

LA FRAGILITÀ NEI LUOGHI DI LAVORO

includere, conciliare, tutelare

COMPARTO SINDACALE
**LAVORATORI
FRAGILI**

LA FRAGILITÀ NEI LUOGHI DI LAVORO

includere, conciliare, tutelare

ROMA, 26 Luglio 2022

INDICE

"LAVORATORI FRAGILI": NASCE UN COMPARTO SINDACALE AD HOC

Pag. 3

INCLUDERE - Favorire la cultura dell'inserimento lavorativo

Quadro generale – in sintesi	Pag. 4
Funzionamento del Fondo per il Diritto al Lavoro	Pag. 5
Le novità più recenti: l'adozione delle Linee Guida e l'istituzione della Banca Dati	Pag. 7
Prospettive future: promozione del Disability Management – il manifesto di Si.Di.Ma.	Pag. 9

CONCILIARE – Consentire l'equilibrio tra vita, salute e lavoro

Premessa – Inquadramento dei lavoratori fragili: necessaria una valutazione multidimensionale	Pag. 11
Il concetto di "accomodamento ragionevole"	Pag. 13
a) Il diritto alla conservazione del posto di lavoro	Pag. 14
b) Garantire uno standard minimo di tutele	Pag. 15
c) Il re-inserimento lavorativo dei soggetti fragili: il progetto pilota de Gli Onconauti	Pag. 16

TUTELARE – Prevedere forme adeguate di prepensionamento

Lo stato dell'arte: le prestazioni economiche a favore delle persone con disabilità	Pag. 18
Prepensionamento dei lavoratori fragili divenuti inabili alla propria attività lavorativa	Pag. 21

LAVORATORI FRAGILI: NASCE UN COMPARTO SINDACALE AD HOC

Nel nostro Paese si trascinano da anni questioni irrisolte che attanagliano la serenità dei lavoratori con patologie gravi, croniche o invalidanti. Problematiche che la pandemia da Covid-19 ha soltanto evidenziato ed esasperato ulteriormente.

Lo **Snalv Conf萨尔** – organizzazione sindacale aderente alla **CONF萨尔**, la prima Confederazione in Italia di sindacati autonomi per numero di iscritti – sta lottando da tempo al fianco dei lavoratori al fine di conseguire uno **standard minimo di tutele** adeguate.

Nell'Aprile di quest'anno, da ultimo, è stato costituito un comparto sindacale ad hoc dedicato esclusivamente alle **esigenze** dei lavoratori fragili e dei loro familiari, nonché alle problematiche derivanti dal mondo della disabilità in genere.

La situazione contingente del mondo del lavoro rischia di porre in secondo piano la carenza di tutele da apprestare ai lavoratori. Occorre remare insieme, garantendo un'assistenza a 360° gradi con **competenze** specifiche e settoriali.

Il comparto copre diverse aree di intervento e mira a conseguire un duplice obiettivo:

- da un lato, garantire ai lavoratori ed alle loro famiglie un'assistenza completa (sindacale, legale, previdenziale, fiscale), in grado di assicurare una risposta sempre puntuale alle diverse problematiche (individuali o collettive) derivanti dai luoghi di lavoro;
- dall'altro, divenire parte sociale attiva e propositiva nell'interlocuzione con le Istituzioni, al fine di presentare agli attori istituzionali di riferimento proposte di politiche pubbliche - da implementare o introdurre ex novo - inerenti alla tutela effettiva della "fragilità" nelle sue articolate declinazioni.

La struttura è coordinata a livello nazionale dal Segretario Generale dello Snalv Conf萨尔, dott.ssa Maria Mamone, e dal dirigente sindacale dott. Pasquale Pellegrino, coadiuvati da esperti del settore e da un apposito comitato tecnico, che avrà il compito di perfezionare proposte di legge e di curare le diverse iniziative propositive che il comparto intende portare avanti.

Finalmente i lavoratori possono contare su un aiuto concreto, che li supporti non solo sul luogo di lavoro ma anche nelle difficoltà burocratiche che si trovano quotidianamente ad affrontare.

INCLUDERE

FAVORIRE LA CULTURA DELL'INSERIMENTO LAVORATIVO

QUADRO GENERALE IN SINTESI

L'inserimento lavorativo delle persone con disabilità è regolamentato in Italia dalla Legge n. 68 del 23 marzo 1999, modificata recentemente dal Decreto Legislativo n. 151 del 2015.

Essa prevede il **"COLLOCAMENTO MIRATO"** dei soggetti appartenenti alle cd. **"CATEGORIE PROTETTE"**:

- persone in età lavorativa con invalidità civile superiore al 45%;
- invalidi del lavoro con un grado di invalidità, accertata dall'Inail, superiore al 33%;
- non vedenti o sordomuti;
- invalidi di guerra.

Nello specifico, il collocamento mirato dovrebbe prevedere un'attenta valutazione della singola persona e delle sue attitudini lavorative da parte dell'ufficio competente (Centro per l'Impiego in raccordo con i servizi sociali, sanitari, educativi e formativi del territorio), al fine di favorire l'assunzione nel contesto lavorativo più adeguato alla situazione psico-fisica-sensoriale della persona coinvolta.

GLI OBBLIGHI IN CAPO AL DATORE DI LAVORO.

I datori di lavoro (sia pubblici che privati) sono obbligati ad avere alle loro dipendenze lavoratori appartenenti alle categorie protette nella seguente misura:

- a) 7% dei lavoratori occupati, se occupano più di 50 dipendenti;
- b) due lavoratori, se occupano da 36 a 50 dipendenti;
- c) un lavoratore, se occupano da 15 a 35 dipendenti

A tal proposito, i datori di lavoro con più di 15 dipendenti sono tenuti ad inviare telematicamente – entro il 31 gennaio di ogni anno – il cd. "Prospetto informativo", ossia una dichiarazione indicante la propria situazione occupazionale rispetto agli obblighi di assunzione di personale appartenente alle altre categorie protette e i posti di lavoro con relative mansioni disponibili.

