

Relazione di autovalutazione sul soddisfacimento della condizione abilitante orizzontale “Attuazione e applicazione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (UNCRDP), conformemente alla decisione 2014/48/CE”

(Versione consolidata, maggio 2022)¹

Implementazione ed applicazione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità - Condizione abilitante orizzontale – Articolo 11, paragrafo 1.

Sommario

<i>Criteria della condizione abilitante</i>	<i>Paragrafi corrispondenti della relazione</i>
Quadro nazionale di riferimento	<p><u>Premessa. Quadro istituzionale e normativo</u></p> <p>Quadro normativo precedente l’approvazione della legge-delega di riforma n. 227/2021</p> <p>La legge delega in materia di disabilità n. 227 del 22 dicembre 2021</p> <p><u>L’Osservatorio Nazionale sulla Disabilità</u></p> <p><u>L’assetto politico istituzionale dal 2018</u></p> <p><u>Altri attori istituzionali competenti in materia di disabilità</u></p>
Obiettivi e target misurabili, raccolta dei dati e monitoraggio	<p><u>Obiettivi, target e sistemi di monitoraggio</u></p> <p><u>Sistema di implementazione della CRPD</u></p> <p>La direttiva sulla attuazione del PNRR</p> <p><u>Livelli essenziali di assistenza</u></p> <p><u>Attuali sistemi di monitoraggio delle misure</u></p>
Azioni e misure per assicurare la politica di accessibilità, normative e standard da considerare nella elaborazione e attuazione dei programmi	<p><u>Azioni e misure</u></p> <p><u>Azione dell’Osservatorio Nazionale per la Disabilità</u></p> <p>Misure di carattere finanziario</p> <p>Misure di incentivazione dell’occupazione</p> <p><u>Politica dell’accessibilità nella programmazione</u></p>

Possibili procedure da attivare per l'informativa al Comitato di monitoraggio sulle segnalazioni e i reclami in caso di mancata osservanza delle disposizioni della Convenzione	<u>Possibili procedure da attivare in caso di mancata osservanza delle disposizioni della Convenzione</u>
---	---

¹ VERSIONE DEFINITIVA

Relazione predisposta a cura dell'Ufficio per le politiche in favore delle persone con disabilità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a seguito dei lavori di coordinamento attivati dal Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri. I contenuti della relazione, nella versione consolidata, sono stati aggiornati per tener conto degli esiti del negoziato informale condotto con la Commissione europea e delle osservazioni da essa formulate.

Premessa. Quadro istituzionale e normativo

Attraverso questa relazione l'Italia attesta il rispetto della condizione abilitante trasversale in materia di disabilità. La relazione chiarisce il quadro normativo e istituzionale vigente, in base al quale l'Italia ha ratificato e in parte recepito la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità (CRPD). Evidenzia altresì i provvedimenti normativi nel corso del biennio 2021-2022 che hanno segnato un deciso passo in avanti per un ancor più completo recepimento dei principi della Convenzione e per la costruzione di un sistema permanente di implementazione e monitoraggio del grado di rispetto della Convenzione.

Elementi qualificanti di tale sistema sono l'approvazione, e la conseguente attuazione, della legge-delega in materia di disabilità e l'adozione di due direttive a carattere generale – una, adottata dal Ministro per le disabilità e rivolta alle Amministrazioni titolari di misure nell'ambito del PNRR, l'altra, adottata dalle Autorità capofila dei fondi SIE e rivolta alle Autorità di gestione dei programmi da questi finanziati – per l'implementazione dei principi sostanziali che la CRPD detta a tutela dell'inclusione sociale delle persone con disabilità.

Il sistema è peraltro completato dal ruolo rafforzato attribuito all'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità (organismo previsto dalla CRPD e posto quale presidio del rispetto di quest'ultima) e dal rafforzamento e dalla stabilizzazione delle strutture tecniche e amministrative individuate a supporto di questo.

