



Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

1. La disabilità in Italia

In base alle stime ottenute dalle più recenti indagini sulla salute e il ricorso ai servizi sanitari, emerge che in Italia le persone con disabilità sono 2 milioni 615mila, pari al 5% circa della popolazione di età superiore a 6 anni che vive in famiglia¹.

La stima si basa su un criterio molto restrittivo di disabilità, quello secondo cui vengono considerate persone con disabilità unicamente quelle che hanno riferito una totale mancanza di autonomia per almeno una funzione essenziale della vita quotidiana. Se si considera una definizione più ampia, riferita alle persone che abbiano manifestato una apprezzabile difficoltà nello svolgimento di una o più di queste funzioni, la stima sale a 6milioni 980 mila persone, pari al 13% della popolazione sopra detta, un dato in linea con quello rilevato nei principali paesi industrializzati.

Il numero di persone disabili in età da lavoro, cioè nella classe d'età compresa fra i 15 e i 64 anni, ammonterebbe a 584.000 unità, delle quali oltre il 55% donne. In accordo ai risultati della Rilevazione trimestrale sulle forze di lavoro², 577.000 sarebbero le persone che denunciano una qualche riduzione continuativa nell'autonomia della vita quotidiana, in concomitanza con un problema di salute o un handicap, che dura da più di sei mesi o che essi pensano possa durare per più di sei mesi. Il 37,6% di queste persone apparterebbe alla classe d'età fra i 15 e i 44 anni, mentre il restante 62,4 alla classe 45-64. Accanto a questo gruppo, comparirebbero ben 1.951.000 persone che, pur denunciando un problema di salute o un handicap, che dura da più di sei mesi o che pensano possa durare per più di sei mesi, non sperimentano difficoltà oppure solo difficoltà saltuarie nelle attività di tutti i giorni. In questo secondo caso, il 31,9% di essi apparterebbe alla classe 15-44 ed il restante 68,1% a quella 45-64.

Il tasso di disabilità si distribuisce in maniera molto differente fra le varie aree della Penisola: il raggio di variazione va infatti da un massimo del 68,9 per mille della Sicilia ad un minimo del 35,5 della Provincia Autonoma di Bolzano. La presenza di un tasso di disabilità mediamente più elevato nel Mezzogiorno – il valore più basso dell'area appartiene al Molise e si colloca di poco al di sopra di quello nazionale - trova un sostanziale rispecchiamento

¹ ISTAT – *Le condizioni di salute della popolazione*. Indagine Multiscopo sulle famiglie “Condizioni di salute e ricorso ai servizi sanitari”. Anni 1999-2000, ISTAT, Roma, 2001.

² ISTAT, *Rilevazione trimestrale sulle forze di lavoro*, ISTAT, Roma, 2002. Nell'Indagine sono stati definiti diversi livelli di riduzione di autonomia. Le persone che hanno un problema di salute con riduzione di autonomia continuativa sono coloro che hanno un problema di salute o un handicap, che dura da più di sei mesi o che pensano possa durare per più di sei mesi, che crea difficoltà in modo continuativo al punto di chiedere l'aiuto di altre persone. Le persone che hanno un problema di salute senza riduzione o con riduzione di autonomia saltuaria sono coloro che invece che pur avendo un problema di salute o un handicap, che dura da più di sei mesi o che pensano possa durare per più di sei mesi, non hanno difficoltà oppure hanno difficoltà in modo saltuario nelle attività di tutti i giorni. Il terzo gruppo è composto da coloro che non hanno alcun problema di salute o un handicap.

nell'andamento delle iscrizioni al collocamento mirato ai sensi della Legge 12 marzo 1999, n. 68: secondo i dati inviati dalle Regioni e Province Autonome al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, i disabili iscritti in Italia agli elenchi del collocamento mirato risultavano infatti essere nel 2003 oltre 475.000, il 51,7% dei quali donne. Oltre 98.000 delle iscrizioni registrate, pari al 20,6% del totale, erano state effettuate nello stesso 2003. In questo caso la componente femminile risultava ancora maggiore, arrivando a coprire il 54,9%. Il 57,5% degli iscritti risiedeva nell'area Sud e Isole.

Il più elevato indice di disabilità rintracciabile nelle regioni meridionali deve essere considerato accanto a fenomeni purtroppo ancora troppo frequenti, quali gli esiti di incidenti sul lavoro (spesso ascrivibili all'area del sommerso o al mancato rispetto delle normative sulla sicurezza); gli esiti di incidenti stradali non mortali, soprattutto fra i giovani e gli esiti di alcune pratiche ascrivibili a sindromi da dipendenza (droghe, alcol ecc.). Tali fenomenologie tendono ad assumere maggior rilievo laddove collocate in contesti familiari già gravati da dinamiche di povertà ed emarginazione sociale.

2. Competenze e azioni istituzionali in materia di politiche sociali e disabilità

Il nuovo assetto istituzionale, derivante in particolare dall'applicazione della legge costituzionale 3/2001, prevede nell'ambito delle politiche sociali, un sistema nel quale al livello centrale (lo Stato) rimane in via esclusiva la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) a garanzia della tutela dei diritti civili e sociali. Alle Regioni sono assegnate le funzioni regolative, di indirizzo e programmazione del sistema di offerta dei servizi erogati a livello locale. Rimangono inoltre appannaggio del livello centrale le funzioni di monitoraggio, raccordo e scambio informativo, valutazione e consulenza strategica, strettamente collegate agli obiettivi di equità ed eguaglianza sostanziale determinati con i livelli essenziali delle prestazioni, e ai connessi poteri finanziari e a quelli sostitutivi di cui, ancora, al nuovo riparto di competenze istituzionali. Le Regioni, anche sulla base delle nuove responsabilità loro attribuite dalla Costituzione, hanno dato in questi anni un forte impulso alla definizione di provvedimenti di propria emanazione in ambito sociale, atti a delineare il nuovo sistema regionale dei servizi e delle prestazioni. Molti degli strumenti normativi regionali guardano allo schema innovativo disegnato dalla legge 328/00, in particolare per i nuovi criteri organizzativi, per il coordinamento, per le modalità di integrazione degli interventi, dell'orientamento alla qualità dei servizi, nonché per il coinvolgimento dei soggetti privati nella rete dei servizi ed forte ruolo riconosciuto alla famiglia ed alle formazioni sociali.

Cinque regioni hanno approvato un atto legislativo nel corso della consiliatura conclusa nella primavera del 2005 (Emilia Romagna e Puglia nel 2003, successivamente la Calabria e il Piemonte e, da ultima, la Toscana nel febbraio 2005). Alcune Regioni come il Molise e la Basilicata hanno leggi regionali immediatamente precedenti alla legge 328/2000, i cui principali elementi erano comunque noti. La Campania e il Veneto hanno messo a punto un disegno di legge sul sistema dei servizi sociali in avanzato stato di discussione mentre Sicilia e Sardegna stanno al momento proseguendo il lavoro di discussione.

In quasi tutte le Regioni si è intervenuti per disciplinare aspetti organizzativi del sistema di welfare, sì anche da consentire piena operatività ai Comuni impegnati nei Piani Sociali di Zona, con interventi in tema d'autorizzazione delle strutture residenziali e semiresidenziali, procedure per l'accreditamento, determinazione dei criteri per la compartecipazione alle tariffe dei servizi, definizione dei profili professionali sociali, trasformazione delle IPAB.

L'ultimo biennio ha infine visto una rinnovata produzione di leggi di settore; in particolare, leggi sulla famiglia sono ormai presenti, oltre che in Lombardia (la cui legge n. 23 è del 1999), in Puglia, Calabria, Lazio e Sicilia. Leggi sull'inserimento lavorativo dei disabili e sull'integrazione scolastica sono state adottate da Basilicata, Liguria e Friuli Venezia-Giulia.

Le Regioni hanno inoltre riservato specifica attenzione alla programmazione degli interventi socio-assistenziali, approvando in questi anni, i propri Piani Regionali degli interventi e dei servizi sociali, previsti dalla legge 328/00 (art. 18). Il Piano definisce quindi la programmazione sociale in ambito regionale ed oggi, alla luce della riforma istituzionale, si pone come strumento principe per la definizione degli obiettivi, per l'allocazione delle risorse finanziarie sul territorio, per le modalità organizzative del rapporto tra pubblico e privato nell'erogazione dei servizi, per le modalità di integrazione socio-sanitaria, nonché come alveo nel quale si vanno a collocare i Piani di Zona. Questi ultimi, ugualmente previsti dalla legge 328/00 (art. 19) sono stati in questi ultimi anni progressivamente adottati, favorendo così una più organica definizione nell'erogazione delle prestazioni a livello locale ed una maggiore integrazione sul territorio delle competenze e dell'attività degli attori coinvolti.

Quanto illustrato ha portato il Governo e le Regioni in questi anni ad attivarsi per costruire nuove modalità di coordinamento, anche sulla base dell'esperienza europea del metodo di coordinamento aperto (OMC). Il Libro Bianco sul Welfare (febbraio 2003) riconosce all'OMC uno specifico valore, in quanto strumento cruciale di dialogo interistituzionale, perché “*promuove il coordinamento nel rispetto della sovranità*”. Negli ultimi due anni è stato dato vita ad una serie di iniziative promosse in stretto coordinamento tra Governo, Regioni e Comuni.

Oltre al processo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, sono state avviate azioni di monitoraggio sulla spesa sociale nei Comuni, nonché sulla spesa sociale in Italia, ed è stato finalizzato il Rapporto di Monitoraggio del Piano nazionale per l'inclusione sociale 2003-2005, che riserva specifica attenzione alle politiche, progetti ed interventi realizzati nel triennio in favore dei gruppi svantaggiati, con una attenzione specifica a quanto indirizzato alle persone con disabilità, sia a livello nazionale che regionale, ed alle iniziative per rafforzare la loro partecipazione ai processi di programmazione.

Nell'ambito delle politiche di promozione dei diritti delle persone con disabilità si sono consolidate in questi anni forme di collaborazione interistituzionale e partecipazione costante delle associazioni di persone con disabilità nella attività progettuale promossa in particolare dal Ministero del Lavoro e politiche sociali.

2.1 Fondo Nazionale per le Politiche sociali

Il Fondo destinato a finanziare il sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali territoriali (L. 328/00, art. 20) viene trasferito - salvo una quota residua che rimane al Ministero del Lavoro e politiche sociali per lo svolgimento di attività istituzionali di competenza - per oltre metà del suo ammontare alle regioni (la legge finanziaria per il 2003, in coerenza con il dettato costituzionale, ha disposto che i trasferimenti alle regioni avvengano in maniera indistinta, senza cioè alcun vincolo di destinazione quanto all'utilizzo degli stessi) e per una quota pari a oltre il 40% all'INPS per il finanziamento di interventi che costituiscono diritti soggettivi, quali l'assegno per il terzo figlio e assegni di maternità (l. 448/1998 artt. 65 e 66), agevolazioni ai genitori di persone con handicap grave (l. 104/1992 art. 33) e indennità a favore dei lavoratori affetti da talassemia major (l. 448/2001 art. 39).

Nell'anno 2004 si è registrato un incremento quasi del 10% rispetto all'anno precedente che ha portato il Fondo a 1 miliardo e 884 milioni di euro (era stato di Euro 622.889.199 nell'anno 2002 e poco più di 1 miliardo e 700 milioni di euro nel 2003).

Nell'ambito dello schema di riparto per il 2005 non sono stati individuati specifici obiettivi finalizzati dando quindi piena e conforme attuazione a quanto disposto dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 423 del 16 dicembre 2004 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni di legge concernenti specifici vincoli di destinazione nell'utilizzo delle risorse da destinare alle Regioni e province autonome.

Il quadro complessivo del riparto per gli ultimi tre anni è riassunto nella tabella 1. La tabella 2 presenta invece la ripartizione specifica della quota regionale dal 2002 al 2004.