Eccezionalmente, possono essere esonerati dall'obbligo i datori appartenenti ai settori: edile; trasporto aereo, marittimo, terrestre (con riferimento al personale viaggiante/navigante); impianti a fune; minerario.

Per l'assunzione dei lavoratori, al datore di lavoro sono riconosciuti sgravi contributivi nelle seguenti misure:

- 70% della retribuzione mensile lorda – per un periodo massimo di 5 anni – per ogni lavoratore con disabilità intellettiva e psichica, con riduzione della capacità lavorativa superiore al 45%, assunto con rapporto di lavoro a tempo indeterminato o a tempo determinato (con durata minima pari a 12 mesi);
- 70% della retribuzione mensile lorda – per un periodo massimo di 3 anni – per ogni lavoratore disabile con riduzione della capacità lavorativa > 79%, assunto con rapporto di lavoro a tempo indeterminato;
- 35% della retribuzione mensile lorda – per un periodo massimo di 3 anni – per ogni lavoratore disabile con una riduzione compresa fra il 67% ed il 79%, assunto con rapporto di lavoro a tempo indeterminato.

FUNZIONAMENTO DEL FONDO PER IL DIRITTO AL LAVORO (indagine Corte dei Conti)

Per rendere "effettivo" il collocamento mirato delle persone appartenenti alle categorie protette, già la Legge del '68 ha previsto l'istituzione di un apposito Fondo (cd. "Fondo per il diritto al Lavoro dei disabili") destinato a finanziare gli incentivi da attribuire ai datori di lavoro per l'assunzione dei lavoratori.

A partire dal 2016 – a seguito delle modifiche apportate dal d.lgs. 151 del 2015 – le risorse del Fondo non vengono più ripartite fra le Regioni: adesso spetta direttamente all'INPS erogare gli incentivi previsti ai datori di lavoro beneficiari. Questa modifica – insieme a tante altre – avrebbe dovuto accelerare il numero di assunzioni dei soggetti iscritti alle categorie protette.

Tuttavia, la recente indagine¹ condotta dalla Corte dei Conti restituisce un quadro piuttosto sconcertante: nelle annualità 2016-2021, le assunzioni complessivamente effettuate in attuazione e con i benefici della L. n. 68/1999 assommano a soli 11.820 lavoratori, per un totale di 10.708 datori di lavoro coinvolti.

¹ Cons. P.COSA, La gestione del Fondo per il diritto al Lavoro dei Disabili (2016-2021), Corte dei Conti, Delib. n. 9/2022/G

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Totale
Assunzioni lavoratori con disabilità	1.464	1.121	n.d.	3.089	2.999	1.042	1.483	1.708	1.561	14.467
Datori di lavoro	n.d.	n.d.	n.d.	2.705	2.732	975	1.346	1.535	1.415	10.708
Media assunzioni per datore	-	-	-	1,14	1,10	1,07	1,10	1,11	1,10	1,11*

Fonte: Elaborazioni inviate dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali su dati Inps aggiorn.to 15/12/2021

* Il valore medio risulta dal rapporto fra la sommatoria delle assunzioni degli anni 2016-2021(11.882) e il numero dei datori di lavoro per le stesse annualità

A fronte del dato complessivo di assunzioni, l'indagine della Corte dei Conti mostra come la maggior parte di questi abbia riguardato soggetti con una riduzione della capacità lavorativa compresa fra il 67 ed il 79% (4.806), mentre leggermente più basso risulta essere il numero dei lavoratori assunti (4.223) con grado elevato di disabilità (superiore al 79%).

Tipologia	Provenienza						Totale
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
Lavoratori con disabilità intellettiva e psichica	766	759	231	358	388	351	2.853
<i>Tempo determinato</i>	240	329	80	108	112	136	1.005
<i>Tempo indeterminato</i>	526	430	151	250	276	215	1.848
Riduzione superiore a 79%	1.088	1.056	357	560	580	582	4.223
Riduzione tra 67% e 79%	1.235	1.184	454	565	740	628	4.806
Totale	3.089	2.999	1.042	1.483	1.708	1.561	11.882

Fonte: Elaborazioni inviate dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali su dati Inps. Dati aggiornati al 15/12/2021

Esplicativo, inoltre, è il dato relativo alle istanze di accesso presentate dai datori di lavoro per la fruizione dei benefici e non accettate dall'INPS a causa, soprattutto, della carenza di risorse presenti nel Fondo.

ANNI	Domande non accolte per mancanza di fondi			Domande presentate oltre i termini	Totale complessivo
	Rifiutata Provvisoria	Rifiutata Definitiva	Totale		
2016	2	215	217	501	718
2017	1	1.274	1.275	550	1.825
2018	16	3.571	3.587	191	3.778
2019	27	2.996	3.023	253	3.276
2020	166	89	255	685	940
2021	221	-	221	n.d.	221
Totale	433	8.145	8.578	2.180	10.758

Fonte INPS: dati inviati il 16 marzo 2021

In definitiva, le risultanze dell'indagine condotta dalla Corte dei conti non consentono «di poter affermare che sia stata, in concreto, conseguita efficacemente la finalità della legge n. 68/1999 che è quella di incentivare l'assunzione dei lavoratori con disabilità ed in particolare di quelli con più scarse possibilità di accesso al mercato del lavoro, anche in presenza dell'obbligo di legge.»²

Gli aspetti più critici riguardano sia la programmazione delle risorse da mettere in campo annualmente sia i controlli sulla gestione sia il monitoraggio degli effetti sia, infine, la valutazione concreta degli interventi di inserimento lavorativo posti in essere in attuazione della legge.

In aggiunta al Fondo "nazionale", infine, è opportuno segnalare che l'art. 14 della L. 68 del 1999 ha previsto l'istituzione da parte delle Regioni di un Fondo Regionale per l'occupazione delle persone con disabilità. Tali Fondi sono disciplinati da normative regionali ed è difficile, ad oggi, avere dati complessivi sul loro effettivo funzionamento.

LE ULTIME NOVITÀ: ISTITUZIONE DELLA BANCA DATI NAZIONALE E NUOVE LINEE GUIDA SUL COLLOCAMENTO MIRATO

A seguito della pubblicazione del Decreto Ministeriale n. 43 del 2022, il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali ha adottato le nuove **"Linee guida in materia di collocamento mirato delle persone con disabilità"**.