La strategia italiana in materia di disabilità è quindi costituita da tale sistema, nello specifico:

- dai documenti di natura dispositiva
- dai documenti con natura di indirizzo e orientamento,
- dalla strutturazione dei soggetti che presidiano il monitoraggio del rispetto delle disposizioni e dei principi contenuti nei documenti
- dagli obiettivi (piena accessibilità, inclusione, non discriminazione, progettazione universale, deistituzionalizzazione, promozione della vita indipendente, consultazione delle associazioni rappresentative delle persone con disabilità) che sono contenuti nella CRPD e che si ritrovano nei documenti
- dalle risorse finanziarie, accresciute in modo notevole nel corso dell'ultimo biennio, anche per attenuare gli effetti della pandemia, destinate alle persone con disabilità.

La posizione delle persone con disabilità trova una protezione costituzionale nell'ambito del programma di giustizia sociale delineato dalla nostra Carta costituzionale in favore dei soggetti deboli e rivolto a perseguire – attraverso una disciplina legislativa non discriminatoria, bensì di sostegno ed emancipatoria – l'effettiva inclusione sociale e la diretta partecipazione alla vita attiva della persona con disabilità, a diversi livelli. In particolare, nella nostra Carta costituzionale il "riconoscimento" e la "garanzia" (articolo 2 Cost.) dei diritti delle persone con disabilità per il conseguimento di quella loro "pari dignità sociale" (articolo 3 Cost.) che consenta il "pieno sviluppo della persona umana" (articolo 3 Cost.), trova un saldo fondamento proprio in quel parametro espansivo offerto dalla Costituzione e rappresentato dalla pienezza dello sviluppo della persona umana. Il riconoscimento dei diritti delle persone con disabilità rappresenta il presupposto della riduzione delle disuguaglianze, condizione imprescindibile per realizzare il loro diritto ad avere pari opportunità, anche in forza di quei "doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale" rispetto ai quali l'articolo 2 della Costituzione richiede perentoriamente l'adempimento.

Di seguito si riportano cenni sulle leggi fondamentali o maggiormente rilevanti che declinano tali principi.

Quadro normativo precedente l'approvazione della legge-delega di riforma n. 227/2021

In Italia, il sistema di tutela delle persone con disabilità e di inclusione nella vita sociale e produttiva ha una lunga tradizione che parte dalle prime norme sull'assunzione obbligatoria di portatori di handicap fisici che risalgono agli anni '50¹ Una prima normativa quadro, per sistematizzare il quadro regolatorio e accrescere il

¹ Le norme per i centralinisti telefonici non vedenti di cui alle leggi 14 luglio 1957, n. 594, e successive modificazioni, 28 luglio 1960, n. 778, 5 marzo 1965, n. 155, 11 aprile 1967, n. 231, 3 giugno 1971, n. 397, e 29 marzo 1985, n. 113, le norme per i massaggiatori e massofisioterapisti non vedenti di cui alle leggi 21 luglio 1961, n. 686, e 19 maggio 1971, n. 403, le norme per i terapisti della riabilitazione non vedenti di cui alla legge 11 gennaio 1994, n. 29, e le norme per gli insegnanti non vedenti di cui all'articolo 61 della legge 20 maggio 1982, n. 270. Per l'assunzione obbligatoria dei sordomuti

grado e le forme di tutela per le persone con disabilità, si sviluppa principalmente attraverso la legge n. 104 del 1992 (legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate) e la legge n. 68 del 1999 (norme per il diritto al lavoro dei disabili).

La **legge quadro n. 104 del 1992** coinvolge quattro specifici settori di intervento:

- 1) garantire il rispetto della dignità e dei diritti di libertà e di autonomia delle persone con disabilità, promuovendone l'integrazione nella famiglia, nella scuola, nel lavoro e nella società;
- 2) prevenire e rimuovere gli ostacoli allo sviluppo della persona, al raggiungimento della massima autonomia ed alla partecipazione delle persone con disabilità;
- 3) perseguire il percorso riabilitativo ed assicurare servizi e prestazioni;
- 4) predisporre piani di intervento per superare stati di emarginazione e di esclusione sociale delle persone con disabilità.