Tabella 1 – Fondo nazionale per le politiche sociali. Riparto complessivo (cifre espresse in Euro)

	2003	2004	2005*
Fondi destinati all'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (finanziamento degli interventi costituenti diritti soggettivi)	678.279.253	808.630.000	706.630.000
Fondi destinati alle Regioni e Province Autonome di Trento e Bolzano (per l'anno 2004 comprendenti anche la quota di euro 150 milioni del fondo asili nido previsto dall'art. 70, legge n. 448 del 2001)	896.823.876	1.000.000.000	518.000.000
Fondi destinati ai Comuni (metropolitani) (finanziamento degli interventi di competenza comunale di cui alla legge 285 del 1997)	44.466.939	44.466.939	44.466.940
Fondi a gestione statale			
Fondi destinati al Dipartimento nazionale per le politiche antidroga		14.000.000	
Fondi destinati al Ministero del lavoro e delle politiche sociali	96.985.863	17.250.001	38.984.000
TOTALI	1.716.555.931	1.884.346.940	1.308.080.940

* Prima tranche trasferita alle regioni con decreto ministeriale del 22.7.05

La scelta operata è sembrata peraltro coerente con le caratteristiche della fase evolutiva che il sistema di *welfare* nazionale sta vivendo, caratterizzata dallo sforzo operato dagli attori politici e sociali per la costruzione di un sistema universalistico e selettivo; dotato nel contempo delle connotazioni locali funzionali a fornire risposte efficaci a fabbisogni diversificati ed in continua trasformazione.

A fronte di quanto ricordato, la sostenibilità nel tempo dell'integrazione sociale può essere considerata dipendente dalla creazione di buone precondizioni, identificabili in prima battuta con l'assicurare un livello di reddito per accedere ad un minimo vitale di servizi e relazioni; condizioni abitative non precarie e, ove necessario, l'alleggerimento dei carichi di cura familiare o di condizioni di disagio dei componenti i nuclei interessati. Sul versante del

mercato del lavoro, essenziale è l'abbattimento delle barriere all'ingresso e reingresso, oltre che lo sviluppo di azioni positive per l'integrazione di particolari categorie (donne, disabili ecc.).

Il Libro Bianco sul Welfare ha evidenziato che il sistema fiscale italiano non tiene sufficientemente in conto della forte incidenza sul reddito delle famiglie del costo dei figli, e dall'eventuale scelta di uno dei due coniugi di dedicare parte del proprio tempo a curare, crescere ed educare i figli³. Il sistema fiscale dovrebbe quindi tenere conto di alcuni elementi fondamentali: l'equità tra famiglie con e senza figli; l'attenzione alle famiglie monoparentali; l'equità tra le diverse fasce di reddito; il superamento del problema dell'incapienza dei redditi più bassi; il costo in termini di minore gettito.

La legge finanziaria per il 2005 (Legge 30 dicembre 2004, n. 311, art. 1 c. 349) ha avviato il processo di ridefinizione del sistema fiscale nel senso indicato, modificando le detrazioni per familiari a carico in deduzioni dal reddito ed aumentando i tetti massimi. Attenzione è stata data alle famiglie che hanno figli con gravi disabilità (3.700,00 € possono essere dedotti dal reddito) nonché al riconoscimento del lavoro di cura svolto in maniera formale per famigliari non autosufficienti (tabella 3)⁴.

Tabella 3 - Quadro riassuntivo delle deduzioni fiscali (cifre espresse in Euro)

Familiari	Deduzioni
Coniuge non separato	3.200
Ciascun figlio età inferiore 3 anni	3.450
Figli o famigliari a carico	2.900
Figli con disabilità grave	3.700
Primo figlio in assenza altro genitore, se contribuente non coniugato, separato ecc.	3.200

Fonte: Ministero del Lavoro

Le novità introdotte nel 2005, peraltro, si affiancano ad un sistema di interventi di sostegno al reddito familiare che seppur sviluppatosi negli anni in maniera non sempre omogenea, assicura ai nuclei familiari misure di contrasto alla povertà, di conciliazione dei tempi di cura e lavoro. Alcuni tra essi quali gli assegni al nucleo, ovvero l'assegno alle famiglie numerose, sono indirizzati al soggetto "famiglia", altri quali soprattutto l'integrazione al minimo, l'assegno sociale, il complesso sistema delle indennità e pensioni per invalidità, si riferiscono ai soggetti in condizione di svantaggio ma con una evidente ricaduta positiva per il reddito delle famiglie, soprattutto quando famiglie monoreddito.

Più avanti si forniscono informazioni dettagliate riguardo alla spesa per tali misure, nonché riguardo agli strumenti di cura per i lavoratori famigliari di persone disabili.

Peraltro, a fianco all'impegno statale, si vanno sviluppando strumenti di sostegno varati a livello regionale e locale, soprattutto a sostegno del lavoro di cura delle famiglie nei confronti di persone non autosufficienti, ovvero di donne in condizioni di svantaggio,

³ Il riconoscimento dei carichi familiari dovrebbe perseguire alcune finalità prioritarie: una finalità equitativa, in modo da tenere conto del fatto che il benessere familiare dipende dalla combinazione di redditi monetari e attività domestiche e che in tale combinazione operano rilevanti economie di scala; una finalità di sostegno alla natalità ed in generale del ruolo, spesso particolarmente efficace, della famiglia nelle attività di cura a soggetti non occupabili (i minori, anziani, disabili); una finalità di sostegno alla famiglia in quanto tale, intesa come coppia regolare, in quanto cellula fondamentale della società.

⁴ Dal reddito complessivo è possibile dedurre fino ad un massimo di 1.820 Euro per lavoro di cura svolto per sé o altri famigliari non autosufficienti.

nonché in materia abitativa (ad es. *l'assegno di cura* erogato dalla regione Emilia Romagna o dalla Provincia di Trento, il *buono sociale* ed il *voucher sanitario* della Regione Lombardia ; o ancora il sostegno alle donne gestanti erogato dalla regione Lazio).

2.2 La riforma dei servizi sociali

In questi anni tanto l'Amministrazione Centrale che le Regioni e Province Autonome hanno lavorato per la razionalizzazione e l'ampliamento dei servizi disponibili. Gli interventi e le sperimentazioni promossi in questi anni hanno riguardato in particolare:

- il consolidamento del processo di presa in carico da parte di Regioni ed Enti Locali delle *policy* per il lavoro e la formazione da tempo avviato;
- la messa a regime delle procedure di programmazione promossa dalla Legge di riforma dei servizi sociali 328/2000 (Pianificazione sociale di zona ecc.);
- interventi di sostegno, sperimentazione, consulenza e affiancamento dell'Amministrazione Centrale a vantaggio delle Amministrazioni periferiche;
- il rafforzamento del partenariato pubblico-privato nella erogazione dei servizi con una crescente partecipazione di quest'ultimo in fase di programmazione ed implementazione del sistema socio-assistenziale;
- il pieno utilizzo delle opportunità offerte dai Fondi strutturali del periodo di programmazione 2000 – 2006 per il rafforzamento delle azioni nazionali e regionali.

3. Il Piano Nazionale per l'inclusione sociale 2003 – 2005 ed il Rapporto di monitoraggio del Piano di Azione per l'Inclusione Sociale 2003-2005: interventi in materia di disabilità : le strategie intraprese

Il PIANO NAZIONALE D'AZIONE PER L'INCLUSIONE SOCIALE 2003-2005 (NAP/incl), presentato alla Commissione Europea nel luglio 2003 con un aggiornamento nel settembre 2005, fa riferimento, in linea generale, ad un principio di politica basata sull'offerta differenziata delle prestazioni e dei servizi capace di non contrapporre i criteri dell'universalità con quelli di selettività degli interventi. Il diritto ai servizi universali viene legato cioè da un lato, allo sviluppo ed al sostegno di reti di solidarietà formali ed informali in un'ottica d'integrazione con le politiche del lavoro e dall'altro, sulla razionalizzazione e continuità degli interventi rivolti a soggetti in comprovata situazione di svantaggio. Questa strategia punta ad aumentare il livello di efficienza del sistema nazionale di *welfare* e parallelamente a fronteggiare i rischi sociali strutturali ormai consolidati. In questo quadro particolare attenzione è stata attribuita alle differenze tra il Nord ed il Sud del Paese, che a fianco della debolezza economica del secondo vede sussistere sistemi di *welfare* territoriale meno sviluppati che a loro volta rischiano di esporre maggiormente le categorie più deboli.

In tale situazione, il sostegno alle reti sociali e la centralità accordata alla famiglia hanno cercato di controbilanciare alcune situazioni di vulnerabilità sociale, gettando contemporaneamente le fondamenta per azioni universali di sostegno all'istituto centrale per l'inclusione sociale (fiscaltà, servizi ecc.).

Il Piano ha indicato tra le priorità da conseguire nel triennio: le politiche a favore della famiglia e della natalità, le misure per il sostegno alle persone con disabilità; gli interventi per contrastare la non autosufficienza; le politiche per favorire le pari opportunità, le politiche attive del lavoro (*welfare to work*). Sono obiettivi che toccano direttamente o

indirettamente le condizioni di vita delle persone con disabilità e la tutela e promozione dei loro diritti.

Il consolidamento del sistema di welfare delineato a partire dal Libro Bianco sul Welfare trova conferma nel NAP/inclusione, nel quale è specificato che è necessario un approccio di politica integrata, decentrata, basata sulla partnership e la plurisetorialità. **Un approccio misto** che prevede politiche universali e preventive, politiche curative orientate verso specifici gruppi, interventi diversificati a livello nazionale, regionale e locale. In tale quadro, la valorizzazione delle capacità lavorative della persona e il concetto di società attiva sono ritenuti fattori centrali nei percorsi di inclusione sociale. Le riforme del *welfare* – è specificato nel documento -si pongono come il naturale completamento delle riforme del mercato del lavoro e della previdenza e devono essere coerenti con le politiche strutturali, nel pieno rispetto dei principi di solidità e stabilità della finanza pubblica.

In particolare gli obiettivi connessi all'integrazione delle persone con disabilità indicati nel *NAP/Inclusione* ed anche nel parallelo *Piano nazionale d'Azione per l'occupazione* sono i seguenti:

a) *l'attuazione concreta del diritto di tutti al "servizio universale"* (servizi di base sociali e servizi di base in senso allargato), mediante anche l'attivazione di reti di solidarietà formali ed informali;

b) *l'autonomia psico-fisica per assicurare la partecipazione alla vita sociale ed al godimento dei diritti* e delle opportunità per chi presenta situazioni di limitazioni dell'autonomia fisica e psichica, anche attraverso:

- lo sviluppo di programmi e progetti che aiutino le persone con disabilità all'inserimento nel contesto produttivo del paese, garantendo pari opportunità nell'accesso al lavoro e alla formazione, situazioni di non discriminazione nei luoghi di lavoro, assicurando il diritto di accesso all'assistenza in modo da permettere una piena realizzazione delle potenzialità individuali anche attraverso il sostegno all'autoimprenditorialità;
- l'attivazione di reti di assistenza per una migliore gestione della dipendenza fisica in condizione di trattamento domiciliare, con particolare enfasi all'iniziativa organizzata delle famiglie;
- l'implementazione, con riferimento all'attivazione di reti familiari di assistenza, di nuovi strumenti di sostegno finanziario come i "buoni" e i "voucher";
- lo sviluppo del trattamento delle situazioni di disabilità e non autosufficienza, anche in termini di maggior equità nelle prestazioni socio-sanitarie nonché economico-finanziarie, mediante la messa a punto di una nuova e più adeguata definizione delle situazioni di disabilità, da raggiungere attraverso l'introduzione di classificazioni già adottate a livello internazionale.

