

L'analisi di questi aspetti è stata affrontata nell'impostazione del monitoraggio in oggetto sullo Stato di avanzamento della legge 68 del 1999. All'interno dello strumento di rilevazione degli anni 2010 e 2011 è presente una sezione che ha lo scopo di approfondire il grado di avanzamento dei sistemi informativi a livello provinciale. Nel dettaglio, si è indagato il ricorso ad applicativi informatici dedicati a supportare le attività principali del servizio di collocamento, ovvero l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e la possibilità per gli utenti (soggetti con disabilità e imprese) di interagire con gli uffici stessi.

Ad ogni ufficio provinciale sono state poste le due seguenti domande (cfr domande 36 e 37a del questionario allegato alla presente Relazione):

1. "I Servizi competenti hanno adottato un sistema informativo che raccolga dati su domanda e offerta di lavoro in materia di collocamento mirato?";
2. "Il sistema informativo ha la finalità di permettere l'incontro tra domanda e offerta di lavoro?" (posta solo in caso di risposta affermativa alla prima domanda).

La tabella che segue mostra le informazioni relative alla prima domanda rilevate negli anni 2010 e 2011 (compresi i dati sulle province non rispondenti), elaborate con classificazione per macroarea geografica.

Tabella 1 - Adozione da parte dei sistemi provinciali di un sistema informativo di raccolta dati su domanda e/o offerta di lavoro in materia di collocamento mirato. Anni 2010-2011

		Sistema informativo non adottato	Raccolta informazioni su domanda e offerta	Raccolta informazioni solo su domanda	Raccolta informazioni solo su offerta	Province non rispondenti
2010	NORD OVEST	6	14	3	2	0
	NORD EST	5	12	0	0	5
	CENTRO	7	14	1	0	0
	SUD	18	15	1	0	7
	ITALIA	36	55	5	2	12
2011	NORD OVEST	7	15	2	0	1
	NORD EST	7	14	0	0	1
	CENTRO	7	14	0	0	1
	SUD	15	4	2	2	18
	ITALIA	36	47	4	2	21

Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol 2012

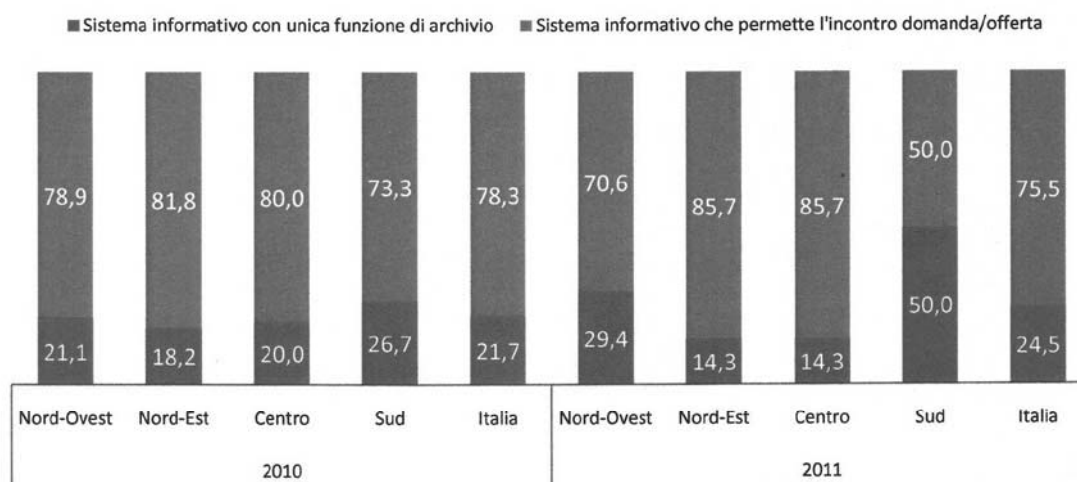
Prima di passare al commento delle evidenze deducibili dalla rilevazione preme sottolineare come nel biennio considerato un alto numero di province non hanno fornito i dati, in particolar modo per l'annualità 2011, dove le province non rispondenti sono state 21 e quasi esclusivamente concentrate nella ripartizione meridionale. Ne consegue che un confronto per anno, avendo a che fare con valori piuttosto contenuti, può essere fortemente influenzato dalla differenza nel numero dei rispondenti, pertanto ci limiteremo a riportare i risultati della rilevazione, evitando il confronto dei dati per annualità di riferimento.

Sono 55 le province italiane (il 56% dei rispondenti) dotate nell'anno 2010 di un sistema informativo che raccoglie informazioni su domanda e offerta di lavoro nel mercato connesso al collocamento obbligatorio delle persone con disabilità. Altre 7 province, sempre nell'annualità 2010, dispongono di un sistema informativo che raccoglie informazioni solo per una delle due componenti, domanda o offerta, mentre le restanti 36

province (il 37% dei rispondenti), con concentrazione prevalente nel Sud Italia, non dispongono affatto di un sistema informativo sul collocamento delle persone con disabilità.

