzione ONU ratificata con la Legge n. 18 del 3-03-2009 "ratifica ed esecuzione della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità", stabilisce, tra le linee di intervento individuate, precisamente nella 4<sup>a</sup>, la promozione e l'attuazione dei principi di accessibilità e mobilità, intesi quale garanzia per consentire alle persone con disabilità di godere pienamente di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali (Cap. 6° - linea di intervento 4, del Dpr 4/10/2013).

Questo principio ribadisce e rafforza alcuni principi fondamentali dell'ordinamento dello Stato Italiano, già sanciti dalla Costituzione, negli articoli seguenti:

Art. 2 "la Repubblica riconosce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale".

Art. 3 "tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

E' compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese".

Art. 16 "ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza. Nessuna restrizione può essere determinata da ragioni politiche".

*Fu approvata dall'Assemblea Costituente il 22 dicembre 1947 e promulgata dal capo provvisorio dello Stato Enrico De Nicola il 27 dicembre 1947. Fu pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 298, edizione straordinaria, del 27 dicembre 1947 ed entrò in vigore il 1° gennaio 1948.*

Ne è scaturita finora, una copiosa normativa la quale ha un limite comune: quello di riferirsi sempre a determinare l'accessibilità circoscritta ad una fruizione mirata a specifici edifici (pubblici, scuole, ospedali, etc.) e mai interpretata nel senso più ampio come quello stabilito dalla Costituzione e come oggi viene sancito con la convenzione ONU, ratificata con il Dpr del 4/10/2013, di libertà di circolazione per tutti.

Il compito dell'Osservatorio è quello di **segnalare**, con il solo e pieno spirito collaborativo, quelle iniziative e normative che si ritengono non in linea con i principi che dovrebbero assicurare l'accessibilità, specie se con semplici misure di adeguamento, queste stesse norme possono rendersi consoni alla libera circolazione per tutti i cittadini, perseguendo il reciproco e comune interesse tra cittadini ed istituzioni.

Un aspetto importante, ma puntualmente trascurato, è la mancanza all'interno della pianificazione attuativa dei quartieri e spazi pubblici urbani, dell'attenzione alla eliminazione, o meglio, a non creare barriere architettoniche e sensoriali.

Ciò si registra spesso non solo nel caso di nuovi insediamenti, ma anche nelle ristrutturazioni dei centri urbani.

Allora ci si pone la domanda, se per ristrutturare un edificio pubblico si deve avere cura di garantirne l'accessibilità, perché la stessa attenzione non dovrebbe essere rivolta alle opere pubbliche all'aperto, quando si interviene per modificare e/o creare un nuovo percorso urbano, nella progettazione dei giardini pubblici, dei luoghi di ristoro, etc ?

L'Osservatorio regionale sulle disabilità ha promosso di recente un monitoraggio per conoscere quali Comuni dell'Umbria si sono potuti dotare di un Piano per l'Eliminazione delle Barriere Architettoniche e sensoriali e quali difficoltà si incontrano nelle loro attuazione.

Le risposte pervenute non sono state significativamente utili ad analizzare le necessità e le diverse difficoltà nell'attuazione dei Piani.

Un aspetto importante per promuovere la cura e l'attenzione atte a garantire, tra quelle che sono le misure stabilite dalla Convenzione ONU e le linee di intervento ratificate con il Dpr del 4/10/2013, il libero movimento nei centri urbani, può divenire l'ammissibilità ai finanziamenti pubblici di interventi rivolti ad eliminare le barriere negli spazi pubblici, non necessariamente circoscritti solo a luoghi ben identificati verso i quali garantire l'ingresso, come ad esempio scuole, municipi, ospedali e cimiteri, etc.

Una prima proposta concreta da sottoporre all'Amministrazione regionale è quella di valutare l'ammissibilità delle opere rivolte alla eliminazione delle barriere architettoniche e sensoriali negli ambienti urbani tra gli interventi in materia di opere pubbliche da realizzarsi con il finanziamento della Regione in base ai Piani di settore delle opere pubbliche introdotti con la Legge Regionale n. 3 del 21/1/2010.

Attualmente i Piani di settore della L. 3/2010 prevedono precise modalità che gli Enti attuatori devono seguire per la redazione e presentazione dei progetti.

Le tipologie di intervento sono stabilite in appositi bandi che vengono approvati annualmente con deliberazione della G.R.

L'ultimo bando approvato con DGR 1914 del 20/12/2010 prevedeva la possibilità da parte degli Enti Attuatori di presentare una sola domanda di finanziamento per un intervento compreso tra le seguenti tipologie di opere:

- a)** interventi di manutenzione di edifici pubblici di cui all'art. 6 comma 2/lett. g della L. R. n. 3/2010.
- b)** interventi di riduzione della vulnerabilità sismica su edifici di interesse strategico la cui funzionalità durante gli eventi sismici assume rilievo fondamentale per le finalità di protezione civile, ai sensi del punto 6) della DGR 19 novembre 2003, n. 1700 (municipi ed edifici definiti di interesse strategico nei piani di emergenza comunali);
- c)** interventi di recupero e restauro del patrimonio storico edificato;
- d)** interventi su edifici esistenti finalizzati all'eliminazione delle barriere architettoniche e sensoriali

Tali tipologie di interventi sono quelli che sostanzialmente venivano adottati anche dai Piani delle Opere Pubbliche derivanti dalla ex Legge R. 19/1986, poi sostituita dalla attuale L.R. n. 3/2010.