Tali obiettivi sono stati confermati nei documenti di programmazione per l'Occupazione (NAP/Occupazione) in cui è sottolineato che il Governo e le Regioni si propongono di sviluppare nuove opportunità di formazione e di lavoro e di autonomia attraverso lo sviluppo di un sistema a rete tra il sistema dei servizi di inserimento lavorativo e quello dei servizi educativo-formativi e socio-assistenziali del territorio.

Le misure previste sono le seguenti:

- implementazione di progetti integrati di rete;
- monitoraggio del grado di organizzazione ed operatività dei servizi;
- predisposizione di programmi di inserimento delle categorie svantaggiate (in collaborazione con le iniziative formative regionali), validi per gruppi interregionali

omogenei (vedi esperienze di contratti di area e accordi di programma) da convertire sul versante socio-lavorativo;

- valorizzazione del telelavoro;
- attivazione di un sistema di monitoraggio e di impatto della legge 68/99;
- diffusione delle buone prassi di inserimento sperimentate con la legge 68/99;
- iniziative di sensibilizzazione sulle opportunità offerte dalla legge n.68/99 e diffusione di particolari iniziative innovative e qualificate di inserimento lavorativo.

Il Rapporto di monitoraggio del Piano Nazionale d'Azione per l'inclusione sociale 2003-05, coordinato dalla D.G. Famiglia, diritti sociali e responsabilità sociale delle imprese (CSR) del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, rappresenta un importante strumento di monitoraggio delle politiche, dei programmi e progetti attuati nel triennio dalle Amministrazioni centrali, regionali e locali per sviluppare i processi di inclusione delle persone appartenenti ai gruppi più esposti al rischio di esclusione e marginalizzazione sociale, anche con il fine di migliorare l'efficacia delle misure di intervento ed una maggiore integrazione delle politiche in questo ambito, prime fra tutte le politiche sociali, del lavoro, dell'istruzione e formazione, della salute.

La raccolta di dati ha permesso per la prima volta di disporre di informazioni accurate sulle strategie ed i percorsi di inclusione sociale messi in atto ai diversi livelli istituzionali.

Emerge che gli interventi sulle specifiche categorie di target, quali le persone con disabilità, sono stati in gran parte favoriti dalla normativa già esistente e dalla strumentazione disponibile. Le esperienze condotte in questi anni sia dalle Amministrazioni Centrali che da quelle periferiche hanno dimostrato a riguardo l'importanza di modalità di intervento a carattere multidisciplinare, nelle quali vengano coniugate insieme competenze riconducibili alla mediazione culturale e linguistica, alla mediazione di inserimento lavorativo o al sostegno socio-educativo territoriale. Tali modalità consentono infatti di approcciare per passi successivi le problematiche, gestendo il superamento delle dinamiche di segregazione e di stigma che circondano alcuni dei gruppi interessati. A ciò si affianca, in particolare in sede regionale e locale, la capacità di sostenere gli interventi attraverso la predisposizione di pre condizioni indispensabili, fra le quali le seguenti: assicurare condizioni abitative non precarie; facilitare la partecipazione femminile; fornire sostegno socio-educativo territoriale, nonché consulenza ed informazione sui servizi e gli interventi sociali; attivare progetti di prevenzione e sensibilizzazione a vantaggio di specifiche categorie.

E' dalle sperimentazioni condotte con successo sia al Sud che al Centro-nord che va delineandosi lo sviluppo di *policy mix* locali originali, che consentono l'effettiva integrazione sociale ed economica di cittadini altrimenti impossibilitati a confrontarsi direttamente con il mercato del lavoro aperto. Anche in questo ambito è risultato centrale il ruolo assegnato agli interventi di supporto. In tutte le circoscrizioni territoriali si è infatti investito sulle condizioni esterne che possono influenzare positivamente il processo di inserimento lavorativo, prevedendo per esempio filiere con i servizi sociali, educativi, con servizi quali la ricerca di una casa, la mediazione familiare e culturale ecc..

Con riferimento ai soggetti istituzionali territoriali (*policy makers*) che nel sistema di *welfare mix* sono chiamati a programmare e gestire ai vari livelli i servizi di integrazione, a fronte di un approccio integrato alle problematiche, è stata ravvisata ancora una difficoltà di

coordinamento e di integrazione tra i servizi preposti all'inclusione sociale in senso stretto e quelli per l'inserimento lavorativo.

Considerati gli obiettivi indicati nel Rapporto di monitoraggio riguardo alla tutela e promozione dei diritti delle persone disabili, il Rapporto di monitoraggio delinea un'ampia panoramica delle misure realizzate negli ultimi anni.

Si riportano di seguito i principali dati ed informazioni contenute nel documento.

3.1 Le politiche per la disabilità: prestazioni e servizi alla famiglia e alla persona

Le politiche per la disabilità si collocano nell'ambito di un sistema integrato di azioni e provvedimenti finalizzati all'intera popolazione, a partire dalla famiglia. L'*empowerment* della famiglia può essere individuato come la prima e più efficace opportunità sulla quale agire per facilitare i processi d'inclusione sociale e il mantenimento delle relazioni solidali tra generazioni, con particolare riguardo alla trasversalità delle sue responsabilità ed azioni rivolte agli anziani, alle persone con disabilità, ai minori.

Le politiche a sostegno della famiglia assumono pertanto una valenza trasversale nel contesto della ridefinizione delle politiche sociali e devono intervenire sulle capacità del sistema economico e sociale per mantenere un solido sentiero di sviluppo per il Paese. Da qui il riconoscimento che l'ampliamento dei servizi in favore della famiglia è condizione necessaria ma non sufficiente. Il suo sostegno non può essere considerato come una "politica di settore", quanto piuttosto il risultato di una molteplicità di interventi che ne riconoscono il ruolo di vero e proprio "attore di sistema". Sul sostegno alla famiglia devono quindi convergere, anche parte degli sforzi indirizzati verso gli altri target, con particolare riguardo agli impegni di cura (disabili e anziani), alla condizione dei minori (diffusione dell'affido, lotta alla dispersione scolastica), al lavoro femminile (asili nido e altri servizi di supporto).

Gli anni 2003-2005 hanno fatto registrare significativi impulsi nel processo di definizione di un nuovo sistema organico e coordinato, in grado di favorire il progressivo avvicinamento agli obiettivi della SEO e della rinnovata strategia di Lisbona: piena occupazione con la creazione di "*More and better jobs*", attraverso il miglioramento della capacità d'inserimento professionale, dell'investimento nel capitale umano e nella formazione durante tutto l'arco della vita; attraverso nuovi processi di inclusione sociale, di promozione delle pari opportunità soprattutto in favore delle donne, e più in generale delle persone svantaggiate.

Lo sforzo considerevole profuso in questi anni ha condotto al raggiungimento di alcuni traguardi di primaria importanza che attengono ad ambiti strategici per lo sviluppo e la sostenibilità economica, indicati sin dal 2001 con il Libro Bianco sulla Riforma del Mercato del Lavoro e nel 2003 con il Libro Bianco sul welfare e che contribuiscono a definire un nuovo quadro di insieme organico, caratterizzato dalle grandi riforme del mercato del lavoro, del sistema previdenziale e del sistema scolastico. Il consolidarsi del nuovo sistema rappresenta quindi una cornice di riferimento solida alla strategia di inclusione definita dal Piano nazionale per l'inclusione sociale ed implementata negli anni di riferimento.

Un welfare moderno, dinamico che mira al rafforzamento della coesione sociale, deve assicurare alla famiglia un sistema integrato di servizi che la supportino adeguatamente nella realizzazione dei propri impegni e responsabilità, senza che ciò rappresenti un onere ed un rischio di disgregazione per il tessuto relazionale della famiglia. In questo contesto in attuazione degli obiettivi posti nel corso dell'Anno europeo delle persone con disabilità,

nonché degli ulteriori traguardi indicati per assicurare un adeguato *follow up*, il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, ha posto un impegno rilevante sulle problematiche e sugli ostacoli di diversa natura che queste e le loro famiglie incontrano per la piena integrazione socio-lavorativa. Tale impegno è stato testimoniato a livello internazionale con il premio “Franklin Delano Roosevelt Disability Award” assegnato all’Italia il 17 novembre 2003 per aver favorito la tutela e la promozione dei diritti dei cittadini con disabilità contro ogni forma di discriminazione migliorando quindi le loro condizioni di vita, e costituendo, dunque, un esempio da imitare da parte delle altre nazioni; inoltre, nella motivazione ufficiale dell’assegnazione del premio, è stato evidenziato come la legislazione italiana nel corso degli anni, oltre ad aver favorito l’inserimento di tali persone nel sistema scolastico e nel mondo del lavoro, abbia stimolato e sostenuto iniziative locali dirette ad agevolare la partecipazione delle persone con disabilità alle attività sportive, culturali e ricreative, promuovendone l’autonomia. Il riconoscimento, peraltro, ha costituito un incentivo a proseguire il percorso tracciato, sviluppando gli interventi nel settore.

3.2. Azioni specifiche per il sostegno alle persone con disabilità

In adesione agli impegni assunti dall’Italia nel corso dell’Anno europeo delle persone con disabilità (2003), apertosi con la Conferenza Nazionale (Bari, febbraio 2003) alla quale hanno partecipato oltre 4.500 persone tra rappresentanti istituzionali, operatori, associazioni, aziende, è stato dato un rinnovato slancio agli interventi in favore delle persone con disabilità, con un’attenzione particolare ai seguenti aspetti:

- sostegno alle famiglie con persone disabili
- progetti per la vita indipendente e per “il dopo di noi”
- accessibilità all’ambiente, alle tecnologie
- integrazione lavorativa e inclusione sociale

In coerenza con i principi chiaramente espressi nelle sedi internazionali (*Niente su di noi senza di noi*), oltre che nella normativa nazionale, si è consolidata una prassi di collaborazione e coordinamento sia tra livelli di *governance* che con il privato sociale, che si è manifestata soprattutto nella realizzazione di Conferenze nazionali promosse dalle regioni e dal Governo: Conferenza di Torino, ottobre 2004 sull’integrazione sociale e lavorativa; Prima conferenza sulle barriere architettoniche, maggio 2004; Commissioni e comitati permanenti (Commissione Interministeriale sullo sviluppo e l’impiego delle tecnologie, Comitato tecnico interistituzionale presso la Conferenza Unificata sulle procedure di accertamento; Gruppo di lavoro interistituzionale sulle barriere architettoniche); progetti realizzati grazie a comitati di coordinamento con ampia rappresentanza.

3.3. La protezione sociale

Un complesso e disomogeneo quadro normativo stratificatosi nell’arco di 30 anni, assicura comunque alle persone con disabilità un sistema di indennità e altre provvidenze in ragione del proprio grado e tipo di menomazione. Oltre alle specifiche provvidenze (per invalidità, inabilità, cecità, sordomutismo) che presentano parametri differenti, anche in relazione ai tetti di reddito previsti per l’accesso ed all’ammontare, lo Stato eroga a **1.366.867** persone invalide al 100% e non deambulanti o non in grado di compiere gli atti quotidiani della vita, l’indennità di accompagnamento, misura di carattere universale, percepita per dodici mensilità per una spesa media annuale pro capite di **€13.140** e per un

ammontare complessivo di **€18.329 milioni**. (Vedi tabella 1) (dati Istat-Inps). Nell'ambito delle indennità di accompagnamento si considerano oltre quelle a favore degli invalidi civili totali anche le indennità di frequenza per i minori di 18 anni, le indennità di comunicazione per i non udenti, le indennità speciali per i ciechi parziali (ventesimisti), le indennità di accompagnamento per i ciechi assoluti e l'indennità di assistenza e di accompagnamento ai grandi invalidi di guerra.