Le Linee guida fanno propri i principi espressi dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti delle Persone con Disabilità e tengono in considerazione gli obiettivi della recente **Strategia europea per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030** presentata dalla Commissione Europea. In particolare, si assume la dimensione del lavoro come fondamentale per i percorsi di

² Op. cit. pagina 108

integrazione sociale delle persone con disabilità e la più ampia realizzazione dei relativi progetti di vita indipendente.

Le Linee guida prevedono **interventi concreti specifici** rivolti a:

- giovani con disabilità non ancora in età di lavoro o ancora all'interno del sistema d'istruzione, che saranno "accompagnati" in un percorso di inclusione sociale e integrazione lavorativa;
- coloro che accedono per la prima volta alle liste del collocamento obbligatorio o sono iscritti da non oltre 24 mesi;
- disoccupati da oltre 24 mesi e persone che rientrano nel mercato del lavoro dopo dimissioni, licenziamenti o lunghi periodi di malattia, infortunio sul lavoro, malattia professionale o riabilitazione.

L'attuazione delle linee guida sarà oggetto di un **monitoraggio annuale**, da parte del Ministero con la collaborazione delle amministrazioni regionali competenti e tavoli tecnici tra gli attori istituzionali sono già stati previsti per i necessari completamenti.

Per risolvere le criticità segnalate anche dalla Corte dei Conti, il Ministero ha poi istituito la **Banca dati del collocamento obbligatorio mirato**, finalizzata a delineare un percorso di collaborazione e condivisione interistituzionale verso un sistema di **inclusione lavorativa** più efficiente e organico in tutto il Paese.

La Banca dati rappresenta, pertanto, uno strumento di indirizzo e coordinamento a livello nazionale, che definisce le **modalità attuative della raccolta di informazioni e la semplificazione degli adempimenti in materia di assunzioni mirate per persone diversamente abili**.

Le informazioni saranno accessibili alle Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano, all'Ispettorato Nazionale del Lavoro, all'Anpal, al Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai datori di lavoro pubblici e privati e alle persone iscritte presso il collocamento mirato.

PROSPETTIVE FUTURE – PROMOZIONE E DIFFUSIONE DEL DISABILITY MANAGEMENT

Dagli ultimi dati disponibili emerge con chiarezza il mancato successo della quota di riserva obbligatoria prevista per le aziende (pubbliche o private) con almeno 15 dipendenti. Come riportato dalla **"Nona relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 12 marzo 1999, n. 68"**, al 31 dicembre 2018 si registrano circa 150.000 "scoperture" tra le imprese soggette ad obbligo di assunzione di persone con disabilità.

Tabella 2 - Distribuzione delle aziende soggette ad obbligo di assunzione di persone con disabilità per presenza o meno di scoperture, per classe di addetti e tipo di organizzazione (v. ass.). Anno 2018

	CATEGORIA AZIENDA	Numero Dichiaranti Senza scoperture Disabili	Numero Dichiaranti Con scoperture Disabili	Totale Dichiaranti	Quota Riserva	Numero scoperture Disabili
Imprese private	Da 15 a 35 dipendenti	35.417	23.533	58.950	58.719	23.538
	Da 36 a 50 dipendenti	7.091	4.379	11.470	22.939	5.937
	Oltre i 50 dipendenti	6.879	13.304	20.183	305.806	83.005
Imprese private Totale		49.387	41.216	90.603	387.464	112.480
Organizzazioni pubbliche	Da 15 a 35 dipendenti	1.679	455	2.134	2.126	455
	Da 36 a 50 dipendenti	562	104	666	1.332	140
	Oltre i 50 dipendenti	1.014	1.050	2.064	110.958	32.252
Organizzazioni pubbliche Totale		3.255	1.609	4.864	114.416	32.847
Totale complessivo		52.642	42.825	95.467	501.880	145.327

Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Elaborazioni INAPP 2020

A livello settoriale, l'industria è il comparto con maggiori posti vacanti, seguito, tuttavia, proprio dalla Pubblica Amministrazione (i cui "posti vacanti" sono pari al 25,7% del totale).

Nel complesso sistema del collocamento mirato, è necessaria una proficua collaborazione tra Istituzioni e soggetti chiamati a rispettare determinati obblighi ed a rendere effettiva l'inclusione dei lavoratori con disabilità all'interno di specifiche realtà produttive.

IL DISABILITY MANAGEMENT

Una figura chiave in tal senso - la cui centralità è stata ribadita anche nelle recenti Linee Guida - è quella del **Responsabile dell'inserimento lavorativo per le persone con disabilità** (conosciuto anche come **Disability Manager**).

³ <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/disabilita-e-non-autosufficienza/focus-on/norme-sul-collocamento-al-lavoro-delle-persone-disabili/Documents/Relazione-diritto-lavoro-disabili-2016-2018.pdf>

Nel Pubblico Impiego tale figura è stata resa obbligatoria soltanto per le Amministrazioni con più di 200 dipendenti. Nel settore privato, invece, la presenza nell'organico di un tale profilo professionale è rimessa alla piena libertà organizzativa dei singoli datori di lavoro.

Il Disability Manager deve avere, anzitutto, la funzione di assicurare il rispetto della quota di riserva obbligatoria in capo al soggetto da cui dipende. In tale ottica, si propone di:

- prevedere l'istituzione obbligatoria di tale figura in tutte le Amministrazioni Pubbliche (a prescindere dalla consistenza numerica del proprio organico) ed in tutte le Aziende private con più di 50 dipendenti.
Al fine di rendere tale misura economicamente sostenibile, la mansione del Disability Manager potrebbe essere affidata anche a personale già assunto, a seguito di specifica e certificata attività di formazione;
- dotare tutti i Centri per l'Impiego di almeno un'unità specializzata nell'inserimento lavorativo delle persone con disabilità, la quale possa svolgere anche attività di consulenza a favore di soggetti privati con meno di 50 dipendenti



**Società Italiana
Disability Manager**

IL MANIFESTO DEL DISABILITY MANAGER

Con il Manifesto la S.I.Di.Ma – Società italiana Disability Manager – intende promuovere lo sviluppo della figura del Disability Manager nei diversi contesti organizzativi di riferimento situati sul territorio italiano quali i Comuni, la Sanità, le imprese pubbliche e private, il turismo.