Per quanto concerne il 2011, le province italiane che dispongono di un sistema in grado di raccogliere dati su domanda e offerta si attestano a 47. La riduzione in termini assoluti rispetto all'anno precedente è dovuto quasi esclusivamente, come detto in precedenza, al maggior numero di enti che non hanno partecipato all'indagine e che presumibilmente sono, in larga misura, tra il novero delle province con un sistema informativo in grado di permettere l'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Figura 1 - Province con sistema informativo sul collocamento obbligatorio L.68/99 che raccolgono dati su domanda e offerta di lavoro e province che utilizzano il sistema unicamente con funzioni di archivio. Anni 2010-2011, per area geografica (Val. %)



Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol 2012

Nella figura 1 sono riportate le informazioni rilevate per gli anni 2010 e 2011 sulle sole province che dispongono di un sistema di raccolta dati sull'utenza dei servizi di collocamento mirato e il tipo di funzione espletata, se solo di archivio o anche in grado di permettere l'incontro tra domanda e offerta. Tale caratteristica avanzata si riscontra nel 78,3% delle province italiane nel 2010 e scende al 75,5% nel 2011. È al Nord Est che tale funzione appare più sviluppata in entrambi gli anni considerati mentre è il Sud Italia, d'altro canto, l'area geografica nella quale, per le province che hanno attivato un sistema informativo per il collocamento mirato, esso viene utilizzato maggiormente con funzione di archivio.

III NOTE METODOLOGICHE SU RILEVAZIONE E PROVINCE RISPONDENTI

Sulla base dei dati che le regioni annualmente sono tenute ad inviare, il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali ogni due anni presenta al Parlamento una relazione sullo stato di attuazione della Legge del 12 marzo 1999, n. 68, "Norme per il diritto al lavoro dei disabili", ai sensi dell'art. 21 della legge stessa.

Anche per gli anni 2010 e 2011 l'ISFOL – Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale dei Lavoratori – ha continuato a monitorare i flussi informativi, finalizzati alla redazione della VI Relazione al Parlamento.

A tal fine, per la rilevazione dei dati relativi al biennio considerato è stata adottata la metodologia Cawi, già introdotta nelle precedenti indagini, che si è confermata quale utile strumento per garantire la celerità dell'indagine. Difatti, tale sistema, facilita l'accessibilità agli strumenti di rilevazione da parte dei responsabili dei servizi competenti a livello provinciale, mediante pagine web con schede di inserimento guidate. In tal modo, è stata inoltre assicurata l'archiviazione dei dati su un data base in rete, consultabile in qualunque momento da parte dell'ISFOL (per tutte le province) e delle Regioni (per le Province di propria competenza).

Tabella 2 - Province per le quali non sono pervenute informazioni relativamente al monitoraggio sullo stato di attuazione della Legge 68/99. Anni 2010-2011

Anno 2010			Anno 2011	
	N. province	N. Province per le quali non sono pervenute informazioni	N. province	N. Province per le quali non sono pervenute informazioni
NORD OVEST	25	0	25	0
NORD EST	22	0	22	0
CENTRO	22	0	22	0
SUD	41	5	41	16
ITALIA	110	5	110	16

Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol 2012

La tabella 2 mostra il numero di province per le quali non sono pervenuti i dati dalle rilevazioni relative alle annualità 2010 e 2011: nello specifico, non sono disponibili i dati di 5 province per il 2010 e di 16 province per il 2011.

Per il 2010 le province che non hanno partecipato all'indagine sono Campobasso, Isernia, Foggia, Vibo Valentia e Carbonia-Iglesias mentre per il 2011 le province non rispondenti sono L'Aquila, Teramo, Pescara, Chieti, Campobasso, Isernia, Foggia, Bari, Taranto, Brindisi, Lecce, Barletta-Andria-Trani, Potenza, Matera, Cosenza e Crotone.

Preme sottolineare che non avendo imposto vincoli rigidi al sistema di rilevazione al fine di permettere ai responsabili incaricati alla compilazione di poter inserire il maggior numero di informazioni disponibili, il numero dei non rispondenti varia in base alle sezioni del questionario e quindi non sempre (e solo) quello sopra indicato.

Un altro aspetto che è necessario puntualizzare riguarda domande per le quali è stato richiesto un valore totale e la classificazione di questo in aggregati. Poteva essere sufficiente richiedere i valori disaggregati per poi riaggregarli. Tuttavia, non in tutti i contesti provinciali gli uffici competenti hanno raggiunto un dinamismo organizzativo e un livello informatico adeguato che permette di reperire i dati disaggregati; pertanto, si è preferito lasciare la possibilità di inserire nella maggior parte degli item del questionario sia il dato totale che l'eventuale sottoclassificazione.

Per tale motivo, quindi, in alcune circostanze, i calcoli statistici a livello nazionale o classificati per macroarea evidenziano incongruenze tra i dati totali e la somma dei dati parziali. Per questo, nelle elaborazioni che seguiranno si è preferito comunicare, laddove ritenuto necessario, l'informazione sul numero di mancate risposte provinciali.

PAGINA BIANCA

PARTE PRIMA
LO STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE
A LIVELLO NAZIONALE

PAGINA BIANCA

CAPITOLO 1

IL QUADRO DI RIFERIMENTO INTERNAZIONALE E NAZIONALE

1.1 IL QUADRO DI RIFERIMENTO INTERNAZIONALE

1.1.1 LA CONVENZIONE DELLE NAZIONI UNITE E L'OSSERVATORIO NAZIONALE SULLA CONDIZIONE DELLE PERSONE CON DISABILITÀ

Con la legge n. 18 del 3 marzo 2009 il Parlamento italiano ha autorizzato la ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità e del relativo protocollo opzionale, sottoscritta dall'Italia il 30 marzo 2007.

Secondo quanto previsto dall'articolo 33, comma 2, della Convenzione gli Stati Parti hanno l'obbligo di istituire un organismo con il compito di promuovere, proteggere e monitorare l'applicazione della Convenzione e nel quale sia garantita la partecipazione delle persone con disabilità e delle organizzazioni rappresentative delle stesse.