In aggiunta a queste cifre lo Stato eroga 30.767 milioni di euro a favore di titolari di pensioni di invalidità che non percepiscono alcuna indennità di accompagnamento. Complessivamente i percettori di prestazioni di invalidità ammontano, con riferimento all'anno 2002, a 4.951.195 per i quali sono erogati 49.097 milioni di euro.

TABELLA 1 - Percettori di trattamenti monetari di invalidità (*) per sesso e classe di età. Anno 2002

		Maschi			Femmine			Totale		
		Numero	Importo complessivo	Importo medio	Numero	Importo complessivo	Importo medio	Numero	Importo complessivo	Importo medio
Senza indennità di accompagnamento	0-5	91	373	4.102	86	358	4.165	177	731	4.133
	6-17	341	1.417	4.156	284	1.162	4.092	625	2.579	4.127
	18-34	76.569	214.588	2.803	34.832	105.576	3.031	111.401	320.164	2.874
	35-49	232.972	873.084	3.748	108.167	416.388	3.849	341.139	1.289.472	3.780
	50-64	566.348	5.352.464	9.451	317.767	1.807.379	5.688	884.115	7.159.843	8.098
	65 e più	1.057.323	12.222.073	11.559	1.189.303	9.770.315	8.215	2.246.626	21.992.388	9.789
	Non ripartibili	169	1.811	10.717	76	558	7.345	245	2.369	9.671
	Totale	1.933.813	18.665.811	9.652	1.650.515	12.101.736	7.332	3.584.328	30.767.547	8.584
Almeno un'indennità di accompagnamento	0-5	8.815	35.971	4.081	6.738	27.564	4.091	15.553	63.535	4.085
	6-17	45.920	179.008	3.898	33.534	129.454	3.860	79.454	308.462	3.882
	18-34	47.253	377.175	7.982	35.483	277.043	7.808	82.736	654.218	7.907
	35-49	55.186	546.465	9.902	47.162	434.584	9.215	102.348	981.049	9.585
	50-64	67.421	1.045.119	15.501	68.083	839.451	12.330	135.504	1.884.570	13.908
	65 e più	281.549	4.824.572	17.136	669.516	9.609.272	14.353	951.065	14.433.844	15.177
	Non ripartibili	118	2.303	19.517	89	1.529	17.183	207	3.832	18.514
	Totale	506.262	7.010.614	13.848	860.605	11.318.897	13.152	1.366.867	18.329.511	13.410
Totale	0-5	8.906	36.344	4.081	6.824	27.923	4.092	15.730	64.267	4.086
	6-17	46.261	180.425	3.900	33.818	130.616	3.862	80.079	311.041	3.884
	18-34	123.822	591.763	4.779	70.315	382.619	5.442	194.137	974.383	5.019
	35-49	288.158	1.419.549	4.926	155.329	850.971	5.479	443.487	2.270.521	5.120
	50-64	633.769	6.397.583	10.095	385.850	2.646.830	6.860	1.019.619	9.044.414	8.870
	65 e più	1.338.872	17.046.645	12.732	1.858.819	19.379.587	10.426	3.197.691	36.426.232	11.391
	Non ripartibili	287	4.114	14.335	165	2.088	12.652	452	6.202	13.721
	Totale	2.440.075	25.676.425	10.523	2.511.120	23.420.634	9.327	4.951.195	49.097.058	9.916

(*) comprendono i beneficiari di pensioni di invalidità di tipo IVS, indennitarie, invalidità civili, ai ciechi, ai sordomuti e pensioni di guerra

3.4. Sostegno alle famiglie con persone disabili

Al fine di rendere sempre più organica la disciplina in materia di congedi, con la Finanziaria per il 2004 sono state modificate in senso ampliativo alcune norme sull'utilizzo dei congedi biennali straordinari per i genitori con figli con disabilità grave a carico (Modifica articolo 42, comma 5, del Dlgs n. 151/2001). Con la prevista normativa (Legge n.104/1992, modificata con Legge n.53/2000 e Dlgs n.151/2001), per favorire l'assistenza da parte dei genitori o di familiari di persone con disabilità grave, sono stati disciplinati permessi mensili di 3 giorni retribuiti e coperti da contribuzione figurativa, a condizione che sussista la convivenza o che l'assistenza sia continuativa ed esclusiva; nonché congedi

biennali straordinari retribuiti e coperti dalla contribuzione figurativa, per l'assistenza ai famigliari con gravi disabilità.

In questi ultimi due anni le amministrazioni hanno provveduto a diramare opportune indicazioni circa l'utilizzo di tali benefici ed a formulare proposte di modifica alla normativa anche in adesione allo stimolo pervenuto dalle associazioni di persone con disabilità e loro famigliari. In particolare, circa l'utilizzo dei 3 giorni di permesso mensile, ex comma 3 dell'articolo 33 della legge n.104/1992, in caso di degenza del familiare disabile presso una comunità-alloggio, in accordo con la Presidenza del Consiglio - Dipartimento Funzione Pubblica – si è concordato che si può valutare ogni singolo caso, poiché “lo spirito della legge è finalizzato non soltanto all'assistenza fisica, ma anche ad un sostegno psicologico ed affettivo.”

Con legge n. 350/2003 (Legge Finanziaria 2004) sono state modificate alcune norme sull'utilizzo dei congedi biennali straordinari per i genitori con figli disabili gravi a carico (Modifica articolo 42, comma 5, del D.l.gs n.151/2001), abolendo il terminus post quem era possibile beneficiare del congedo.

In merito al congedo biennale attribuito ai genitori per assistere i figli con disabilità, ex articolo 42 del Dlgs n.151/2001, la Corte Costituzionale, con sentenza n.233/2005, ha dichiarato l'incostituzionalità della norma in esame, nella parte in cui non prevede la possibilità per i fratelli o le sorelle, conviventi, di subentrare nel beneficio, non solo alla loro scomparsa, ma anche in caso di disabilità accertata del genitore. Sul punto le Amministrazioni competenti avevano già proposto emendamento alla normativa.

Per quanto riguarda l'incidenza sulla tredicesima mensilità dei permessi retribuiti ex commi 2 e 3 dell'articolo 33 della legge n.104/1992, relativi alla possibilità per genitori o familiari di persone con disabilità di fruire di 2 ore giornaliere o 3 giorni mensili per assistenza ai congiunti, una nuova circolare per il pubblico impiego, vista l'evidente finalità sociale della normativa in esame ha valutato che la tredicesima non sia decurtata⁵.

In considerazione di tali provvedimenti interpretativi o modificativi della normativa è in corso di definizione un progetto per la diramazione di un testo aggiornato della stessa.

Nel complesso la spesa annuale per prestazioni economiche in favore di famiglie con persone con disabilità (ivi compresa la copertura figurativa) sostenuta dall'INPS è pari a 148 milioni di euro.

Tabella 4 - Spesa annuale per prestazioni economiche in favore di famiglie con persone disabili (cfre espresse in milioni di Euro).

	2002	2003	2004
Famiglie con handicap prestazioni	153	79	121
Famiglie con handicap - coperture figurative	11	16	27
TOTALE	164	95	148

Fonte: INPS

3.5 progetti personalizzati per la vita indipendente e per il “Dopo di noi”

⁵ Sul punto è stato inoltre richiesto apposito parere al Consiglio di Stato, per quanto riguarda il settore privato. Alcuni altri pareri sono stati richiesti all'organo consultivo sempre in materia di applicazione della normativa sui congedi parentali per motivi straordinari.

La protezione delle persone con disabilità

Il rapporto di monitoraggio riporta una serie di informazioni riguardo al complesso sistema delle provvidenze in favore delle persone con disabilità.

Si evince, pertanto, che lo Stato eroga a 1.058.011 persone, invalide al 100% e non deambulanti o non in grado di compiere gli atti quotidiani della vita, l'indennità di accompagnamento, misura di carattere universale, percepita per dodici mensilità per una spesa media pro capite di 431,19 Euro mensili e per un ammontare complessivo di circa 5.474.445.157 Euro (dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze al 30 ottobre 2003).

Nei casi di minori di 18 anni tale indennità è erogata in forma di indennità di frequenza per un importo inferiore pari a 233,87 Euro per 13 mesi con un reddito non superiore a 4.017,26 Euro.

Nell'ambito delle indennità di accompagnamento si considerano oltre quelle a favore degli invalidi civili totali anche le indennità di comunicazione per i non udenti, le indennità speciali per i ciechi parziali (ventesimisti), le indennità di accompagnamento per i ciechi assoluti e l'indennità di assistenza e di accompagnamento ai grandi invalidi di guerra.

In aggiunta a queste cifre lo Stato eroga 30.767 milioni di euro a favore di titolari di pensioni di invalidità che non percepiscono alcuna indennità di accompagnamento.

Complessivamente i percettori di prestazioni di invalidità ammontano, con riferimento all'anno 2002, a 4.951.195 per i quali sono erogati 49.097 milioni di euro.

La non autosufficienza

Nelle situazioni di non autosufficienza che coinvolgono persone adulte con disabilità e o anziane si rendono necessarie appropriate azioni di sostegno in favore dei nuclei familiari chiamati a svolgere, quotidianamente, compiti spesso gravosi di cura ed assistenza; ciò in base ad un'ottica che, per essere fondata su un profondo senso di solidarietà, configura la non autosufficienza come una questione rispetto alla quale la società nel suo complesso deve assumersi le relative responsabilità.

Fondo per la non autosufficienza

Nel corso del 2003 è stato approvato a larga maggioranza in Commissione Affari Sociali, un Testo unificato per l'attivazione di un Fondo per il sostegno alle persone non autosufficienti. L'obiettivo del provvedimento è di creare un fondo vincolato per la non autosufficienza così da assicurare adeguati strumenti finanziari per la definizione delle priorità di intervento.

Il documento prevede l'istituzione del fondo da finanziare attraverso la fiscalità generale, anche facendovi confluire le indennità di accompagnamento, con l'obiettivo di potenziare la rete dei servizi, erogare le prestazioni assistenziali attraverso la realizzazione di progetti individuali di presa in carico; erogare titoli per la fruizione di prestazioni sociali e assegni di cura commisurati alla gravità del bisogno. Lo schema di provvedimento prevedeva inoltre la possibilità di compartecipazione al finanziamento da parte delle Regioni⁶.

⁶ In proposito il Ministero del Lavoro non ha mancato tuttavia di manifestare perplessità in ordine alla istituzione di un fondo con risorse vincolate, attesa la nuova definizione istituzionale e le recenti sentenze della Corte

Nuovi modelli di servizio

Nel più ampio quadro del trattamento e della prevenzione della non autosufficienza si ricorda che con decreto interministeriale nel mese di aprile 2002, in coordinamento con il Dicastero della Salute, il Ministero del Lavoro ha istituito una Commissione di studio con l'obiettivo di elaborare un nuovo modello organizzativo integrato per la presa in carico dell'anziano non autosufficiente, ai fini di ottimizzare l'uso delle risorse umane e finanziarie. Obiettivo generale è quello di assicurare la permanenza dell'anziano nel proprio contesto familiare, attraverso la costruzione di servizi territoriali integrati tra il sociale e sanitario, senza che ciò rappresenti un onere eccessivo per i famigliari in termini di lavoro di cura da assicurare.

Per contribuire alla definizione di nuovi modelli organizzativi nelle prestazione e nei servizi, la Commissione ha proposto la sperimentazione a livello territoriale di forme organizzative di coordinamento tra i soggetti competenti in materia di cura e trattamento della non autosufficienza degli anziani che devono insistere, come base di riferimento, sul Distretto (100.000 utenti ca.).