Il documento è un work in progress, un punto di partenza per stimolare confronti e riflessioni in quanti credono nella necessità di avere oggi professionisti della disabilità per un futuro inclusivo.

Per maggiori informazioni consulta il link **www.sidima.it/manifesto-del-disability-manager**

CONCILIARE

CONSENTIRE L'EQUILIBRIO TRA VITA, SALUTE E LAVORO

PREMESSA - INQUADRAMENTO DEI SOGGETTI FRAGILI: NECESSARIA UNA VALUTAZIONE MULTIDIMENSIONALE

L'identificazione della categoria di riferimento (lavoratori fragili) si presenta come snodo essenziale per la disamina degli aspetti che influenzano l'inclusione e la tutela dell'attività lavorativa dagli stessi espletata.

La **definizione scientifica** di fragilità è ancora oggetto di discussione, nonostante l'ampio spazio dedicato dalla letteratura scientifica. È possibile individuare due macro-paradigmi che definiscono la fragilità:

- ☒ il **paradigma biomedico** (Fried, 2004), focalizzato principalmente sul declino fisiologico e sulle basi biologiche che ne sono la causa. Definisce la fragilità come "una sindrome fisiologica caratterizzata dalla riduzione delle riserve funzionali e dalla diminuita resistenza agli stressors risultante dal declino cumulativo di sistemi fisiologici multipli che causano vulnerabilità e conseguenze avverse";
- ☒ Il **paradigma bio-psico-sociale** (Gobbens e Coll. 2010), che si caratterizza per una valutazione multidimensionale della fragilità, che non si limita a un declino sul piano fisiologico o ad un accumulo di deficit e patologie. La fragilità è definita come "uno stato dinamico che colpisce un individuo che sperimenta perdite in uno o più domini funzionali (fisico, psichico, sociale), causate dall'influenza di più variabili che aumentano il rischio di risultati avversi per la salute".

A prescindere dalle definizioni, il concetto di fragilità ha sicuramente contribuito a spostare l'ottica da un approccio al "paziente", incentrato sulla malattia o sull'organo, ad una visione sulla "persona", più integrata e globale della "salute" nel suo complesso, prendendone in considerazione i diversi aspetti⁴.

LA FRAGILITA' NEI LUOGHI DI LAVORO: L'IDONEITA' LAVORATIVA COME PARAMETRO SUPPLEMENTARE

La **definizione normativa** di "lavoratore fragile" è stata introdotta con l'avvento della pandemia. In particolare, il primo Decreto Emergenziale cd. "Cura Italia"⁵, ha qualificato quali "fragili" «**i lavoratori dipendenti pubblici e privati in possesso di certificazione rilasciata dai competenti organi**»

⁴ E. FERRONI, Care – 6, 2018

⁵ Art. 26, comma 2 del Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 convertito, con modificazioni, dalla L. 24 aprile 2020, n. 27

medico-legali, attestante una condizione di rischio derivante da immunodepressione o da esiti da patologie oncologiche o dallo svolgimento di relative terapie salvavita, ivi inclusi i lavoratori in possesso del riconoscimento di disabilità con connotazione di gravità ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104».

Tale definizione, tuttavia, è ancorata al rischio di sviluppare conseguenze gravi in caso di contagio da Covid-19 e la norma ha cessato di avere efficacia con la fine della dichiarazione relativa allo stato di emergenza.

A livello legislativo, dunque, occorre individuare nuovi punti di riferimento che tengano conto anche dell'evoluzione del concetto di "disabilità" elaborato soprattutto da fonti sovra-nazionali, a cui il nostro Paese deve adeguarsi entro e non oltre il mese di Agosto 2023⁶.

Ad ogni modo, è da escludersi che l'identificazione della condizione di "fragilità" possa avvenire sulla base di un elenco tassativo di patologie: la valutazione del lavoratore fragile deve fondarsi sulle sue condizioni effettive di salute relazionate al contesto lavorativo in cui si trova ad operare. In altri termini, la valutazione sulla **temporanea inidoneità** allo svolgimento della propria attività lavorativa deve costituirsi quale parametro supplementare per individuare la "fragilità" del soggetto e, di conseguenza, il suo diritto d'accesso a determinate tutele sancite **ex lege** (o dalla contrattazione collettiva).

Come evidenziato da autorevoli fonti scientifiche ed autorità sanitarie⁷, è impossibile restringere in una lista "a numero chiuso" le patologie gravi, croniche o invalidanti che potrebbero determinare la temporanea inabilità al lavoro di un individuo.

L'identificazione di un target di riferimento relativo ai "lavoratori fragili" deve tener conto, pertanto, della potenziale utilizzazione delle residue capacità lavorative dell'individuo.

Appare ineludibile, in definitiva, ancorare il concetto di "fragilità" ad una valutazione **individuale e multidimensionale**, basata sulle condizioni della singola persona, non solo dal punto di vista sanitario ma, soprattutto, in relazione alla sua effettiva capacità di partecipare all'organizzazione

⁶ In base alla recente "**Legge -quadro sulla disabilità**" (Legge 22 dicembre 2021, n. 227), il Governo dovrà provvedere, entro il mese di agosto del 2023, alla «definizione della condizione di disabilità nonché revisione, riordino e semplificazione della normativa di settore». Tale definizione deve essere «coerente con l'articolo 1, secondo paragrafo, della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, anche integrando la legge 5 febbraio 1992, n. 104, e introducendo disposizioni che prevedano una valutazione di base della disabilità distinta da una successiva valutazione multidimensionale fondata sull'approccio bio-psico-sociale, attivabile dalla persona con disabilità o da chi la rappresenta, previa adeguata informazione sugli interventi, sostegni e benefici cui può accedere, finalizzata al progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato di cui alla lettera c) del presente comma e assicurando l'adozione di criteri idonei a tenere nella dovuta considerazione le differenze di genere».