A tale proposito la sopra richiamata legge di ratifica della Convenzione ha voluto contestualmente istituire l'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità, "allo scopo di promuovere la piena integrazione delle persone con disabilità, in attuazione dei principi sanciti dalla Convenzione [...] nonché dei principi indicati nella legge 5 febbraio 1992, n. 104" (art. 3, co. 1).

All'Osservatorio sono affidati rilevanti compiti (art. 3, co. 5):

- a) promuovere l'attuazione della Convenzione di cui all'articolo 1 ed elaborare il rapporto dettagliato sulle misure adottate di cui all'articolo 35 della stessa Convenzione, in raccordo con il Comitato Interministeriale dei Diritti Umani;
- b) predisporre un programma di azione biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità, in attuazione della legislazione nazionale e internazionale;
- c) promuovere la raccolta di dati statistici che illustrino la condizione delle persone con disabilità, anche con riferimento alle diverse situazioni territoriali;
- d) predisporre la relazione sullo stato di attuazione delle politiche sulla disabilità, di cui all'articolo 41, comma 8, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, come modificato dal comma 8 del presente articolo;
- e) promuovere la realizzazione di studi e ricerche che possano contribuire ad individuare aree prioritarie verso cui indirizzare azioni e interventi per la promozione dei diritti delle persone con disabilità.

I compiti dell'Osservatorio Nazionale sulla condizione delle Persone con Disabilità, così come formulati dalla Legge 3 marzo 2009 n. 18, presentano sia una valenza conoscitiva che una valenza programmatica. Da un lato si chiede infatti un monitoraggio sulla condizione delle persone con disabilità e l'attuazione delle indicazioni della Convenzione delle Nazioni Unite, dall'altro di delineare le principali direttrici che una politica pubblica di promozione dei diritti delle persone con disabilità deve perseguire prioritariamente (Piano d'Azione). L'Osservatorio assume poi il compito di predisporre la relazione sullo stato di attuazione delle politiche sulla disabilità come previsto dall'art. 41, comma 8 della legge 5 febbraio 1992, n. 104.

Il Decreto interministeriale n. 167/2010 recante il Regolamento per il funzionamento dell'Osservatorio (art. 3, co. 3), definito quale organismo consultivo e di supporto tecnico-scientifico per l'elaborazione delle politiche nazionali in materia di disabilità, prevede che in seno all'Osservatorio siano rappresentate le amministrazioni centrali coinvolte nella definizione e nell'attuazione delle politiche in favore delle persone con disabilità, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, le autonomie locali, gli Istituti di previdenza, l'Istituto nazionale di statistica, le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative dei lavoratori, dei pensionati e dei datori di lavoro, le associazioni nazionali maggiormente rappresentative delle associazioni del terzo settore operanti nel campo della disabilità, nonché tre esperti di comprovata esperienza nel settore, designati dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali.

L'Osservatorio è presieduto dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali o dal Sottosegretario di Stato delegato, ed è composto da 40 membri effettivi nominati con decreto dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali su designazione delle amministrazioni e degli altri organismi previsti, 14 dei quali siedono in rappresentanza, a diverso titolo, del mondo dell'associazionismo della disabilità.

Allo scopo di contribuire all'accrescimento di conoscenze ed esperienze sulle condizioni delle persone in situazione di disabilità, è stata inoltre prevista la presenza di invitati permanenti, senza diritto di voto, in numero massimo di dieci. Il decreto contempla la costituzione di un comitato tecnico scientifico interno con finalità di analisi ed indirizzo scientifico in relazione alle attività ed ai compiti dell'Osservatorio stesso. Il comitato è composto da un rappresentante del Ministero del Lavoro e da uno del Ministero della Salute, da un rappresentante delle Regioni e da uno delle autonomie locali, da due rappresentanti delle associazioni nazionali maggiormente rappresentative delle persone con disabilità e da tre esperti facenti parte dell'Osservatorio. Matilde Leonardi è la coordinatrice.

Il CTS ha iniziato i suoi lavori il 1 febbraio 2011 continuando con sedute periodiche, nel corso delle quali è stato predisposto un documento metodologico delle attività dell'organismo.

Al fine di meglio espletare i suoi compiti istituzionali è stato previsto nel luglio 2011 anche l'avvio di sei gruppi di lavoro interni all'Osservatorio impegnati nell'approfondimento delle seguenti tematiche:

1. Diritto alla vita e alla salute
2. Il sistema di riconoscimento della condizione di disabilità (valutazione, progettazione personalizzata e presa in carico)
3. Autonomia, vita indipendente e empowerment della persona con disabilità: le politiche pubbliche, sociali, sanitarie e socio sanitarie di contrasto alla disabilità
4. Processi formativi e inclusione scolastica
5. L'inclusione lavorativa e la protezione sociale
6. L'accessibilità (informazione mobilità, servizi) nella prospettiva dell'Universal design

L'attività dei gruppi di lavoro tiene uniti i tre cardini di riferimento della funzione dell'Osservatorio: informazione statistica sulla condizione delle persone con disabilità, monitoraggio sull'attuazione delle politiche, definizione del Programma nazionale d'azione per la disabilità.

Queste tre componenti, declinate sequenzialmente, definiscono anche un ciclo razionale di riferimento per l'organizzazione complessiva del lavoro e per rendere trasparente

l'attività di coordinamento, integrazione e monitoraggio dell'applicazione della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità che l'Osservatorio è chiamato a svolgere.