Per tale progetto, sono stati impegnati, rispettivamente 100.000 di Euro da parte dei due Ministeri interessati. Esso ha comportato l'istituzione di centrali operative, fortemente improntate all'integrazione tra l'attività degli operatori sociali e sanitari, in grado di garantire una migliore gestione delle risorse del proprio territorio, attraverso l'erogazione di servizi e prestazioni socio-sanitarie, favorendo l'assistenza a domicilio e laddove non sia ritenuto possibile, l'inserimento in strutture residenziali partendo da alcune priorità afferenti all'esercizio del diritto di accesso a servizi che privilegino il bisogno e la domanda dell'utenza⁷.

costituzionale che hanno dichiarato la illegittimità di tali strumenti finanziari, non più coerenti con la nuova architettura delineata dal Titolo V.

⁷ Il progetto è stato realizzato nei Distretti di Desio e Varese coinvolgendo le ASL ed i Comuni impegnati in un processo di evoluzione e trasformazione anche nel campo dell'assistenza domiciliare. In considerazione di ciò, la regione ha scelto di proporre alle due sedi sperimentali, non un modello di integrazione preconstituito, bensì l'individuazione dello stesso partendo dalle risorse (umane, economiche e di servizi) già esistenti nei due territori. Ciò ha consentito di limitare sensibilmente i costi di una sperimentazione di tale portata.

Progetti sperimentali

Nell'ambito dei progetti sperimentali promossi dall'Amministrazione Centrale, si richiamano gli interventi finanziati ai sensi della Legge n. 383 del 7 dicembre 2000, la cui titolarità amministrativa compete sempre al Ministero del Lavoro⁸. Si è trattato di progetti mirati a qualificare e potenziare le iniziative a favore delle persone non autosufficienti, in particolare anziane, e delle loro famiglie; alla promozione di attività destinate a migliorare le condizioni di salute e di benessere, nonché i servizi offerti; a formare gli operatori e a creare sistemi informativi aggiornati ed omogenei. Tali interventi hanno coinvolto nel complesso 17.848 utenti, impegnando per il 2003 e 2004 risorse pari a 1.520.799 Euro.

In tale ambito i progetti destinati ai disabili hanno coinvolto negli anni di riferimento 15.287 destinatari e 887 operatori nella realizzazione di attività ricreative, sociali e culturali; interventi socio educativi; sostegno socio-educativo; formazione e inserimento lavorativo; informazione e diffusione. I fondi impegnati in queste attività hanno assommato nel complesso per gli anni 2003 e 2004 a 2.665.900 Euro .

Nello stesso ambito si ricordano anche i progetti sperimentali di volontariato, finanziati con il Fondo per il volontariato istituito ai sensi dell'art. 12, comma 2, della legge 11 agosto 1991, n. 266 (Direttive anni 2003 e 2004)⁹. Negli anni di riferimento il Fondo ha impegnato la cifra di 3.500.000 Euro nel 2003 e di 1.083.473 nel 2004¹⁰. I progetti sperimentali di volontariato, finanziati con il Fondo per il volontariato hanno a loro volta promosso nei due anni di riferimento interventi che hanno raggiunto 290 utenti ultrasessantacinquenni e 276 operatori, coinvolgendo nel complesso 48 organizzazioni *non profit*.

Le misure per il sostegno alle persone con disabilità hanno coperto tutto l'ampio ventaglio degli interventi di tipo riabilitativo e socioassistenziale. Nel complesso risultano essere stati coinvolti 209 persone con disabilità, 223 fra operatori e formatori e 18 datori di lavoro.

Le azioni realizzate sono andate dai servizi riabilitativi e socioassistenziali alle attività sociali e culturali; dai trasferimenti in denaro agli sportelli informativi e servizi di teleassistenza.

Servizi per il “Dopo di noi”

Nel corso del 2004 si è data piena attuazione alla Direttiva ministeriale del 23 settembre 2003 “*Finanziamenti per la realizzazione di progetti sperimentali, di cui all'art. 41-ter della legge 5 febbraio 1992, n. 104.*” (GU n. 263 del 12-11-2003).

⁸ I progetti, realizzati anche in collaborazione con gli Enti Locali, sono presentati dalle associazioni iscritte negli appositi Registri, nazionale, regionali e delle Province Autonome di Trento e Bolzano, istituiti ai sensi della medesima Legge 383/2000, e sono volti a far fronte a particolari emergenze sociali e a favorire l'applicazione di metodologie di intervento particolarmente avanzate (art. 12, lett. f). In riferimento al periodo previsto per il monitoraggio, sono stati presi in considerazione i progetti ammessi a finanziamento per gli anni finanziari 2002 e 2003, in quanto le relative attività hanno preso avvio negli anni 2003 e 2004.

⁹ I progetti sperimentali presentati dalle Associazioni di volontariato (iscritte nei registri regionali del volontariato, di cui all'art. 6 della legge 266/1991), sono previsti dalla legge Quadro sul volontariato (art. 12, comma 1, lettera d)), e sono approvati dall'Osservatorio Nazionale per il Volontariato (art. 12 legge 266/1991, lett. i)) che ogni anno stila e approva la Direttiva, firmata successivamente dal Ministro.

¹⁰ Le cifre assommano disponibilità totale assegnata dal riparto del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali sul capitolo di pertinenza. I progetti finanziati sono rivolti a più utenti e alla creazione di più servizi (progetti trasversali e multisettoriali).

Con tale disposizione il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali ha inteso promuovere la realizzazione di specifici progetti sperimentali ed innovativi con l'obiettivo di contribuire alla diffusione sul territorio nazionale di buone prassi di intervento in favore di persone disabili in situazione di grave handicap prive di adeguata assistenza familiare, anche al fine di favorirne condizioni di maggior autonomia e di vita indipendente.

Uno stanziamento di 15 milioni di Euro è stato destinato, agli enti locali, in forma di co-finanziamento fino al 50%, per il finanziamento di progetti innovativi e sperimentali relativi a piani di azione a valenza socio-assistenziale, con particolare riguardo alle strutture di accoglienza. A fine 2004 le strutture in via di finanziamento risultavano essere 38.

Nell'ambito della convenzione tra il Ministero del Lavoro e l'Università Cattolica di Milano, è in via di completamento, inoltre, un'azione di monitoraggio delle strutture esistenti a livello regionale destinate al "*dopo di noi*"

3.6. L'Amministratore di sostegno

La Legge 9 gennaio 2004, n. 6 ha introdotto nel nostro ordinamento la figura dell'amministratore di sostegno per l'assistenza delle persone che non siano in grado di provvedere, anche temporaneamente, ai propri interessi a causa di minorazioni fisiche o psichiche, senza la necessità di ricorrere all'interdizione. Questa normativa, modificando alcuni articoli del Codice civile ed alcune disposizioni attuative dello stesso ed altre norme collegate, dispone che la persona che, per effetto di una infermità ovvero di una menomazione fisica o psichica, si trova nella impossibilità, anche parziale o temporanea, di provvedere ai propri interessi, può essere assistita da un amministratore di sostegno, nominato dal giudice tutelare del luogo in cui questa ha la residenza o il domicilio. Il giudice tutelare provvede, entro sessanta giorni dalla data di presentazione della richiesta, alla nomina dell'amministratore di sostegno con decreto motivato immediatamente esecutivo.

Al fine di promuovere l'informazione e la conoscenza di questo nuovo istituto giuridico, nell'ambito della convenzione sottoscritta da Ministero del Lavoro con l'Università Cattolica di Milano, è stato promosso e realizzato un progetto di formazione per operatori pubblici sulla tutela giuridica dei disabili. L'azione formativa ha fatto registrare un forte interesse (oltre 40 operatori hanno preso parte ai corsi) e si prevede pertanto di proseguire tale attività anche in relazione ai necessari approfondimenti sui nuovi istituti.

3.7. Accessibilità all'ambiente, alle tecnologie

In tema di accessibilità particolare enfasi è stata posta al tema della e-inclusion. In coerenza con le indicazioni fornite dalle Istituzioni europee nonché con gli impegni assunti a livello nazionale, grande attenzione è stata rivolta anche ai temi dell'accessibilità, quale requisito essenziale per l'integrazione sociale e quindi per il pieno godimento dei diritti di cittadinanza. In particolare, per quanto concerne l'accessibilità all'ambiente, il Ministero aveva già fortemente collaborato alla realizzazione della Prima Conferenza Nazionale sull'abbattimento delle barriere architettoniche (maggio 2004) e continua a partecipare ai lavori delle Commissioni all'uopo istituite. Da segnalare il determinante apporto assicurato in sede europea ed internazionale su queste tematiche, come ad es. in occasione dei lavori per la messa a punto di una convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità.

Per quanto riguarda l'accessibilità alle nuove tecnologie, fu a suo tempo istituita presso il Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie (Decreto interministeriale del 25 luglio 2003) la "Commissione interministeriale permanente per l'impiego delle tecnologie

dell'informazione e della comunicazione a favore delle categorie deboli o svantaggiate" in rappresentanza di sette ministeri. A questa furono affidati compiti di approfondimento sulle specifiche tematiche, di monitoraggio sulla realizzazione delle azioni intraprese, nonché di studio e proposta per eventuali ulteriori azioni utili ad adeguare la fase di realizzazione alle nuove o diverse esigenze emergenti. Il punto di riferimento è rappresentato dalla legge 9 gennaio 2004, n. 4, "Disposizioni per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici", il cui obiettivo è quello di favorire l'accesso delle persone con disabilità alle nuove tecnologie dell'informazione, evitando che queste determinino forme di emarginazione e promovendone, anzi, l'uso come fattore abilitante. Il regolamento attuativo della Legge è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 101 del 3 maggio 2005 (Dpr n. 75 del 1 marzo 2005). A questo ha fatto seguito il decreto del Ministro per l'Innovazione e le tecnologie 8 luglio 2005 pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 183 dell'8 agosto 2005 e la successiva Deliberazione CNIPA n. 25 del 21 settembre 2005 istitutiva dell'elenco dei valutatori di accessibilità.

Sulla problematica, nell'ambito della Segreteria tecnico-scientifica della citata Commissione interministeriale, sono stati costituiti più gruppi di lavoro dei quali fanno parte esperti in materia appartenenti a Pubblica Amministrazione Centrale e Locale, Associazioni di categoria di disabili, CNR, Università, Associazioni di produttori di hardware e software e di sviluppatori. Il Ministero del Lavoro ha assicurato il proprio contributo fornendo le proprie competenze ai vari tavoli di lavoro.

Il Ministero, inoltre, ha sostenuto la realizzazione di alcuni progetti in questo ambito, tra cui quello relativo *al Portale SIVA* sulla tecnologia assistiva e il *Progetto "NavigAibile"*. Quest'ultimo è stato promosso dalla *Fondazione It. Accenture* con altri Partners, allo scopo di valorizzare le potenziali abilità in particolare di bambini e ragazzi con difficoltà di comunicazione e di relazione, mettendo loro a disposizione un insieme di strumenti *software* che permettono di migliorare l'accessibilità e la lettura dei siti web e dei suoi contenuti e quindi le loro capacità di apprendimento. Il progetto prevede anche incontri informativi con le famiglie allo scopo di renderle maggiormente consapevoli delle opportunità offerte dalle ITC ai giovani con disabilità. "NavigAibile" ha l'obiettivo realizzare, validare scientificamente e rendere disponibili un insieme di servizi volti, da un lato, a migliorare l'accessibilità del web e dei suoi contenuti e, dall'altro, a fornire strumenti di comunicazione e relazione.