La **legge 12 marzo 1999, n. 68** (*Norme per il diritto al lavoro dei disabili*) è invece di ambito più settoriale, riguardando l'inserimento e l'integrazione lavorativa delle persone con disabilità.

Finalità della legge n. 68 del 1999 è la "promozione dell'inserimento e dell'integrazione lavorativa delle persone disabili nel mondo del lavoro attraverso servizi di sostegno e di collocamento mirato". Essa si applica nei confronti delle persone in età lavorativa affette da minorazioni fisiche, psichiche o sensoriali e ai portatori di handicap intellettuale.

La garanzia dell'accesso al lavoro da parte delle persone con disabilità si realizza attraverso la previsione di quote di riserva. I datori di lavoro pubblici e privati sono tenuti ad avere alle loro dipendenze lavoratori appartenenti alle categorie secondo queste quote:

- a) 7% dei lavoratori occupati, se occupano più di 50 dipendenti;
- b) 2 lavoratori, se occupano da 36 a 50 dipendenti;
- c) 1 lavoratore, se occupano da 15 a 35 dipendenti.

Per finanziare la legge, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, è istituito il Fondo per il diritto al lavoro dei disabili con cui si finanziano, tramite INPS, gli incentivi ai datori di lavoro che effettuano assunzioni di lavoratori con disabilità, attraverso la forma della fiscalizzazione di una parte della retribuzione lorda fino al 70%, nonché con i progetti sperimentali di inclusione lavorativa delle persone con disabilità da parte del Ministero del lavoro. Sono previsti anche interventi di sostegno. Le Regioni istituiscono il Fondo regionale per l'occupazione delle persone con disabilità da destinare al finanziamento dei programmi regionali di inserimento lavorativo, che eroga:

- a) contributi agli enti che svolgano attività rivolta al sostegno e all'integrazione lavorativa delle persone con disabilità;
- b) contributi per il rimborso forfetario parziale delle spese necessarie all'adozione di accomodamenti ragionevoli (ad es., telelavoro o rimozione di barriere architettoniche). Al fine di razionalizzare la raccolta sistematica dei dati disponibili sul collocamento mirato, l'articolo 8 del Decreto Legislativo n. 151/2015 emanato in attuazione della legge n. 183/2014 (Jobs Act) ha modificato l'art. 9 della legge n. 68/99 prevedendo l'istituzione di una "Banca dati del collocamento mirato", con l'obiettivo di raccogliere le informazioni concernenti i datori di lavoro pubblici e privati obbligati e i lavoratori interessati, razionalizzare la raccolta dei dati disponibili sul collocamento mirato, semplificare gli adempimenti, rafforzare i controlli e migliorare la valutazione degli interventi. Tale banca dati è concepita come una sezione della Banca dati sulle politiche attive e passive del lavoro prevista dall'art. 8 del Decreto Legge n. 76/2013.

La legge n.68 del 1999 prevede, inoltre, che il Ministro del lavoro relazioni al Parlamento circa lo "Stato di attuazione delle norme per il diritto al lavoro dei disabili", attribuendo così all'Assemblea una funzione di controllo sull'operato dell'esecutivo.

si richiamano le disposizioni di cui agli articoli 6 e 7 della legge 13 marzo 1958, n. 308.

La **legge n. 6 del 2004** ha introdotto nel Codice civile l'istituto dell'amministrazione di sostegno, identificando una specifica figura che, nominata dal tribunale, ha il compito di tutelare le persone che perdono in parte o del tutto la loro autonomia. Il Tribunale designa una figura di sostegno per dare supporto a persone che si trovano o entrano in condizioni di fragilità. L'obiettivo è garantire aiuto a persone che perdono o non hanno sufficiente autonomia di vita senza ledere la loro libertà. L'amministratore/trice di sostegno può essere un genitore, un parente, un conoscente, un volontario, un avvocato, un amministratore pubblico, che sulla base di un progetto individualizzato viene incaricato di accompagnare, assistere, rappresentare la persona (beneficiario) che ha perso l'autonomia personale. L'amministratore/trice di sostegno deve intervenire prestando attenzione a non limitare la libertà e la capacità delle persone che affianca (articolo 1) e le persone che beneficiano di una amministrazione di sostegno conservano la loro capacità di agire, nei vincoli definiti dal decreto del giudice tutelare (articolo 409 del Codice civile). Prima della legge n. 6 del 2004, l'ordinamento giuridico consentiva solamente il ricorso agli istituti della interdizione o della inabilitazione.