Con la DGR 9 luglio 2013 n. 761 (BUR n. 35 S.O. del 31/7/2013) “interventi per la valorizzazione e recupero delle infrastrutture e del patrimonio edilizio pubblico” sono stati introdotti obiettivi nuovi, rivolti anche al miglioramento dell’accessibilità dei sistemi urbani (art. 4) e ciò rappresenta già un passo in avanti verso le finalità della convenzione ONU, però quando si entra nel dettaglio (art. 5, tipologie di intervento, ed art. 8, criteri di valutazione e di priorità), ci si rende conto che le tipologie di intervento restano confinate a:

interventi su edifici esistenti finalizzati all’abbattimento delle barriere architettoniche e sensoriali;  
oppure a:

interventi sul patrimonio storico edificato comprensivi delle opere di miglioramento dell’accessibilità ai centri storici strettamente funzionali all’edificio oggetto dell’intervento;

Sarebbe quindi auspicabile:

- Esaminare con gli organismi regionali preposti, la possibilità di estendere gli ambiti dei finanziamenti delle opere pubbliche oltre il limite definibile attraverso il singolo edificio ed introdurre anche una specifica tipologia di intervento rivolta al finanziamento di interventi per l’Eliminazione delle Barriere Architettoniche e Sensoriali nei centri storici e nei tessuti urbani delle città ombre.
- Valutare anche disposizioni che possano incentivare questo tipo di investimento con misure da condividere con gli altri soggetti (Comuni e uffici tecnici regionali).

### **Indice delle tematiche**

Al fine di garantire la piena partecipazione ed inclusione sociale delle persone con disabilità nei diversi contesti di vita, è indispensabile perseguire il raggiungimento della piena accessibilità, in tutte le sue forme, nei diversi campi di applicazione: spazi urbani, strutture pubbliche, edifici commerciali, trasporti, informazione, comunicazione, ecc... Per assicurare a chiunque l’accesso, libero e confortevole, a spazi e servizi, sarà dunque necessario realizzare una progettazione responsabile, ispirata ai principi dell’universal design.

- **PEBA**

Monitoraggio della situazione attuale.

Rivalutazione della Normativa di riferimento, necessità di controllo e sanzioni, necessità di trovare fondi per il finanziamento della redazione e realizzazione dei PEBA:

- **COMMERCIO/EDIFICI PRIVATI APERTI AL PUBBLICO**

Rivedere i regolamenti affinché venga garantita l’accessibilità anche nei casi di interventi che non siano solo di nuova costruzione, cambio di destinazione d’uso e totale ristrutturazione.

Premialità nei casi in cui vengano raggiunti livelli di accessibilità superiori ai minimi di legge. Necessità di una revisione del Regolamento Regionale.

- **LUOGHI DI LAVORO**

Consentire attraverso l’abbattimento delle barriere sia architettoniche, sensoriali che di tutti quegli ostacoli che impediscano lo svolgimento dell’attività lavorativa da parte di tutti.

Incentivi all’acquisto di particolari ausili, per adeguare il luogo di lavoro alle esigenze del lavoratore con disabilità.

- **EDIFICI PRIVATI**

La situazione attuale vede una certa carenza di alloggi accessibili e adattabili: prevedere maggiori controlli, sanzioni, ed incentivazioni.

- **TRASPORTI**

Monitoraggio sulla situazione attuale

Non discriminazione: questo principio si deve ripercuotere nelle scelte effettuate dall'azienda anche se privata.

Impossibilità di accedere a contributi, premialità, se non vengono rispettati i principi della Convenzione ONU (esempio del prezzo maggiorato nel caso del noleggio di autobus adibito al trasporto delle persone con disabilità).

Necessità di promozione e divulgazione dei servizi offerti.

- **TURISMO**

Si dovrebbe incentivare i proprietari e gestori di strutture turistico ricettive ad adeguare i propri servizi ed ambienti alle esigenze di una clientela con esigenze speciali. Promuovendo quelle strutture che dimostrano di fatto di aver adottato quelle accortezze atte ad elevare la qualità inclusiva della propria struttura.

- **FORMAZIONE**

Deve essere promossa la formazione, a vario livello, sul concetto di disabilità quale inadeguato rapporto fra uomo ed ambiente, e dunque sull'accessibilità e le tematiche correlate sia in ambito privato che nelle pubbliche amministrazioni, coinvolgendo ogni tipo di operatore interessato, dal progettista all' esecutore, al personale dedicato ai servizi di scuola, sanità, trasporti ecc...

- **AUSILI**

Possibilità di accedere al giusto prezzo ad adattamenti per automobili, sedie a ruote, mezzi di sollevamento meccanizzati, apparecchi acustici, ecc...

Agevolare l'accesso (anche con l'acquisto) agli strumenti informatici idonei a soddisfare le necessità delle persone con disabilità.

- **ACCESSIBILITA' ALL'INFORMAZIONE**

Va garantito il diritto di accedere alle informazioni e comunicazioni.

Assicurare che i siti internet delle pubbliche amministrazioni o di servizi utili siano accessibili