È importante evidenziare che i gruppi di lavoro, che vedono una rimarchevole presenza di rappresentanti delle organizzazioni del mondo della disabilità, hanno dato un fondamentale contributo alla redazione del *report* sulla implementazione della Convenzione ONU in Italia che verrà inviato alle Nazioni Unite, dando inizio al previsto ciclo di rendicontazione e confronto sulla attuazione delle disposizioni convenzionali nel nostro Paese. Il lavoro dei gruppi, inoltre, sarà parte significativa del piano di azione biennale in materia di disabilità che il Governo, ai sensi della legge 18 del 2009, deve approvare.

L'ottica dell'approccio che si è inteso dare alle attività previste dalla legge 18 di ratifica della Convenzione è stato, infatti, quello del pieno coinvolgimento delle organizzazioni rappresentative delle persone con disabilità, nel pieno rispetto dell'articolo 4.3 della Convenzione stessa ("Nell'elaborazione e nell'attuazione della legislazione e delle politiche da adottare per attuare la presente Convenzione, così come negli altri processi decisionali relativi a questioni concernenti le persone con disabilità, gli Stati Parti operano in stretta consultazione e coinvolgono attivamente le persone con disabilità, compresi i minori con disabilità, attraverso le loro organizzazioni rappresentative").

Infine, con riferimento al fondamentale aspetto della collezione di dati e statistiche, nel dicembre 2011 il Ministero, in sintonia con il Comitato tecnico scientifico dell'Osservatorio, ha siglato un accordo con ISTAT sulla base della necessità che l'attività dell'Osservatorio si organizzi stabilmente attorno ad alcuni assi principali fra i quali l'informazione statistica sulla condizione delle persone con disabilità e la definizione di adeguati indicatori di monitoraggio delle condizione del livello di inclusione delle persone con disabilità. In tale accordo, che vuole dare piena attuazione all'articolo 31 della Convenzione in materia di statistiche e raccolte di dati ("Gli Stati Parti si impegnano a raccogliere le informazioni appropriate, compresi i dati statistici e i risultati di ricerche, che permettano loro di formulare ed attuare politiche allo scopo di dare attuazione alla presente Convenzione"), si prevedono alcune attività significative, quali:

- a) l'analisi delle condizioni di vita delle persone con disabilità attraverso un set di quesiti aggiuntivi da inserire nella rilevazione Istat sulle "Condizioni di salute e ricorso ai servizi sanitari" (anni 2012-2013), prevista dal PSN con codice IST-02067 e analisi sperimentale della condizione di disabilità dei minori (0-17 anni) attraverso l'inserimento di altri quesiti specifici;
- b) effettuazione di uno studio di fattibilità per la predisposizione di una lista anagrafica nazionale delle persone con disabilità, distinte per genere, età, residenza, tipologia e gravità della disabilità;
- c) progettazione di un sistema di indicatori per il monitoraggio del livello di inclusione sociale delle persone con disabilità, in accordo con quanto previsto dalla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità;
- d) consolidamento, aggiornamento e ampliamento delle informazioni presenti nelle aree tematiche del sistema informativo (assistenza sanitaria e sociale, famiglie, incidenti, istituzioni non profit, istruzione e integrazione scolastica, lavoro e occupazione, protezione sociale, salute, trasporto e vita sociale) del sito *internet* www.disabilitaincifre.it;

- e) progettazione di nuovi strumenti statistici per la stima della disabilità mentale e intellettiva.

1.1.2 L'OCCUPAZIONE NELL'AMBITO DELLA STRATEGIA EUROPEA SULLA DISABILITÀ 2010-2020: UN RINNOVATO IMPEGNO PER UN'EUROPA SENZA BARRIERE

Il necessario e non dilazionabile miglioramento dell'inclusione sociale, del benessere e del pieno esercizio dei diritti delle persone con disabilità ha indotto la Commissione ad adottare la «Strategia europea sulla disabilità 2010-2020: un rinnovato impegno per un'Europa senza barriere» (COM (2010) 636 def..Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 15 novembre 2010); la Strategia prende avvio dal precedente Piano d'Azione per la disabilità 2004-2010 dell'Unione Europea, nel quale le istituzioni comunitarie si sono interessate alla materia della disabilità, il cui monitoraggio ha evidenziato come le attività e le strategie mirate all'inclusione delle persone con disabilità producano positive ricadute nella vita economica, politica e sociale.

Innanzitutto, la spinta ad adottare tale strategia come politica attiva fondata sulle disposizioni della Carta europea dei diritti fondamentali dell'UE e del Trattato di Lisbona, peraltro in piena complementarietà tanto con la Strategia di Lisbona, quanto con la rilanciata strategia ad ampio raggio Europa 2020, è promossa dalla sfera internazionale per attuare a livello europeo la Convenzione dell'Onu sui diritti delle persone con disabilità. Infatti, la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità resta il punto di partenza di ogni politica che punti a migliorare la vita di questa parte di popolazione.

Nella lettura delle politiche sull'inclusione a livello europeo, perciò, non va disatteso il principio base espresso dalla Convenzione ONU secondo cui la condizione di disabilità non deriva da qualità soggettive delle persone, bensì dalla relazione tra le caratteristiche delle persone e le modalità attraverso le quali la società organizza loro l'accesso ed il godimento di diritti, beni e servizi.

La strategia delinea un quadro d'azione a livello europeo e suggerisce misure da attuare a livello nazionale per rispondere alle diverse situazioni cui sono confrontati le donne, gli uomini, e i bambini con disabilità.

Obiettivo principale delle istituzioni comunitarie è quello di assicurare alle persone con disabilità il pieno godimento di tutti i diritti e la piena partecipazione alla società e all'economia europea. In particolare, possono giovare alle persone con disabilità misure in materia di mercato unico, soprattutto dirette a rafforzarne la dimensione socioeconomica, con un particolare sguardo alle persone a rischio di discriminazione multipla.