Questi servizi sono indirizzati a persone con disabilità di diverso tipo, prioritariamente a quelle in età evolutiva e che utilizzano strumenti di comunicazione multimodale (e.g. Comunicazione Aumentativa Alternativa, ecc.), permettendo loro di:

- recuperare, valorizzare e potenziare le diverse abilità possedute, con particolare riferimento alle abilità relazionali e di comunicazione;
- utilizzare un'interfaccia multimodale in grado di adattarsi alle esigenze ed al profilo del singolo utente (e non viceversa);
- accedere, sia in modo diretto sia attraverso la mediazione di un'altra persona, agli stessi contenuti e servizi proposti ai loro coetanei (contenuti formativi, contenuti informativi, servizi di comunicazione e relazionali, ecc.), aumentando così l'integrazione degli utenti sul web;
- abbattere le "barriere elettroniche" del web (necessità di supporto e alti costi per utilizzo di software ad hoc, rigidità nell'uso "solo" del proprio pc, ecc.);

- fruire di una maggiore quantità di contenuti, grazie ai servizi abilitanti di Navigabile che permettono, a chi produce siti e contenuti sul web, di abbassare le “barriere di costo” per il loro sviluppo.

I primi destinatari della sperimentazione sono bambini e ragazzi con disabilità di diverso tipo, nonché le persone loro vicine, che utilizzano strumenti di comunicazione multimodale. Gli insegnanti e gli operatori che con questi bambini e ragazzi lavorano hanno ora a disposizione uno strumento ulteriore da utilizzare nelle loro attività quotidiane per facilitare la comunicazione e la relazione attraverso modalità diverse e complementari di espressione.

3.8. Integrazione lavorativa e inclusione sociale

Il collocamento mirato

Gli interventi per favorire l’occupazione delle persone disabili in Italia vengono predisposti in prevalenza sulla base della Legge 12 marzo n. 68 “Norme per il diritto al lavoro dei disabili”.¹¹

Successivamente al primo anno di entrata in vigore della Legge 68/99, il Fondo per il diritto al lavoro dei disabili (art. 13) ha stanziato annualmente la cifra equivalente di Euro 30.987.414, ripartiti fra le Regioni e Province Autonome di Trento e Bolzano sulla base di criteri predeterminati (tab.5)¹².

Tabella 5 – Ripartizione del Fondo per il diritto al lavoro dei disabili. Per area geografica (v.a.)

	Anno 2001	Anno 2002	Anno 2003	Anno 2004
Centro-nord	26.911.994	28.443.110	28.401.762	28.749.148
Sud	4.075.420	2.544.304	2.585.652	2.238.266
Totale	30.987.414	30.987.414	30.987.414	30.987.414

Fonte: elaborazione ISFOL su dati Ministero del Lavoro e Politiche sociali

L’applicazione della Legge 68/99 ha consentito nel 2003, l’avviamento al lavoro di 27.339 disabili¹³. Sulla base dei dati del Monitoraggio dei Servizi per l’Impiego, realizzato annualmente dall’ISFOL, dall’entrata in vigore della 68/99 al 2003 sono stati avviati al lavoro in media 22.500 beneficiari all’anno¹⁴. Le stime elaborate dallo stesso Istituto suggeriscono che il 41% dei disabili che nel 2003 lavoravano presso imprese industriali o di servizi erano stati assunti in forza della nuova normativa. Di questi oltre l’87% lavorava nel Centro-nord.

¹¹ Si veda in particolare, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Norme per il diritto al lavoro dei disabili. Seconda relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della Legge 12 marzo 1999, n. 68 2002 – 2003*, Roma, 2004.

¹² L’art. 13 della Legge 68/99 stanziava 40 miliardi di Lire per il 1999 e 60 miliardi per il 2000. Tali cifre sono stata ripartite in un’unica soluzione successivamente all’entrata in vigore della Legge ne gennaio 2000. Ogni anno il Ministero del Lavoro, con apposito Decreto, procede alla ripartizione del Fondo fra le Regioni e Province Autonome, sulla base dei criteri stabiliti nel Decreto ministeriale del 13 gennaio 2000, n. 91 “Regolamento recante norme per il funzionamento del Fondo nazionale per il diritto al lavoro dei disabili , istituito dall’art. 13, comma 4, della legge 12 marzo 1999, n. 68”.

¹³ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Norme per il diritto al lavoro dei disabili. Seconda relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della Legge 12 marzo 1999, n. 68 2002 – 2003*, cit.

¹⁴ ISFOL, *Rapporto 2004*, cit.; in questo caso le rilevazioni non scorporavano la quota minoritaria di beneficiari ex art. 18.

Nello stesso anno sono stati registrati su tutto il territorio nazionale 8.546 avviamenti falliti¹⁵, dei quali l'8% al Sud ed il resto nel Centro-nord. In pratica, ogni 3 lavoratori avviati nell'anno si è registrata 1 a risoluzione del rapporto di lavoro. 8.680 sono state le convenzioni per l'inserimento lavorativo di disabili stipulate nel corso dell'anno, solo una parte delle quali è stata finanziata secondo le modalità di legge (il 36% nel Centro-nord ed 28% al Sud)¹⁶.

Fondamentale importanza negli interventi di integrazione lavorativa hanno giocato e giocano i Servizi Pubblici per l'Impiego, con particolare riguardo ai Centri per l'impiego (CPI). A riguardo un notevole sforzo è stato compiuto per dotare di servizi e personale idonei il maggior numero di CPI.

I dati riportati dal monitoraggio ISFOL dei Servizi per l'impiego affermano infatti che nel 2003 l'81% dei Centri per l'impiego italiani era dotato di sportelli dedicati o, quantomeno, dimostrava la disponibilità da parte degli operatori a fornire informazioni sulle opportunità previste dal collocamento mirato. Tale percentuale superava anche di parecchi punti il dati nazionale in alcune aree del Centro-nord, mentre scendeva a 65,8% al Sud. Il progresso compiuto da questa ripartizione rimane tuttavia significativo se si pensa che nel 2002 meno della metà delle strutture dichiarava l'avvenuta attivazione di qualche servizio afferente al collocamento mirato (40,3%).

Sempre secondo il Monitoraggio degli SPI, l'area del Sud raccoglie la maggior quota dei CPI che presentano barriere architettoniche (47,2% del totale d'area), mentre il resto del territorio nazionale presenta valori intorno o al di sotto del 30%. Da sottolineare anche in questo caso il progresso compiuto rispetto all'anno precedente, che ha portato il dato nazionale dal 45 al 36% e l'area meridionale da 57,9 al già citato 47,2%.

Ai fini di una maggiore conoscenza e puntuale applicazione della normativa vigente il Ministero del Lavoro ha realizzato anche una serie di iniziative finalizzate a diffondere le informazioni maggiormente significative sulle modalità di funzionamento del collocamento mirato: spot radiofonici e televisivi; spazio informativo e interattivo all'interno del sito del istituzionale ; materiale informativo; attività di ricerca e consulenza per l'individuazione di ausili; attività di consulenza e supporto ai Centri per l'impiego nella gestione del collocamento obbligatorio; individuazione e trasferimento di buone prassi¹⁷

¹⁵ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Seconda relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della Legge 12 marzo 1999, n. 68 "Norme per il diritto al lavoro dei disabili" 2002 – 2003*, cit. anche in questo caso le rilevazioni non scorrevano la quota minoritaria di beneficiari ex art. 18.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Nello stesso ambito il Ministero del Lavoro ha avviato un progetto a carattere sperimentale con l'obiettivo di monitorare il percorso attuativo dell'articolo 14 del Dlgs. N. 276/03 (Progetto LINCS). Il progetto si propone di promuovere lo sviluppo di azioni a livello territoriale, nonché di verificare le condizioni di successo o di criticità relative all'applicazione delle previsioni normative. Com'è noto, l'articolo 14, del Dlgs 276/03, dedicato a Cooperative sociali e inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati, disciplina la stipula fra i Servizi per l'impiego e le associazioni sindacali dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale e con le associazioni di rappresentanza, assistenza e tutela delle cooperative di cui all'articolo 1 comma 1, lettera b), della legge 8 novembre 1991, n. 381, e con i consorzi di cui all'articolo 8 della stessa legge, convenzioni quadro su base territoriale aventi ad oggetto il conferimento di commesse di lavoro alle cooperative sociali medesime da parte delle imprese associate o aderenti allorché l'inserimento lavorativo nelle cooperative sociali riguardi lavoratori disabili che presentino particolari caratteristiche e difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario, in base alla esclusiva valutazione dei servizi, l'inserimento stesso si considera utile ai fini della copertura della quota di riserva; la congruità della commutabilità dei lavoratori inseriti in cooperativa sociale sarà verificata dalla Commissione Provinciale del Lavoro.

Progetto “ICF e Politiche del Lavoro”

Questo progetto sperimentale affidato per la parte esecutiva ad Italia Lavoro, è stato promosso dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali per introdurre in Italia – fra i primi paesi al mondo - la Classificazione Internazionale del Funzionamento, della Disabilità e della Salute (ICF) elaborata dall’Organizzazione Mondiale della Sanità, in vista di una effettiva integrazione delle persone con disabilità. L’acronimo sta per “*International Classification on Functioning of Health and Disability*”, o “Classificazione Internazionale del Funzionamento, della Disabilità e della Salute”. L’ ICF è una nuova classificazione della disabilità varata nel maggio 2001 dall’Organizzazione Mondiale della Sanità per descrivere e valutare salute e disabilità. In base all’ ICF, le persone con disabilità non saranno esaminate per quello che non riescono a fare, ma per quello che riescono a compiere in un determinato contesto ambientale e sociale.

La nuova classificazione, nel riconoscere che ogni persona in qualsiasi momento della propria vita può trovarsi in una condizione di disabilità per motivi di salute, chiarisce il ruolo fondamentale dell’ambiente nel determinare la disabilità, superando l’approccio esclusivamente medico, guardando piuttosto alle abilità della persona ed agli handicap generati dal contesto. Sostanzialmente, le persone con disabilità non saranno più valutate soltanto in relazione al proprio stato di salute e alle cose che non sono in grado di fare, ma in base alle loro capacità e in connessione alle condizioni ambientali e sociali.

Il modello di salute e di disabilità proposto dall’ICF è un modello biopsicosociale che coinvolge tutti gli ambiti di intervento delle politiche pubbliche e, in particolar modo, le politiche di welfare, la salute, l’educazione e il lavoro.

Il Progetto “*ICF e politiche del lavoro*” – avviato nell’ottobre 2003, per concludersi entro il 2005 – è stato diretto a raggiungere i seguenti obiettivi :

- Formare le principali figure operanti nel collocamento mirato
- Sperimentare strumenti innovativi per la gestione del collocamento mirato
- Creare una “piazza virtuale” nella quale poter scambiare esperienze sull’applicazione pratica della classificazione
- Potenziare il gruppo di lavoro per lo sviluppo e la promozione della classificazione ICF.

Il progetto si è svolto attraverso varie fasi, con sperimentazioni implementate in diversi contesti territoriali. Il percorso di formazione si è strutturato in corsi base e corsi avanzati, FAD (Formazione a distanza) e giornate di verifica dei risultati. I corsi BASE, sono stati dedicati alla promozione della Classificazione ICF e alla formazione sui principi di base, rivolto ai dirigenti di enti e strutture e ad altre figure professionali di tipo tecnico direttamente coinvolti nella programmazione e sviluppo delle politiche di inserimento delle persone con disabilità nel mondo del lavoro.

Vi hanno preso parte complessivamente 884 persone: in prevalenza operatori provenienti dalle ASL - medici legali, componenti della commissione medica, operatori dei Dipartimenti di Salute mentale (27%) e operatori e dirigenti dei Centri per l’impiego (27%). Il 26% dei partecipanti è stato rappresentato da esperti di servizi specialistici – SIL, SILUS, INAIL, cooperative sociali; il 15% da rappresentanti della commissioni provinciali tripartite e dei coordinamenti provinciali per il collocamento mirato. Il restante 5% da medici del lavoro e referenti istituzionali, regionali, provinciali e comunali. I partecipanti al corso AVANZATO, dedicato alla formazione specifica rivolta a tutti i profili professionali coinvolti operativamente nell'utilizzo della Classificazione, sono stati complessivamente

514. Le varie attività formative hanno coinvolto, quindi, in particolare quanti hanno responsabilità competenze ai fini del collocamento mirato: i membri delle commissioni mediche integrate che, in base alla L. 104/92 hanno il compito di attestare e certificare la disabilità; i membri del Comitato tecnico istituito ai sensi della 68/99; dirigenti e operatori dei servizi all'impiego; operatori dei servizi per l'inserimento lavorativo; rappresentanti delle parti sociali; esperti e operatori Inps e Inail.