⁷ Si veda – tra gli altri – Co.Si.P.S. (Coordinamento sindacale professionisti della sanità), FIMMG (Federazione italiana medici di famiglia) e SIML (Società Italiana di Medicina del Lavoro) nell'ambito delle audizioni presso la Commissione Lavoro della Camera dei Deputati del 26 aprile 2022

politica, economica e sociale del Paese, in ossequio al principio di uguaglianza sostanziale sancito dalla nostra Costituzione.

IL CONCETTO DI "ACCOMODAMENTO RAGIONEVOLE"

"Al fine di promuovere l'uguaglianza ed eliminare le discriminazioni, gli Stati Parti adottano tutti i provvedimenti appropriati, per garantire che siano forniti accomodamenti ragionevoli (Art. 5, comma 3, Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità)

"Per "accomodamento ragionevole" si intendono le modifiche e gli adattamenti necessari ed appropriati che non impongano 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, su base di uguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali" (art. 2, Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità)

Gli accomodamenti ragionevoli richiesti al datore di lavoro sono parte integrante della tutela del diritto al lavoro anche nei confronti delle persone "fragili" così come sopra identificate.

È nota la condanna all'Italia inflitta dalla Corte di Giustizia europea (causa.c312/11) per non aver adeguatamente introdotto l'obbligo (previsto dall'art. 5 della Direttiva CE n. 2000/78) per i datori di lavoro, pubblici e privati, di adottare "soluzioni ragionevoli" nell'ambiente di lavoro per le persone con disabilità. Con la legge n. 98/2013, il Legislatore italiano ha cercato di adeguarsi alla condanna, introducendo un generico obbligo ad adottare accomodamenti ragionevoli nell'ambiente di lavoro per garantire una parità di condizioni con gli altri, con il solo limite della proporzionalità dell'onere finanziario da assumere.

L'effettiva attuazione della norma, tuttavia, ha riguardato pressoché l'accessibilità fisica dei luoghi di lavoro, tralasciando grossolanamente la compatibilità dell'ambiente lavorativo con il funzionamento della persona, (ivi inclusi **l'organizzazione e l'orario di lavoro**).

A parer dello Snalv Conf萨尔, garantire accomodamenti ragionevoli significa:

- ➔ garantire il diritto alla salute e alle cure dei lavoratori;
- ➔ eliminare disparità di trattamento tra i lavoratori (pubblici, privati o autonomi);
- ➔ consentire un'adeguata e serena conciliazione tra attività lavorativa, vita privata, cure e terapie a cui sottoporsi.

In tale ottica, risulta necessario intervenire legislativamente per:

- a) sancire il diritto alla conservazione del posto di lavoro per i lavoratori affetti da patologie gravi, croniche o invalidanti;
- b) apprestare uno standard minimo di tutele, a prescindere dal settore d'impiego;
- c) favorire il reinserimento lavorativo dei soggetti che hanno superato la fase acuta della malattia.

A) DIRITTO ALLA CONSERVAZIONE DEL POSTO DI LAVORO

L'emergenza da Covid-19 ha esasperato una problematica che affligge da sempre i lavoratori affetti da patologie gravi, croniche o invalidanti: a causa delle assenze conseguenti al proprio status di salute, i lavoratori possono essere licenziati per superamento del periodo di comporto.

Com'è noto, la conservazione del posto di lavoro dei dipendenti pubblici e privati è garantita sino ad un certo numero massimo di assenze: è questo il cd. "periodo di comporto", la cui disciplina è rimessa ai singoli contratti collettivi. Tale meccanismo consente al datore di lavoro di licenziare legittimamente il lavoratore che abbia superato il tetto di assenze sancito dalla contrattazione collettiva.

Si ricorda che – a causa dell'elevato rischio di contrarre conseguenze gravi in caso di contagio da Covid-19 – a partire dal 18 marzo 2020 il Legislatore ha disposto in via temporanea che i lavoratori fragili si assentassero dal lavoro qualora non fosse stato possibile svolgere la propria mansione in modalità agile.

In un primo momento, la norma ha equiparato tali assenze al "ricovero ospedaliero", senza specificare espressamente la loro esclusione dal periodo di comporto.

Grazie all'insistenza di tanti lavoratori fragili e della nostra Organizzazione Sindacale – che ha trasmesso diverse missive all'uopo, al Ministro Catalfo prima ed al Ministro Orlando poi – i successivi interventi normativi hanno correttamente esplicitato l'esclusione delle assenze dal comporto.

Esiste, pertanto, un problema di fondo che esula dall'emergenza pandemica: tanti, troppi Contratti Collettivi non prevedono l'esclusione di alcune tipologie di assenza (es. somministrazione terapia salvavita; intervento ospedaliero; day hospital, ecc.) dal computo del periodo di comporto. La nostra Organizzazione ha stimato che, nel solo settore privato, sono circa 6 milioni⁸ i lavoratori impiegati in settori cruciali (commercio, meccanica, artigianato, ristorazione, ecc.) a cui vengono applicati contratti collettivi che non prevedono, ad esempio, l'esclusione di determinate tipologie di assenze dal periodo di comporto.

Sul punto vige, inoltre, un'ampia giurisprudenza censoria, avallata dalla recente sentenza 3 marzo 2021, n. 28 della Corte Costituzionale: la Consulta – dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 68, comma 3 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n.3 – ha giudicato "irrazionale" la mancata esclusione dei periodi di terapia invalidante dal computo dei giorni di "aspettativa per infermità" prevista per i rapporti di pubblico impiego non privatizzato.

Ciò premesso, appare essenziale sancire in via legislativa un principio cardine: i lavoratori affetti da patologie gravi, croniche o invalidanti non possono mai essere licenziati per le assenze effettuate a causa del proprio status di salute.