Completano il panorama delle fonti normative in materia:

- Per i servizi sociali territoriali, la legge 328/2000. Questa legge, in particolare, ha per obiettivo la omogeneizzazione dei servizi e prestazioni territoriali, sebbene risulti tutt'ora una complessa articolazione territoriale, che si punta a riequilibrare attraverso l'introduzione dei Livelli essenziali di assistenza (vedi sotto).
- Per l'accessibilità, la legge n. 13/1989 (per gli edifici privati) e il DPR 503/1996 (per gli edifici pubblici).
- Nel campo delle discriminazioni in materia di disabilità, la legge n. 67/2006.

La legge delega in materia di disabilità n. 227 del 22 dicembre 2021

Il **Programma Nazionale Ripresa e Resilienza**, approvato dal Consiglio dell'Unione Europea l'8 luglio 2021, ha previsto, nell'ambito della Missione 5 "Inclusione e coesione" - Componente 2 "Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore" la Riforma 1.1 "Legge quadro per le disabilità".

L'intervento legislativo prevedeva la realizzazione di una riforma della normativa sulle disabilità, nell'ottica della deistituzionalizzazione e della promozione dell'autonomia delle persone con disabilità, da conseguire attraverso il rafforzamento e la qualificazione dell'offerta di servizi sociali da parte degli ambiti territoriali, la semplificazione dell'accesso ai servizi socio-sanitari, la revisione delle procedure per l'accertamento delle disabilità, la promozione dei progetti di vita indipendente, la promozione delle unità di valutazione multidimensionale sui territori, in grado di definire progetti individuali e personalizzati.

La "Legge quadro per le disabilità" è quindi tra le azioni chiave individuate nel PNRR per dare risposta all'esigenza di semplificare l'accesso ai servizi, i meccanismi di accertamento della disabilità e potenziare gli strumenti finalizzati alla definizione del progetto di vita personalizzato e partecipato.

L'obiettivo indicato è quello del pieno raggiungimento dei principi della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità del 2006 (ratificata dall'Italia fin dal 2009), secondo un approccio del tutto coerente con la Carta dei diritti fondamentale dell'Unione Europea e con la "Strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030" presentata a marzo 2021 dalla Commissione Europea.

Tale Riforma è stata approvata dal Parlamento italiano all'unanimità il 22 dicembre 2021 ed è entrata in vigore il 31 dicembre 2021, nel rispetto peraltro della relativa *milestone* del PNRR.

La riforma prevede che il Governo sia delegato ad adottare, entro 20 mesi dalla data di entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di disabilità, in conformità alle disposizioni della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, al fine di garantire al cittadino con disabilità il riconoscimento della propria condizione, anche attraverso una valutazione della stessa congruente, trasparente e agevole che consenta il pieno rispetto dei propri diritti civili e sociali, nonché l'effettivo e pieno accesso al sistema dei servizi, delle prestazioni, dei trasferimenti finanziari previsti e di ogni altra relativa agevolazione. I decreti legislativi saranno emanati su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o dell'Autorità politica delegata in materia di disabilità, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con il Ministro

dell'economia e delle finanze e con il Ministro della salute e gli altri Ministri eventualmente competenti nelle materie oggetto dei rispettivi decreti.