La realizzazione del progetto, comprese le attività di sperimentazione, è stata seguita e monitorata da un apposito gruppo di coordinamento composto da rappresentanti del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, di Italia lavoro, del Ministero della Salute, delle Autonomie locali, delle associazioni di persone disabili e loro famiglie, nonché di Enti ed organizzazioni con competenze in materia.

Attraverso il progetto "*ICF e politiche del lavoro*" si è perseguito un duplice obiettivo: da un lato, migliorare le condizioni di inserimento lavorativo mediante la diffusione di un metodo di valutazione della disabilità più attento e mirato all'individuazione delle capacità personali, anche in relazione alle diverse condizioni sociali ed ambientali; dall'altro, sperimentare l'utilizzo della classificazione in un campo specifico ed offrire, a livello nazionale ed internazionale, spunti e suggerimenti per eventuali azioni successive, anche in settori diversi.

Progetto "LINCS"

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, nell'ambito di una più ampia strategia volta a favorire lo sviluppo dei processi di occupabilità e di inserimento lavorativo delle fasce svantaggiate della popolazione, anche in coerenza con le priorità dall'Unione Europea, ha promosso, inoltre, il progetto "*Sviluppo Territoriale ed Inclusione Sociale – La sperimentazione dell'inserimento lavorativo con l'art.14 del DLgs 276/03*" denominato "*LINCS*",

Con l'art.14 del decreto legislativo 276/2003, in attuazione della legge 23 febbraio 2003, n. 30 si è introdotto uno strumento normativo aggiuntivo per l'inserimento lavorativo delle fasce svantaggiate.

Con questo articolo viene prevista la possibilità che "al fine di favorire l'inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati e dei lavoratori disabili" i servizi per l'impiego stipulano con i *partners* del mercato del lavoro (associazioni imprenditoriali e sindacati) e con le cooperative sociali (di tipo B) convenzioni quadro su base territoriale aventi ad oggetto il conferimento di commesse di lavoro alle cooperative sociali da parte delle imprese.

Qualora l'inserimento riguardi lavoratori con disabilità che presentino particolari "difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario", in base alla esclusiva valutazione del "Comitato tecnico", (che, ai sensi del comma 2 lettera b), dell'articolo 6, della legge 68/99, dovrebbe costituire una vera e propria cabina di regia degli inserimenti dei lavoratori con disabilità "lo stesso si considera utile ai fini della copertura della quota di riserva" a cui ogni datore di lavoro con almeno quindici dipendenti è tenuto. Il numero delle coperture per ciascuna impresa è determinato sulla base dell'ammontare annuo delle commesse conferite.

Questa norma non modifica l'articolo 12 della legge 68/99, che rimane in vigore e da cui si distingue per una serie di connotati:

- i soggetti destinatari (lavoratori svantaggiati in genere, disabili con particolari difficoltà di inserimento)
- il sistema istituzionale delle procedure;

- contenuti delle convenzioni
- modalità di assolvimento dell'obbligo in caso di disabili.

La norma è a carattere sperimentale e ne è prevista una durata di diciotto mesi.

Tale previsione legislativa si è intrecciata con la riflessione relativa al citato articolo 12, la cui utilizzazione è stata numericamente limitata a causa di dispositivi non facilitanti (assunzione immediata da parte del datore di lavoro soggetto all'obbligo, durata della convenzione).

Il progetto "LINCS", la cui gestione è stata affidata ad Italia Lavoro ed il coordinamento ad uno specifico gruppo di pilotaggio costituito da rappresentanti delle istituzioni, enti associazioni ed altre organizzazioni, coinvolte nell'iniziativa¹⁸, intende procedere alla verifica dell'applicabilità e dell'efficacia dell'art.14 della legge di riforma del mercato del lavoro mediante la sperimentazione, in diversi contesti territoriali, delle fasi che caratterizzano il processo di elaborazione, applicazione e gestione della convenzione quadro che regola l'utilizzo del provvedimento normativo.

Il progetto di carattere sperimentale ha l'obiettivo di monitorare il percorso attuativo dell'articolo 14, anche in relazione al contesto normativo definito dalla Legge 68/1999 sul collocamento mirato dei lavoratori disabili, attraverso l'individuazione e la messa in atto di procedure e di prassi gestionali per la realizzazione di un modello funzionale di intervento sul segmento del mercato del lavoro che riguarda l'inserimento lavorativo delle persone disabili e di altre fasce di soggetti svantaggiati; il progetto si propone, inoltre, di promuovere lo sviluppo di azioni a livello territoriale, nonché di verificare le condizioni di successo o di criticità relative all'applicazione delle previsioni normative.

L'azione progettuale è finalizzata all'individuazione di modalità innovative per l'elaborazione e la stipula - fra i vari soggetti coinvolti sul territorio (Spi, parti sociali, cooperative sociali e loro consorzi) - delle convenzioni-quadro previste dalla normativa, nonché per una loro più efficace attuazione, per il conferimento di commesse da parte delle aziende e per l'assunzione di persone con disabilità da parte delle cooperative sociali che devono soddisfarle.

Nei mesi che hanno preceduto l'insediamento del gruppo di coordinamento è stata effettuata un'approfondita analisi dei contesti territoriali ai fini dell'individuazione e verifica dell'esistenza nelle diverse aree del paese delle condizioni di sviluppo nell'attuazione della normativa, che ha consentito la definizione di una serie di criteri per la selezione delle dieci aree nelle quali verrà effettuata la sperimentazione.

Tra questi: il livello di attivazione e funzionamento degli organismi del collocamento mirato; le esperienze maturate nell'ambito delle politiche attive del lavoro; lo sviluppo delle reti territoriali; la definizione di patti territoriali per l'attuazione dell'art.14; le condizioni dell'offerta e della domanda nel contesto della disabilità; lo sviluppo della cooperazione sociale. Saranno individuate 6 aree di sperimentazione nell'area settentrionale e 4 in quella centro-meridionale, con la possibilità di avere al massimo due territori provinciali coinvolti per regione, con una priorità per quelle province ove sono già in atto esperienze di inserimento lavorativo di fasce svantaggiate, anche tramite affidamento di commesse a cooperative sociali.

¹⁸ Al gruppo di coordinamento partecipano, oltre ai rappresentanti del Ministero e di Italia Lavoro, i rappresentanti delle Regioni, dell'UPI e dell'ANCI, del CNEL e dell'ISFOL nonché delle Associazioni sindacali (CGIL, CISL, UIL) delle Associazioni datoriali (Confindustria, Confapi, Confcommercio, Confcooperative, Lega Cooperative, AGCI), delle Associazioni della cooperazione sociale, della FISH e della FAND.

Per la buona riuscita delle sperimentazioni nelle diverse aree territoriali, il progetto prevede la promozione, inoltre, di alcune azioni di sostegno (analisi preliminari e di contesto, pacchetti formativi, ecc.) che potranno rappresentare delle buone pratiche da trasferire successivamente e replicare su tutto il territorio nazionale.

4. Sistema informativo sulla disabilità

Il progetto “*Sistema di Informazioni Statistiche sulla disabilità*”, frutto di una nuova convenzione tra il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e l’Istituto Nazionale di Statistica siglata nell’ottobre del 2003, rappresenta il prosieguo di una proficua collaborazione avviata da anni con l’obiettivo di creare un sistema informativo integrato, basato su un set predefinito di indicatori, in grado di fornire un ampio quadro sul tema della disabilità e dell’integrazione sociale.

I risultati raggiunti con il progetto sono stati ampiamente apprezzati a livello nazionale e internazionale. Il sistema realizzato costituisce un significativo avanzamento nello sviluppo di un quadro informativo statistico in chiave sistemica sul tema della disabilità, in quanto indispensabili per valutare le politiche attuate e programmare nuovi interventi. Il monitoraggio e l’analisi delle condizioni di salute e del grado di integrazione delle persone sono infatti strumenti cruciali per l’implementazione di politiche e servizi efficaci nella lotta contro la discriminazione e nella promozione di pari opportunità per le persone con appartenenti a categorie svantaggiate.

Intese per l’inserimento lavorativo in azienda

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, infine, ha fortemente sostenuto e collaborato alla finalizzazione del protocollo d’intesa sottoscritto, il 6 luglio 2004, **dall’azienda Telecom Italia** e dalle organizzazioni sindacali (Cgil, Cisl, Uil, Ugl), che mira ad un programma d’inserimento lavorativo di 200 lavoratori disabili nel prossimo triennio (sulla base della disciplina prevista in materia dalla legge 68/99), per svolgere attività di assistenza ai clienti, anche attraverso l’utilizzo di nuove tecnologie e telelavoro. L’intesa necessita di accordi locali alla cui finalizzazione contribuiranno attivamente tutti gli attori territoriali, prime fra tutti le province. Queste ultime assicurano inoltre la realizzazione di un’attenta azione di monitoraggio in collaborazione con il ministero per garantire il rispetto dei tempi e la piena e corretta applicazione dell’accordo.

5. Il contributo dei Fondi strutturali e dell’Iniziativa comunitaria Equal

Si riportano di seguito, per la loro valenza ai fini dell’integrazione lavorativa, alcune significative informazioni relative all’utilizzo delle risorse comunitarie per favorire i percorsi di inclusione sociale e lavorativa delle persone disabili.

5.1 Modelli di integrazione lavorativa

L’ISFOL ha realizzato un progetto di ricerca riguardante i Modelli di integrazione lavorativa nell’ambito degli interventi sulla disabilità, finanziato a valere sulla Misura B1 del PON Azioni di Sistema Obiettivo 3 del FSE 2000 – 2006. L’attività è stata costituita da una ricognizione delle strutture che svolgono, nell’ambito degli interventi sociali e socio-sanitari,

funzioni di supporto all'inserimento lavorativo di soggetti disabili. Effettuata la mappatura di tali servizi, si è proceduto con l'identificazione e l'analisi delle modalità di intervento e delle tipologie di integrazione dei servizi sociali con i Centri per l'impiego. Nel quadro della medesima rilevazione è stato inoltre avviato il monitoraggio delle prime sperimentazioni realizzate a valere sull'art. 14 del Dlgs. N. 276/03 di attuazione della riforma del mercato del lavoro.

5.2 Iniziativa comunitaria EQUAL

Le sperimentazioni Equal che si sono occupate dell'inclusione socio-lavorativa delle persone con disabilità hanno operato secondo due direttrici generali:

- innalzamento della qualità dei servizi dedicati ai diversamente abili;
- empowerment dei beneficiari e sensibilizzazione del tessuto produttivo.

Nell'ambito della prima area d'intervento risultano innovativi i progetti volti da una parte a creare nuovi servizi o potenziare quelli esistenti e dall'altra a creare reti territoriali virtuose di cooperazione tra gli attori che a vario titolo si occupano di integrazione dei diversamente abili.

Gli interventi volti a promuovere l'integrazione lavorativa dei disabili attraverso la promozione dell'imprenditorialità e il coinvolgimento delle imprese e delle cooperative di tipo B hanno fatto leva sulla diffusione di una nuova rappresentazione della disabilità e sulla valorizzazione delle abilità residue o l'acquisizione di nuove, nell'ottica del (re-)inserimento, mantenimento del lavoro e della creazione d'impresa. Le aziende sono state coinvolte in azioni di sensibilizzazione rispetto al tema della diversità come fattore di sviluppo e in eventi per la diffusione dei casi di eccellenza in termini di inserimento lavorativo con l'obiettivo di innescare una sorta di "contaminazione positiva".