Le istituzioni focalizzano l'attenzione sul fenomeno appena citato, che riguarda taluni soggetti come donne con disabilità, giovani con disabilità e persone con disabilità mentale che possono subire nel corso della vita posizioni di svantaggio amplificate, appartenendo a categorie particolarmente vulnerabili ed alle quali le istituzioni intendono porre maggiore attenzione. Particolare considerazione, ad esempio, deve essere rivolta ai giovani con disabilità al momento del passaggio dall'istruzione al mondo del lavoro.

La strategia individua, dunque, otto ambiti d'azione congiunta tra l'UE e gli Stati Membri, frutto, come detto, dell'analisi dei risultati del Piano d'azione dell'UE a favore delle persone con disabilità (2003-2010) e delle consultazioni tenute in merito con gli Stati membri. Le linee d'azione sono: accessibilità, partecipazione, uguaglianza, occupazione, istruzione e formazione, protezione sociale, salute e azioni esterne.

In particolare, verrà esaminato primo fra tutti l'asse Occupazione ed, anche, quello ad esso "integrativo" dell'Istruzione e Formazione, su cui, si può affermare, fa perno l'intera Strategia, dato che attraverso i due "pilastri" si realizza l'attuazione dell'inclusione sociale del soggetto con disabilità nella società nell'ottica di una piena partecipazione alla società ed all'economia; ed infatti, dapprima nei percorsi di istruzione e formazione e poi nel lavoro e nella formazione professionale il soggetto con disabilità è esortato alla piena affermazione della persona.

Gli assi dell'Occupazione e Istruzione e Formazione nelle politiche comunitarie, ed in particolare nella Strategia Europa 2020, sono strettamente connessi, pertanto occorre che anche a livello nazionale gli Stati Membri adottino strumenti di congiunzione tra politiche attive occupazionali e politiche dell'istruzione e formazione, promosse a favore delle persone con disabilità.

Ed infatti, la Strategia che si commenta richiama espressamente il ricorso alle linee della Strategia Europa 2020 e del suo programma per il rinnovamento delle competenze e del lavoro. Nello specifico, Europa 2020 demanda l'attuazione di una crescita inclusiva, rafforzando la partecipazione delle persone mediante livelli di occupazione elevati, investendo nelle competenze, combattendo la povertà e modernizzando i mercati del lavoro, i metodi di formazione e i sistemi di protezione sociale per aiutare i cittadini a prepararsi ai cambiamenti e a gestirli e costruire una società coesa.

Nella strategia Europa 2020 spicca l'iniziativa "Piattaforma europea contro la povertà"; è specificatamente disposto come obiettivo quello di garantire la coesione economica, sociale e territoriale prendendo spunto dall'attuale anno europeo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale onde migliorare la consapevolezza e riconoscere i diritti fondamentali delle persone vittime della povertà e dell'esclusione sociale, consentendo loro di vivere in modo dignitoso e di partecipare attivamente alla società. In quest'ottica, a livello comunitario la Commissione si impegna ad elaborare e attuare programmi volti a promuovere l'innovazione sociale per le categorie più vulnerabili, in particolare offrendo possibilità innovative di istruzione, formazione e occupazione alle comunità svantaggiate, a combattere la discriminazione delle persone con disabilità. Mentre agli Stati Membri è richiesto di definire e attuare misure incentrate sulla situazione specifica delle categorie particolarmente a rischio come le persone con disabilità.

Un ulteriore intervento da parte delle istituzioni comunitarie degno di nota in materia è il parere del Comitato economico e sociale europeo (CESE) adottato il 21 settembre 2011 (COM(2010) 636 definitivo) nel quale si è avvalorata la necessità di utilizzare al meglio le risorse fornite dai Fondi strutturali in favore delle politiche di assistenza alla disabilità: nello specifico, il Fondo sociale europeo per promuovere l'inclusione nel mercato del lavoro, e il Fondo europeo per lo sviluppo regionale per assicurare la necessaria accessibilità in Europa (punto 3.6).

Altra posizione degna di nota adottata dal CESE attraverso il parere citato riguarda il lancio di una governance strutturata della strategia tramite la creazione di un comitato europeo sulla disabilità, modo concreto per rafforzare il già esistente gruppo di alto livello sulla disabilità.

L'Europa si prefigge, perciò, di istituire un Comitato ad hoc che realizzerebbe uno strumento di coordinamento per l'attuazione e il monitoraggio della Convenzione ONU ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 1, della Convenzione stessa (4.1). Compito del Comitato, una volta istituito, sarà quello di armonizzare e coordinare i processi attuati nei Paesi

membri, che, a loro volta, tengono conto della partecipazione delle associazioni nazionali delle persone con disabilità agli interventi previsti.

A questo scopo, è previsto che ciascuno Stato avrà il compito di predisporre delle relazioni sullo stato di attuazione dei lavori e le misure adottate, inserendo nei rispettivi Programmi nazionali di riforma gli obiettivi specifici per l'inclusione sociale ed occupazionale dei soggetti con disabilità.

L'azione europea, in sostanza, deve permettere un aumento del numero dei lavoratori con disabilità sul mercato del lavoro aperto, in particolare attraverso l'elaborazione di politiche attive dell'occupazione e il miglioramento dell'accessibilità ai luoghi di lavoro.

Un ruolo fondamentale, a questo proposito, devono avere le parti sociali per favorire oltretutto la mobilità intraprofessionale (anche nei laboratori protetti).

La linea di azione Occupazione prevede altresì che simile collaborazione con le parti sociali determini un'implementazione del lavoro autonomo, dunque di una imprenditorialità "agevolata" delineata per le persone con disabilità.