La nostra proposta si sostanzia su due punti principali:

⁸ Elaborazione Snalv Confasal sulla scorta dei dati forniti dall'INPS nel XVIII Rapporto annuale – Luglio 2019

- prevedere l'**esclusione dal periodo di comportamento** delle assenze effettuate dai lavoratori che, previa apposita certificazione, risultino conseguenti a:
 - o somministrazione di terapie salvavita e delle ulteriori assenze causate dagli effetti collaterali di dette terapie;
 - o visite, esami strumentali, cure mediche frequenti, day hospital;
 - o ricovero ospedaliero comprensivo dei conseguenti giorni di prognosi;
 - o riconoscimento di temporanea inidoneità assoluta allo svolgimento della propria attività lavorativa;
- prevedere l'**indennizzabilità** delle predette assenze da parte dell'INPS (con conseguente copertura **contributiva figurativa**), anche in deroga alle ordinarie limitazioni temporali previste per le indennità di malattia erogate alla generalità dei lavoratori⁹.

B) STANDARD MINIMO DI TUTELE

Nel riordino della normativa in materia di fragilità nel contesto lavorativo è necessario stabilire uno **standard minimo di tutele** da assicurare a tutti i lavoratori dipendenti – senza distinguere tra settore pubblico e privato – in aggiunta alle eventuali misure già previste dai Contratti Collettivi.

- PERMESSI PER VISITE ED ESAMI STRUMENTALI

I lavoratori fragili sono spesso sottoposti ad esami strumentali e visite di controllo che richiedono la temporanea assenza dal lavoro. I permessi retribuiti servono a dotare il lavoratore di strumenti alternativi all'assenza dal lavoro (e, dunque, al mancato svolgimento della prestazione per l'intero turno lavorativo), al fine di consentire, qualora possibile, una migliore e proficua organizzazione del lavoro all'interno del proprio contesto aziendale.

- CONGEDO RETRIBUITO PER LAVORATORI FRAGILI INIDONEI AL LAVORO

Durante la fase acuta della patologia, i lavoratori fragili sono in via assoluta inabili al lavoro. Dinanzi a tale situazione – superata la soglia delle assenze previste dal periodo di comportamento – l'unico strumento di cui può fruire il lavoratore è un'aspettativa non retribuita.

In tal modo, si priva, di fatto, il lavoratore dell'unico sostentamento economico in suo possesso, a causa dell'impossibilità di poter svolgere la propria attività lavorativa.

Risulta necessaria, pertanto, l'estensione a favore dei lavoratori fragili di uno strumento assistenziale già previsto nel nostro ordinamento: il cd. "**congedo straordinario**" (art. 42, D.lgs. 151/2001), che prevede la possibilità di assentarsi dal lavoro per un periodo massimo di due anni, percependo, nel frattempo, ordinaria retribuzione. A legislazione vigente, il congedo è fruibile

⁹ Nel settore privato l'indennità di malattia erogata dall'INPS spetta, generalmente, per un massimo di 180 giorni nell'anno solare.

soltanto da lavoratori dipendenti che assistano familiari con disabilità grave ai sensi dell'articolo 3, comma 3, legge 5 febbraio 1992, n. 104.

Appare essenziale, in definitiva, estendere il congedo retribuito di due anni (previsto dall'art. 42, comma 5 del d.lgs. 151/2001) a tutti i lavoratori che – a causa di una patologia grave, cronica o invalidante – siano giudicati temporaneamente inidonei.

- PROMOZIONE DEL LAVORO AGILE

Lo strumento principale su cui devono concentrarsi gli sforzi di tutti gli attori coinvolti (Istituzioni, Parti sociali, imprese, Terzo settore) è la diffusione della cultura del lavoro agile quale modalità di svolgimento della propria prestazione lavorativa.

Risulta facilmente intuibile come il lavoro agile nelle sue diverse declinazioni (home working, smart working) rappresenti la via maestra per realizzare un efficace bilanciamento tra l'interesse del datore di lavoro ad esigere la prestazione e quello del dipendente a svolgere l'attività lavorativa compatibilmente alle esigenze di cura derivanti dalla propria patologia. Senza dimenticare che la continuazione della propria attività lavorativa – nei limiti del possibile – costituisce un aspetto di assoluta rilevanza sul piano psicologico.

A tal proposito, si propone l'introduzione di un meccanismo premiante – con incentivi fiscali e contributivi – per i datori di lavoro che, a seguito di accordi aziendali, adottino soluzioni organizzative volte alla promozione del lavoro agile per i soggetti fragili.

C) IL RE-INSERIMENTO LAVORATIVO DEI SOGGETTI FRAGILI: IL PROGETTO PILOTA DELL'ASSOCIAZIONE ONCONAUTI

Un aspetto essenziale per la vita del lavoratore fragile è il suo ritorno "ordinato" e "sicuro" al lavoro. In tanti casi, infatti, dopo aver superata la fase acuta della patologia, il lavoratore può trovarsi nelle condizioni sanitarie di tornare a prestare la propria attività. Tale possibilità richiede, chiaramente, una valutazione complementare tra medico specialista che ha in cura il paziente e medico competente delle singole aziende, il quale è chiamato a valutare l'idoneità del soggetto in relazione allo specifico contesto ambientale in cui si troverebbe ad operare.

È bene rimarcare, anche nella fase di re-inserimento lavorativo, l'assoluta importanza della modalità di lavoro agile: esso costituisce uno strumento privilegiato non solo per evitare – in determinati casi – la totale interruzione della propria attività lavorativa, ma anche per favorire il ritorno al lavoro dopo un medio/lungo periodo di assenza.

Ne sono testimonianza i progetti pilota condotti dall'Associazione ONCONAUTI.



L' Associazione Onconauti propone percorsi di riabilitazione integrata oncologica per pazienti oncologici lungo sopravvissuti e caregivers.

L' associazione propone anche un percorso di presa in carico dedicato anche ai lavoratori più fragili, affetti da patologie croniche, tramite l'utilizzo di pratiche mente corpo, interventi sullo stile di vita e supporto psicologico.

I percorsi sono finalizzati al recupero del benessere e a garantire così una maggiore produttività da parte del lavoratore.