Si segnala l'impegno degli Enti Locali a garanzia della sostenibilità delle sperimentazioni al fine di assicurare, ad esempio, la continuità delle attività dei Centri servizi rivolti ai disabili e alle aziende.

Nel complesso i destinatari finali coinvolti dagli interventi Equal finanziati nel periodo 2003 – 2004 sono stati 5.921. La ripartizione di questo numero in relazione ai quattro assi di intervento dell'Iniziativa è riportata nella tabella 15.

Tabella 15 – Disabili coinvolti nell'Iniziativa comunitaria Equal. Anni 2003 e 2004. Per asse di intervento (v.a.)

Asse	Numero di disabili coinvolti
Asse Occupabilità	3.988
Asse Adattabilità	727
Asse Imprenditorialità	986
Asse Pari opportunità	220
Totale	5.921

Fonte: Elaborazione ISFOL

6. I principali interventi in materia di disabilità delle Amministrazioni centrali

La presente relazione riporta in allegato (Allegato 1) la documentazione relativa alle comunicazioni pervenute da 10 Amministrazioni centrali dello Stato e da Enti previdenziali relative agli adempimenti di competenza disciplinati dalla legge-quadro 5 febbraio 1992 n.104, nonché le azioni promosse, intraprese e realizzate nel corso dell' anno 2004 con riferimento alle questioni connesse con la disabilità.

A tal fine ogni Amministrazione centrale è stata invitata ad offrire dati ed informazioni, con l'indicazione di riportare notizie riguardo, in particolare, i seguenti punti:

- provvedimenti ed adempimenti di competenza istituzionale;
- attività realizzate e promosse
- progetti ed iniziative
- osservazioni e proposte

Dall'analisi delle relazioni pervenute si rileva che diversi Ministeri hanno fornito esaurienti notizie relative agli ambiti sopra indicati, mentre altri si sono limitati ad offrire dati concernenti gli adempimenti istituzionali di competenza o provvedimenti amministrativi, alcuni ministeri non hanno fatto pervenire comunicazioni.

In considerazione delle diverse e mutate competenze in materia dei singoli dicasteri, dall'esame complessivo della documentazione emerge un quadro articolato e composito. Appare opportuno evidenziare al riguardo che in seguito al processo di decentramento istituzionale e alla graduale e puntuale applicazione di recenti normative, tra le quali in particolare, la legge costituzionale n.3/2001, diverse competenze e responsabilità gestionali sono progressivamente transitate dallo Stato alle Regioni ed Autonomie locali o ad altri enti territoriali. L'esame della documentazione consente comunque di comprendere le funzioni esercitate in materia dalle Amministrazioni centrali ed evidenzia il costante impegno delle stesse in vari settori connessi alle problematiche della integrazione delle persone con disabilità.

Riguardo all'integrazione scolastica, Il Ministero dell'Istruzione, Università e ricerca ha riservato particolare attenzione allo sviluppo dei processi di partecipazione degli alunni con disabilità all'esperienze scolastiche e formative nel nostro Paese. Sono riportati in allegato i dati sull'andamento delle presenze degli alunni disabili negli ultimi anni nelle istituzioni scolastiche, nonché dati sull'assegnazione degli insegnanti di sostegno. Nella stessa relazione, inoltre, sono elencate le azioni di coordinamento istituzionale ed interistituzionali intraprese, nonché le attività promosse dall'apposito Osservatorio permanente operante presso il MIUR con compiti consultivi e propositivi in materia.

Ad integrazione di quanto sopra esposto, si ritiene utile presentare informazioni in relazione a ulteriori progetti realizzati in ambito formativo in attuazione del PON scuola, in particolare in relazione al progetto denominato "La scuola per lo sviluppo". Uno degli obiettivi prioritari di questo Programma Operativo gestito dal MIUR è stato quello di contribuire ai processi di inclusione sociale nelle aree del mezzogiorno, attraverso una pluralità di interventi realizzati dalle scuole, prevalentemente quelle secondarie di secondo grado. Tutti gli interventi previsti sono prioritariamente destinati ai gruppi deboli, con particolare riguardo alle persone con disabilità, oltre che a soggetti appartenenti a comunità linguistiche e sociali minoritarie, a giovani in stato di limitazione della libertà individuale. Per questo motivo tutte le misure finanziate con le risorse del PON (FSE- FESR) prevedono incentivi finalizzati a garantire la partecipazione delle persone non autonome alle attività

formative. Anche nella realizzazione dei Centri Risorse contro la dispersione scolastica e per l'inclusione sociale è stato finanziato l'acquisto di 15 attrezzature specifiche per persone con disabilità, con 91 postazioni allievi e 58 PC; sono state abbattute le barriere architettoniche su una superficie di 689 mq. Il tutto ha consentito che 411 alunni, 132 docenti e 699 utenti del territorio, non autonomi, potessero accedere ai laboratori e fruire delle attività svolte. Alle attività realizzate attraverso le Misure finanziate dal Fondo sociale europeo nelle annualità 2003 e 2004 hanno partecipato 286 disabili.

In considerazione delle specifiche competenze istituzionali in materia di disabilità, particolarmente significative sono anche le comunicazioni offerte anche dal Ministero della Salute e dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Per quanto concerne la normativa in materia di accessibilità è stata istituita un'apposita commissione per l'esame e l'elaborazione di modifiche e aggiornamenti.

Tra i provvedimenti segnalati dal Ministero della Salute, si evidenziano quelli relativi alla prevenzione e riabilitazione della cecità. Tra le iniziative promosse si riferisce la proposta avanzata in sede di Conferenza Stato-regioni di pervenire a procedure omogenee per l'accertamento delle disabilità, prevedendo l'adozione di linee-guida condivise a livello nazionale.

Oltre ai Ministeri, specifiche comunicazioni sono anche pervenute da Dipartimenti della Presidenza del Consiglio, tra i quali quello della Funzione pubblica con note esplicative per la corretta applicazione delle agevolazioni previste dall'art. 33 della Legge 104/92.

7. Gli interventi regionali in attuazione delle politiche territoriali sulla disabilità

Le regioni nell'esercizio delle loro competenze istituzionali in materia di disabilità svolgono specifiche azioni a livello di programmazione ed organizzazione territoriale dei servizi rivolti a persone con disabilità e loro famiglie. La presente relazione riporta di seguito (Allegato 2) la documentazione delle comunicazioni pervenute dalle Regioni e dalle Province autonome relativa alle iniziative individuate e realizzate, con particolare riferimento all'anno 2004, per rispondere alle diverse esigenze delle persone con disabilità secondo le indicazioni della legge-quadro 5 febbraio 1992 n. 104, a livello territoriale.

Attraverso l'implementazione di questo sistema, le relazioni raccolte consentono di disporre di un quadro generale dello stato di attuazione delle politiche per la disabilità, permettono di avere per ogni regione l'assetto normativo di riferimento e i provvedimenti, anche di carattere amministrativo emanati su specifici ambiti di intervento. Favoriscono, inoltre, una conoscenza diffusa delle diverse esperienze, buone prassi e progettazioni da parte delle Autonomie locali e degli enti territoriali per migliorare l'autonomia, l'integrazione scolastica, lavorativa e l'inserimento a pieno titolo in tutte le possibilità di realizzazione che la vita può offrire.

Le Regioni che hanno fatto pervenire le informazioni richieste sono 14, cui si aggiungono le Province autonome di Trento e Bolzano. Da un esame di quelle pervenute si può evincere come, in linea generale, ci sia stato un notevole interesse verso le

problematiche della disabilità, interesse tradotto in numerose e significative iniziative che hanno risposto alle problematiche territoriali più sentite.

Sono stati ad esempio promossi interventi volti a creare reti informative sulla disabilità che possono rappresentare un importante strumento operativo per contribuire ad accrescere una corretta cultura sulla disabilità, fondata sulla conoscenza, lo scambio e la non esclusione.

Punti cruciali e comuni sono rappresentati dalla attuazione della legge 68/99, per la promozione dell'accesso e dell'integrazione nel mercato del lavoro delle persone con disabilità e da progetti volti a favorire l'integrazione scolastica degli alunni in situazione di disabilità attraverso servizi per migliorare l'accesso e la frequenza, nonché iniziative di qualificazione dell'offerta educativa e formativa.

Un altro campo di intervento significativo in molte realtà territoriali riguarda le problematiche connesse all'autonomia e alla vita indipendente, con particolare riferimento al sostegno ai nuclei familiari per promuovere le scelte di permanenza presso il proprio domicilio delle persone in condizioni di non autosufficienza o con limitata autonomia.

Diverse regioni hanno avviato o continuato a sostenere progetti per la prevenzione della cecità, per la riabilitazione visiva ed integrazione sociale dei ciechi pluriminorati oltre a investire su progetti sperimentali in base alla legge 162/98 e provvedimenti successivi rivolti a persone con disabilità in situazione di gravità

Dalla lettura delle schede allegate, si evidenzia, inoltre, che in attuazione della Legge 328/2000 e nel rispetto della legge costituzionale n.3/2001, le Regioni - pur con modalità diverse- hanno promosso e realizzati interventi in materia sociale rivolte a persone e a fasce della popolazione in situazioni di svantaggio.

Si ricorda inoltre che l'8 e 9 ottobre 2004 a Torino il Coordinamento politico delle Regioni e delle Province autonome per il Lavoro e la Formazione professionale, ha organizzato il Convegno "*L'altra abilità: esperienze e politiche per le persone con disabilità*" dedicato in particolare al tema delle persone disabili in età di lavoro e della loro integrazione sociale e lavorativa, in coerenza con gli obiettivi dell'Anno Europeo delle persone con disabilità. L'obiettivo principale quello di fornire un'occasione per una riflessione sulle politiche rivolte alla disabilità cercando di focalizzarne le caratteristiche strategiche per l'inclusione e per l'occupazione.

La Conferenza, realizzata in coordinamento con il Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali e con la partecipazione di enti ed associazioni operanti nell'ambito della disabilità, ha rappresentato un importante momento di riflessione ma anche un trampolino di lancio per lo sviluppo di interventi innovativi, nonché per la presentazione di buone pratiche e la valutazione degli strumenti innovativi, progettuali e finanziari, atti a favorire l'integrazione ed il lavoro di rete tra i servizi che sul territorio operano per l'inserimento delle persone con disabilità nella società.

A completamento dei dati e delle informazioni riportate dalle singole Autonomie locali nelle suddette schede, si ritiene utile offrire di seguito alcune informazioni in relazione agli interventi attuati a livello regionale e locale nell'ambito delle politiche per la disabilità, desunte dal citato rapporto di monitoraggio del NAP/inclusione 2003-2005.

In particolare si riportano i dati relativi alla spesa complessiva forniti da 16 tra regioni e province autonome, 11 delle quali collocate nelle ripartizioni centro settentrionali e 5 in quella meridionale.

Tabella 14 – Tipologie di risorse finanziarie utilizzate (cifre espresse in Euro)

	2003		2004	
	Centro-nord	Sud	Centro-nord	Sud
Fondi nazionali	74.759.621	15.935.426	75.503.226	17.757.890
Fondi regionali	108.074.007	7.191.046	139.812.069	7.706.648
Fondi provinciali	29.375.135	-	-	-
Fondi comunali	45.839.926	22.696.102	153.941.303	25.587.078
Fondi ASL	34.086.059	22.092.339	39.743.346	10.506.632
Fondo sociale europeo	204.592.352	-	41.993.013	-
Fondo europeo di sviluppo regionale	-	-	-	-
Iniziative comunitarie (Equal, Urban ecc.)	1.168.294	-	1.168.294	-
Altro	90.190.629	-	-	2.932

Fonte: elaborazione ISFOL su dati Ministero del Lavoro e Politiche sociali