Il ruolo delle parti sociali è, inoltre, richiamato per migliorare la qualità del lavoro, inteso come miglioramento delle condizioni di lavoro e promozione degli avanzamenti di carriera. Sul punto è possibile richiamare anche il ruolo degli Enti bilaterali come anelli di congiunzione delle politiche affidate alle parti sociali.

Certamente, tra le diverse azioni, deve proporsi quella della sensibilizzazione delle imprese nel contesto della responsabilità sociale.

Venendo all'ambito dell'Istruzione e formazione va considerato, come accennato, come questo debba essere letto in combinato disposto con l'ambito relativo all'occupazione, poiché tali sfere sono da sempre considerate a livello comunitario come integrative l'una dell'altra, anche in considerazione dell'importante tema della transizione dai canali dell'istruzione e formazione ai canali occupazionali.

Gli allievi e gli studenti con disabilità devono disporre di un sistema d'istruzione accessibile e programmi d'istruzione permanente. Di conseguenza, la strategia sostiene l'accessibilità dei sistemi educativi generali, le misure di accompagnamento individuale e la formazione delle figure professionali del sistema educativo.

Inoltre, occorre informare meglio le persone con disabilità in merito alle possibilità di formazione e di mobilità, soprattutto nell'ambito dell'iniziativa Gioventù in movimento e della Strategia Istruzione e formazione 2020.

Meritano, infine, menzionarsi i restanti assi della Strategia che si commenta:

ACCESSIBILITÀ

Le persone con disabilità devono avere accesso ai beni, ai servizi e ai dispositivi di assistenza. Inoltre, deve essere assicurato loro, su una base di uguaglianza con gli altri, l'accesso ai trasporti, alle strutture, alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. È interessante evidenziare che la Commissione Europea nell'ambito dei programmi di istruzione e formazione favorirà l'integrazione del principio di accessibilità con quello della "progettazione per tutti", il c.d. Design for all. La Commissione si impegna altresì a considerare la proposta di un atto legislativo sull'accessibilità entro la fine del 2012.

PARTECIPAZIONE

La Commissione constata che esistono numerosi ostacoli che impediscono alle persone con disabilità di esercitare pienamente i diritti fondamentali tra cui quelli legati alla cittadinanza dell'Unione; la strategia deve contribuire a eliminare gli ostacoli alla mobilità delle persone con disabilità, in qualità di individui, consumatori, studenti, attori economici

e politici; garantire la qualità dell'assistenza ospedaliera e dell'accoglienza in residenze specializzate, grazie al finanziamento dei fondi strutturali; garantire l'accessibilità di organizzazioni, strutture e servizi, inclusi quelli sportivi e culturali. Di estremo interesse, ai fini della Relazione al Parlamento è il richiamo all'utilizzo dei Fondi strutturali e del Fondo di sviluppo rurale per favorire la transizione dall'assistenza in istituzioni all'assistenza nella collettività

UGUAGLIANZA

La Commissione incoraggia ad attuare una serie di politiche attive per promuovere l'uguaglianza a livello europeo e negli Stati membri e garantire inoltre la piena applicazione della legislazione europea in materia di lotta contro le discriminazioni fondate sulla disabilità; in particolare, è considerata l'attuazione della Direttiva in materia di occupazione 2000/78/CE a favore della parità di trattamento in materia di occupazione e di lavoro, il cui campo di applicazione è molto vasto e comprende le condizioni di accesso ad attività autonome o dipendenti, anche in materia di promozione, formazione professionale, condizioni di occupazione e di lavoro (comprese le condizioni di remunerazione e di licenziamento), l'affiliazione e l'implicazione in un'organizzazione di datori di lavoro o di lavoratori o qualsiasi altra organizzazione professionale. Essi si applicano al settore pubblico e a quello privato, compresi gli organismi pubblici tanto quanto un lavoro remunerato o di beneficenza.

PROTEZIONE SOCIALE

Anche in questo ambito sono richiamati dalla Commissione gli assi occupazione e istruzione; infatti, l'Istituzione europea rileva che una minore partecipazione all'istruzione generale e al mercato del lavoro è fonte di disparità di reddito, di povertà, di esclusione sociale e di isolamento per le persone con disabilità. I sistemi di protezione sociale possono compensare le disparità di reddito, i rischi di povertà ed esclusione sociale ai quali sono esposte le persone con disabilità. In questo contesto, è necessario valutare le prestazioni e la sostenibilità dei sistemi di protezione sociale, compresi i sistemi pensionistici, i programmi di alloggio sociale e l'accesso ai servizi di base.

La strategia incoraggia l'utilizzo dei fondi strutturali e l'adozione di misure nazionali adattate.

SALUTE

Le persone con disabilità devono disporre di un accesso equo ai servizi e alle strutture sanitarie, compresi i centri di salute mentale. Per garantire questo principio di uguaglianza, i servizi devono avere un prezzo accessibile ed essere adeguati alle necessità specifiche delle persone.

Inoltre, particolare attenzione va dedicata alla salute e alla sicurezza dei lavoratori con disabilità.

AZIONE ESTERNA

L'UE si impegna a promuovere i diritti delle persone con disabilità a livello internazionale. Essa agisce soprattutto nell'ambito della politica di allargamento, di vicinato e di aiuti allo sviluppo, oltre che in seno a istanze internazionali come il Consiglio d'Europa e l'ONU.