Per maggiori informazioni consulta il sito **www.onconauti.it**

TUTELARE

PREVEDERE FORME ADEGUATE DI PREPENSIONAMENTO

LO STATO DELL'ARTE: LE PRESTAZIONI ECONOMICHE A FAVORE DELLE PERSONE CON DISABILITÀ

Le prestazioni ed i servizi erogati dall'INPS si rivolgono direttamente alle persone con disabilità a cui sia stato riconosciuto un certo grado di invalidità o di handicap.

È opportuno, pertanto, schematizzare (in sintesi) le principali condizioni di disabilità previste nel nostro ordinamento e le relative modalità di accertamento, per poi illustrare brevemente le prestazioni a loro dedicate.

CATEGORIA	DEFINIZIONE	MODALITA' DI ACCERTAMENTO
Stato di "handicap" (art. 3, comma 1 della Legge 104/1992)	"colui che presenta una minorazione fisica, psichica o sensoriale, stabilizzata o progressiva, che è causata da difficoltà di apprendimento, di relazione o di integrazione lavorativa e tale da determinare un processo di svantaggio sociale o di emarginazione."	Possiamo distinguere il processo di accertamento in due fasi principali: 1) AVVIO L'interessato deve ottenere dal medico (anche di medicina generale) il rilascio del certificato medico introduttivo e presentare domanda per il riconoscimento attraverso il servizio online dell'INPS.
Stato di "handicap grave" (art. 3, comma 3 della Legge 104/1992)	"(...) Qualora la minorazione, singola o plurima, abbia ridotto l'autonomia personale, correlata all'età, in modo da rendere necessario un intervento assistenziale permanente, continuativo e globale nella sfera individuale o in quella di relazione, la situazione assume connotazione di gravità."	2) VISITA La visita viene svolta da apposita Commissione istituita presso l'ASL o presso l'INPS (in caso di non trasportabilità, la visita avviene al domicilio dell'interessato). Ultimati gli accertamenti, la Commissione

Stato di "invalidità civile" (art. 2 della Legge 118/1971)	"Cittadini affetti da minorazioni congenite o acquisite anche a carattere progressivo, compresi gli irregolari psichici per oligofrenie di carattere organico o dismetabolico, insufficienze mentali derivanti da difetti sensoriali e funzionali che abbiano subito una riduzione permanente della capacità lavorativa non inferiore a un terzo o, se minori di anni 18, che abbiano difficoltà persistente a svolgere i compiti e le funzioni proprie della loro età."	redige il verbale di visita firmato da almeno tre medici. Se la Commissione ritiene le minorazioni suscettibili di modificazioni nel tempo, il verbale indica anche la data entro la quale dovrà essere effettuata la visita di revisione.
Stato di "disabilità" (art. 1 della Legge 68/1999)	"Le persone in età lavorativa affette da minorazioni fisiche, psichiche o sensoriali e i portatori di handicap intellettuale che comportino una riduzione della capacità lavorativa superiore al 45 per cento (...); le persone invalide del lavoro con un grado di invalidità superiore al 33 per cento (...); le persone non vedenti o sordomute (...); le persone invalide di guerra, invalide civili di guerra e invalide per servizio (...)"	ULTIME NOVITA' Il Decreto semplificazioni 2020 ha previsto che la visita può basarsi anche <u>solo</u> su documenti ed atti di carattere clinico, che non lascino alcun dubbio sull'effettività dello stato di disabilità o invalidità civile

È chiaro che la "disabilità" costituisce un mondo composito, caratterizzato da variabili quantitativamente e qualitativamente diverse tra loro. Le categorie identificate dall'ordinamento vigente sono spesso contigue/sovrapponibili e la stessa persona può transitare da una categoria all'altra, così come le situazioni di "fragilità" possono essere temporanee o transitorie.

LE PRINCIPALI RESTAZIONI RICONOSCIUTE DALL'INPS

PERMESSI E CONGEDI

TIPOLOGIA DI PRESTAZIONE	PRESUPPOSTI DI ACCESSO	DESCRIZIONE PRESTAZIONE
PERMESSI RETRIBUITI	Riconoscimento dello status di handicap grave (ex art. 3, comma 3, L. 104/92) o loro familiari	Il lavoratore con handicap grave ha diritto a: - 3 giorni di permesso mensile; - 2 ore al giorno (1, se l'orario di lavoro è inferiore a 6 ore) Il familiare ha diritto a: - 3 giorni di permesso mensile
CONGEDO RETRIBUITO DI 30 GIORNI	Riconoscimento dell' invalidità civile con riduzione della capacità lavorativa superiore al 50%	Il lavoratore può beneficiare – anche in maniera non continuativa – di un congedo per cure per un periodo non superiore a 30 giorni nel corso dell'anno
CONGEDO RETRIBUITO DI 2 ANNI	Familiare di soggetto con handicap grave	Il caregiver può fruire di un congedo retribuito di due anni
CONGEDO NON RETRIBUITO PER GRAVI MOTIVI FAMILIARI	Qualsiasi dipendente che ha necessità familiari derivanti da: a) decesso di un familiare; b) situazioni che comportano un impegno particolare del dipendente o della propria famiglia nella cura o nell'assistenza di familiari; c) situazioni di grave disagio personale, ad esclusione della malattia, nelle quali incorra il dipendente medesimo.	Il congedo è pari a due anni nell'arco della vita lavorativa e può essere utilizzato anche in modo frazionato. La condizione più rilevante è che il congedo in questione non è retribuito.