1.2 IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO ALLA LUCE DEI PIÙ RECENTI INTERVENTI

1.2.1 LE PRINCIPALI DISPOSIZIONI NORMATIVE DEL BIENNIO

IL REGIME DELLE COMPENSAZIONI TERRITORIALI

L'art. 5, comma 8, della legge 12 marzo 1999, n. 68, nella sua formulazione originaria, prevedeva che i datori di lavoro privati e pubblici potessero essere autorizzati, su loro motivata richiesta, ad assumere in un'unità produttiva un numero di lavoratori aventi diritto al collocamento obbligatorio superiore a quello prescritto, portando le eccedenze a compenso del minor numero di lavoratori assunti in altre unità produttive della medesima regione.

Per i datori di lavoro privati la compensazione poteva operare in riferimento ad unità produttive ubicate in regioni diverse.

La domanda diretta ad ottenere l'autorizzazione alla compensazione territoriale per unità produttive situate nella stessa regione doveva essere presentata al competente servizio provinciale mentre la domanda diretta ad ottenere l'autorizzazione alla compensazione territoriale per unità produttive situate in diverse regioni doveva essere presentata al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (ai sensi dell'art. 5 del Decreto del Presidente della Repubblica del 10 ottobre 2000, n. 333).

Il D.M. 24 aprile 2007 individuava i criteri e le modalità relativi al rilascio dell'autorizzazione alla compensazione territoriale di cui all'art. 5, comma 8, della legge 68/99 da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

L'art. 9 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, ha introdotto un nuovo sistema di compensazione basato sul principio dell'automaticità, in sostituzione di quello precedente, che subordinava l'operatività della compensazione ad autorizzazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali o del competente servizio provinciale.

La norma prevede significative misure di semplificazione a favore di imprese private che hanno più unità produttive dislocate sul territorio nazionale e delle aziende che fanno parte di un gruppo di impresa che devono procedere alle assunzioni obbligatorie degli aventi diritto al collocamento mirato di cui alla legge 68/99.

Fermo restando che gli obblighi di cui all'art. 3 e 18 della legge 68/99 devono essere rispettati a livello nazionale, il datore di lavoro privato che occupa personale in diverse unità produttive può assumere, in un'unità produttiva, un numero di lavoratori aventi diritto al collocamento mirato superiore a quello prescritto, portando in via automatica, le eccedenze a compenso del minor numero di lavoratori assunti nelle altre unità produttive.

La compensazione è effettuata direttamente dai datori di lavoro privati. Essa opera, infatti, automaticamente.

La medesima possibilità è estesa anche alle imprese che fanno parte di un gruppo, così come definito dall'art. 31 del D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276 e individuato ai sensi dell'art. 2359 c.c. e del D.Lgs. N. 74 del 2002, vale a dire alle società collegate o controllate.

Pertanto, ferme restando le aliquote d'obbligo prescritte dalla legge per ciascuna di esse, una impresa del gruppo con sede in Italia può assumere un numero di lavoratori aventi diritto al collocamento obbligatorio superiore a quello previsto dagli artt. 3 e 18 della

legge 68/99, portandolo automaticamente in compensazione con le minori assunzioni effettuate in altra impresa del gruppo.

I datori di lavoro privati che si avvalgono della compensazione in via automatica sono tenute a presentare in via telematica, a ciascuno dei servizi competenti delle province in cui insistono le unità produttive della stessa azienda e le sedi delle diverse imprese del gruppo, il prospetto informativo di cui all'art. 9, comma 6, della L. 68/99, dal quale risulta l'adempimento dell'obbligo a livello nazionale sulla base dei dati riferiti a ciascuna unità produttiva ovvero a ciascuna impresa appartenente al gruppo.

Pertanto, l'eventuale compensazione verrà comunicata ai servizi competenti, per il tramite dei servizi informatici regionali, entro il 31 gennaio di ogni anno.

IL PROSPETTO INFORMATIVO

Dopo una prima fase transitoria, seguita all'emanazione del decreto legge del 25 giugno 2008, n. 112 convertito con modificazioni dalla legge del 6 agosto 2008, n. 133, recante "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria", con l'emanazione del Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali di concerto con il Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione del 2 novembre 2010 viene introdotta nell'ordinamento italiano la "Comunicazione telematica del prospetto informativo dei disabili".

Il testo risponde ad una filosofia ben precisa: semplificazione degli adempimenti a carico dei datori di lavoro, in un'ottica finalizzata al rispetto della sostanza, a scapito dei meri adempimenti formali. Della questione si era occupato anche l'Ufficio della semplificazione, istituito presso il Dipartimento della Funzione Pubblica che aveva annoverato la presentazione del prospetto informativo tra gli adempimenti la cui semplificazione riduceva gli oneri amministrativi gravanti in particolar modo sulle piccole e medie imprese (PMI), misurati con la metodologia MOA (misurazione degli oneri amministrativi)².

Tale intervento, che si completa appunto con l'emanazione del decreto interministeriale del 2 novembre 2010, ha riguardato la revisione della disciplina³ relativa al prospetto

² La Misurazione degli Oneri Amministrativi che gravano sulle piccole e medie imprese (da 1 a 249 dipendenti) è una delle attività che il Governo ha deciso di perseguire nell'ambito del Piano d'Azione per la Semplificazione e la Qualità della Regolazione (P.A.S.) per il 2007, con l'obiettivo di imprimere un cambio di orientamento alla politica di semplificazione. La strategia italiana di semplificazione ha tra i suoi principali obiettivi una significativa riduzione degli "oneri amministrativi" che gravano sulle imprese, a partire dalla stima del costo di singoli obblighi informativi (O.I.) imposti da norme di regolazione. Gli obblighi informativi sono costituiti da tutti gli adempimenti posti a carico delle imprese da norme di regolazione e che comportano la raccolta, il mantenimento e la trasmissione di informazione a terzi e/o alle autorità pubbliche. La metodologia di misurazione è lo EU Standard Cost Model (S.C.M.), adottato dalla Commissione Europea sulla base delle proficue esperienze di applicazione dello stesso metodo in molti paesi europei. Il processo di misurazione degli oneri amministrativi si articola in varie fasi che tendono ad individuare e quantificare gli obblighi informativi non necessari rispetto alla tutela degli interessi pubblici che la regolazione si prefigge e attribuisce un ruolo chiave alla consultazione degli stakeholders. Sulla base dei risultati della misurazione, verranno formulate proposte di semplificazione. L'attività di misurazione è condotta da una task-force (MOA) coordinata dal Dipartimento Funzione Pubblica, al quale partecipano esperti provenienti anche dall'Unità per la semplificazione, in collaborazione con l'Istat per le fasi di rilevazione statistica sulle imprese.

³ In base alla procedura prevista dalla previgente disciplina, le imprese pubbliche e private erano obbligate ad inviare ai Servizi per l'impiego con cadenza annuale ed in forma cartacea un prospetto informativo che illustrasse lo stato occupazionale del singolo datore di lavoro ai fini dell'applicazione della legge 68/99. Dal modello risulta il numero complessivo dei lavoratori dipendenti, il numero e i nominativi dei lavoratori computabili nella quota di riserva, i posti di lavoro e le mansioni disponibili per i lavoratori cui si applica tale collocamento. Con la citata revisione, sono state ridotte e semplificate nella sostanza le informazioni contenute nella comunicazione che secondo la nuova disciplina deve indicare: il numero complessivo dei lavoratori dipendenti, il numero dei lavoratori computabili nella quota di riserva, i posti di lavoro e le mansioni disponibili per questi ultimi. Inoltre è stata modificata la modalità di trasmissione e l'obbligo dell'invio è stato sottoposto ad una condizione iniziale. Infatti, la

informativo: riduzione del numero di informazioni con un significativo risparmio dei costi di raccolta delle stesse e predisposizione della documentazione; riduzione della frequenza di invio del prospetto informativo e introduzione dell'obbligo di invio telematico.

A partire dal 2009, infatti, il prospetto informativo di cui all'art. 9 della legge 68/99, come modificato dall'art. 40 comma 4 del D.L. 112/2008, convertito con modificazioni nella legge 133/2008, deve essere inviato esclusivamente per via telematica con le modalità stabilite dal Decreto Interministeriale del 2 novembre 2010, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana del 23 novembre 2010, concernente *Disposizioni riguardanti il prospetto informativo disabili*.

Con tale provvedimento è stata introdotta una regolamentazione organica, specificando in maniera analitica e sistematica le regole d'uso del sistema, con riguardo ai singoli aspetti procedurali, tecnici e gestionali.

In maniera del tutto analoga con quanto era avvenuto per le Comunicazioni obbligatorie di cui al Decreto Interministeriale del 30 ottobre 2007, l'invio del prospetto informativo è reso possibile attraverso il sistema di cooperazione applicativa che prevede: il servizio informatico regionale come punto di raccolta del modello; gli standards tecnologici, che garantiscono l'omogeneità delle informazioni, al di là dei singoli sistemi applicativi; le regole di trasferimento da un sistema all'altro.

L'invio telematico del prospetto informativo da parte del datore di lavoro avviene solo nel caso in cui, rispetto all'ultimo prospetto inviato sono intervenuti mutamenti nella situazione occupazionale tali da modificare gli obblighi previsti dalla legge 68 o da incidere sul computo della quota di riserva.

La disciplina è completata periodicamente da atti regolamentari con i quali il Ministero del lavoro e delle politiche sociali fissa le modalità operative per l'invio telematico del prospetto informativo ai servizi informatici o aggiorna gli standards a seguito di interventi normativi.

È il caso, ad esempio, dell'articolo 9 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138 (*Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo*, in G.U. 13 agosto 2011, n. 188), convertito, con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, concernente la gestione delle compensazioni territoriali, in base al quale è stato necessario ridefinire alcuni standard tecnologici, allo scopo di armonizzare le modalità di presentazione del prospetto informativo con le innovazioni contenute nelle suddette disposizioni.

Infatti, il Decreto Direttoriale del 14 dicembre 2011 aggiorna gli standards informativi e tecnologici, adottando un nuovo specifico modello che recepisce tutte le novità normative inserite nella legge 14 settembre 2011, n. 148.

Nel ribadire che non sono tenuti all'invio del prospetto telematico i datori di lavoro che, rispetto all'ultimo prospetto inviato, non hanno subito cambiamenti nella situazione occupazionale, tali da modificare l'obbligo o da incidere sul computo della quota di riserva, il decreto introduce le seguenti novità: a) i datori di lavoro che hanno sede legale ed unità produttive ubicate in una sola Regione o Provincia Autonoma devono inviare il prospetto deve al servizio informatico messo a disposizione dalla Regione ove sono ubicate le sedi aziendali; b) i datori di lavoro che hanno sede legale ed unità produttive

trasmissione delle informazioni contenute nel prospetto informativo per i disabili non deve più avvenire su supporto cartaceo ma per via telematica mentre, per quanto concerne la cadenza temporale dell'invio, non è più prevista l'automaticità annuale ma l'obbligatorietà della trasmissione sorge solo in caso di cambiamento nella situazione occupazionale tale da far sorgere o modificare l'obbligo di assunzione dei disabili o da incidere sul computo della quota di riserva.