TRATTAMENTI PENSIONISTICI E PREVIDENZIALI

TIPOLOGIA DI PRESTAZIONE	PRESUPPOSTI DI ACCESSO	DESCRIZIONE PRESTAZIONE
ASSEGNO ORDINARIO DI INVALIDITA'	Riconoscimento dell' invalidità civile con riduzione della capacità lavorativa superiore ad almeno ⅓	Assegno mensile riconosciuto dopo aver maturato almeno 5 anni di contributi. Al compimento dell'età pensionabile, in presenza di tutti i requisiti, l'assegno viene trasformato d'ufficio in pensione di vecchiaia.
DIPENDENTI PUBBLICI –	Riconoscimento dell'assoluta e permanente impossibilità di svolgere qualsiasi attività	Pensione riconosciuta dopo aver maturato almeno 5 anni di contributi. Al soggetto viene attribuita

PENSIONE DI INABILITA'	lavorativa conseguente a infermità non dipendente da causa di servizio	un'anzianità convenzionale, come se avesse lavorato fino al compimento del 60° anno di età oppure fino al 40° anno di servizio.
DIPENDENTI PUBBLICI – PENSIONE PER INABILITA' A PROFICUO LAVORO	Riconoscimento di un'inabilità permanente, anche se non altamente invalidante come nel caso dell'inabilità a qualsiasi attività lavorativa, ma tale da impedire una collocazione lavorativa continuativa e remunerativa.	Pensione riconosciuta dopo aver maturato almeno 15 anni di contributi. Al soggetto non viene riconosciuta alcuna maggiorazione: la pensione è calcolata sulla base dell'effettiva anzianità contributiva maturata
DIPENDENTI PUBBLICI – PENSIONE PER INABILITA' ALLA MANSIONE	Riconoscimento di un'infermità permanente, fisica o mentale, alle mansioni effettivamente svolte.	Pensione riconosciuta nel caso in cui non siano disponibili altre mansioni compatibili con lo status di salute. Sono necessari almeno 15 anni di contributi (20 in caso di dipendenti degli Enti Locali). Al soggetto non viene riconosciuta alcuna maggiorazione: la pensione è calcolata sulla base dell'effettiva anzianità contributiva maturata
DIPENDENTI PRIVATI E LAVORATORI AUTONOMI – PENSIONE DI INABILITA'	Riconoscimento dell'assoluta e permanente impossibilità di svolgere qualsiasi attività lavorativa conseguente a infermità non dipendente da causa di servizio	Pensione riconosciuta dopo aver maturato almeno 5 anni di contributi. Al soggetto viene attribuita un'anzianità convenzionale, come se avesse lavorato fino al compimento del 60° anno di età oppure fino al 40° anno di servizio.
DIPENDENTI PRIVATI – PENSIONE ANTICIPATA PER INVALIDITA'	Riconoscimento dello stato di invalidità e della percentuale di handicap, che non deve essere inferiore all'80%	Pensione riconosciuta dopo aver maturato almeno 20 anni di contributi, con un'età anagrafica pari ad almeno 61 anni per gli uomini e 56 anni per le donne

PREPENSIONAMENTO DEI LAVORATORI FRAGILI DIVENUTI INABILI ALLA PROPRIA ATTIVITA' LAVORATIVA

La "pensione di inabilità" non consente, da sola, di assicurare una garanzia pensionistica ai lavoratori fragili che - divenuti inabili a prestare la propria attività lavorativa - si trovino di fatto esclusi dal mercato del lavoro a causa della propria età o, comunque, delle condizioni di salute che hanno caratterizzato l'ultimo periodo della vita lavorativa.

La pensione di inabilità, infatti, viene generalmente riconosciuta soltanto nel caso in cui il lavoratore si trovi nell'assoluta e permanente impossibilità a svolgere qualsiasi attività lavorativa.

Sono frequenti i casi in cui un lavoratore fragile – giudicato "parzialmente idoneo" allo svolgimento dell'attività lavorativa – si trovi poi costretto a porsi in aspettativa non retribuita o, peggio ancora, ad essere licenziato per "sopravvenuta inidoneità alla mansione", a causa della paventata inesistenza nel contesto aziendale di un'altra mansione compatibile col proprio **status** di salute.

Nel settore pubblico sono già previsti due trattamenti previdenziali che rispondono a queste esigenze: con la pensione "per inabilità a proficuo lavoro" e quella "per inabilità alla mansione" si permette ai lavoratori che abbiano un'anzianità contributiva di almeno 15 anni (20 nel caso di dipendenti degli enti locali) di poter accedere all'assegno pensionistico.

Tuttavia, l'importo dei due trattamenti previdenziali viene calcolato sulla base dell'effettiva anzianità contributiva maturata alla data di cessazione del rapporto di lavoro, diversamente da quanto accade per la "pensione di inabilità assoluta e permanente a qualsiasi attività lavorativa", che è calcolata tenendo conto dell'anzianità contributiva maturata aumentata di un ulteriore periodo compreso tra l'età di cessazione ed il compimento dell'età pensionabile.

Tale **gap** contributivo si palesa quale grave nocumento per i lavoratori pubblici che si trovino, purtroppo, ancora lontani dal raggiungimento dell'età pensionabile.

In tale ottica, risulta necessario intervenire su due versanti:

- con riferimento all'importo della pensione "per inabilità a proficuo lavoro" e quella "per inabilità alla mansione", occorre riconoscere la medesima anzianità convenzionale già prevista per la pensione "di inabilità assoluta e permanente a qualsiasi attività lavorativa", aprendo l'accesso ai predetti trattamenti anche ai dipendenti del settore privato;
- con riferimento alla pensione "anticipata per invalidità", alla quale possono accedere i dipendenti del settore privato che abbiano raggiunto un'età anagrafica di 61 anni per gli uomini e 56 per le donne, la stessa dovrebbe sicuramente essere estesa ai lavoratori del pubblico impiego.

Sul piano previdenziale, dunque, l'obiettivo è quello di istituire un sistema pensionistico a garanzia dei lavoratori, che abbia le medesime caratteristiche, condizioni e requisiti di accesso per l'intera categoria dei soggetti "fragili".

Quest'ultimi, infatti, si trovano spesso ad avere carriere discontinue o, comunque, a perdere il lavoro senza riuscire a maturare i requisiti necessari per l'accesso all'assegno ordinario o alla pensione d'inabilità al lavoro che, nello specifico, richiedono almeno cinque anni di anzianità contributiva, di cui tre maturati nei cinque anni precedenti la domanda di pensione.

“a LAVORO per IL LAVORO”

SNALV CONFISAL

SINDACATO NAZIONALE AUTONOMO LAVORATORI COMPARTO “LAVORATORI FRAGILI”

CONTATTI SEGRETERIA NAZIONALE - TEL - 06.70492451
CEL/WHATSAPP - 345.0511636 - MAIL - FRAGILI@SNALV.IT