Tra i principi e i criteri direttivi da rispettare per la predisposizione dei predetti decreti legislativi vi è quello di introdurre nell'impianto normativo della sopra citata legge n. 104/92, nell'ambito del riconoscimento della condizione di disabilità, un processo valutativo complesso che distingue la valutazione di base da una successiva e facoltativa valutazione multidimensionale da effettuare con la partecipazione della persona interessata. L'intento è quello di unificare e razionalizzare in un'unica procedura tutti i processi valutativi di base, affidando ad un unico soggetto pubblico l'esclusiva competenza medico legale, nonché quello di prevedere che la successiva valutazione multidimensionale sia finalizzata all'elaborazione di un progetto di vita personalizzato, diretto a realizzare gli obiettivi della persona anche con il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore, prevedendo che la valutazione sia svolta da Unità di valutazione multidimensionale composte in modo da assicurare l'integrazione degli interventi di presa in carico, di valutazione e progettazione da parte delle amministrazioni competenti in ambito sociosanitario e socio-assistenziale.

La legge delega prevede inoltre una serie di indicazioni e meccanismi di premialità finalizzati ad incentivare l'adozione di buone prassi in materia di inclusione e accessibilità dei servizi pubblici.

E' altresì prevista l'istituzione del Garante nazionale delle disabilità, per la tutela e promozione dei diritti delle persone con disabilità, avente natura collegiale, con il compito di raccogliere segnalazioni e fornire assistenza concreta alle persone con disabilità che subiscano discriminazioni o violazioni dei propri diritti, anche attraverso la previsione di un centro di contatto dedicato, nonché di promuovere una cultura del rispetto dei diritti delle persone con disabilità attraverso campagne di sensibilizzazione e comunicazione e progetti di azioni positive, in particolare nelle istituzioni scolastiche, in collaborazione con le Amministrazioni competenti per materia.

Sotto il profilo finanziario, la legge prevede che per quanto riguarda gli oneri derivanti dall'attuazione della "Delega al Governo in materia di disabilità" si provveda:

- con le risorse del "Fondo per la disabilità e la non autosufficienza", di cui all'articolo 1, comma 330, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (che, a decorrere dal 1° gennaio 2022, ai sensi dell'articolo 1, comma 178 della legge 30 dicembre 2021, n. 234, è denominato "Fondo per le politiche in favore delle persone con disabilità"), con una dotazione di 300 milioni di euro a decorrere dall'anno 2022, incrementato di 50 milioni di euro annui per ciascuno degli anni dal 2023 al 2026;
- con le risorse disponibili nel PNRR per l'attuazione degli interventi rientranti nell'ambito di quanto previsto dalla legge delega in materia di disabilità. Nello specifico, nell'ambito delle Missioni 5 e 6 del PNRR sono state stanziare risorse in tema di interventi in favore delle persone con disabilità e non autosufficienti;
- mediante la razionalizzazione e la riprogrammazione dell'impiego delle risorse previste a legislazione vigente per il settore della disabilità. Difatti, trattandosi di una delega finalizzata alla revisione, al riordino e alla semplificazione delle disposizioni vigenti in materia di disabilità, ulteriori risorse per l'attuazione dei decreti legislativi sono reperite attraverso una migliore allocazione di quelle già previste a legislazione vigente.

Più specificamente, i decreti legislativi interverranno nei seguenti ambiti:

- a) definizione della condizione di disabilità nonché revisione, riordino e semplificazione della normativa di settore;
- b) accertamento della condizione di disabilità e revisione dei suoi processi valutativi di base;
- c) valutazione multidimensionale della disabilità, realizzazione del progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato;
- d) informatizzazione dei processi valutativi e di archiviazione;
- e) riqualificazione dei servizi pubblici in materia di inclusione e accessibilità;
- f) istituzione di un Garante nazionale delle disabilità;
- g) potenziamento dell'Ufficio per le politiche in favore delle persone con disabilità, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri (a cui è stata data attuazione con l'art. 9, comma 3 del decreto legge n. 36 del 30 aprile 2022, recante "Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza");
- h) disposizioni finali e transitorie.

È stata istituita una Commissione istituzionale di tipo consultivo volta a sovrintendere al processo di predisposizione dei decreti legislativi cui partecipano i Ministeri interessati, le Regioni, ANCI, le Federazioni delle associazioni di persone con disabilità, INPS, INAIL, ISTAT, ecc.. (vedi anche il par. "Altri attori istituzionali competenti in materia di disabilità").

Per l'elaborazione degli schemi dei decreti legislativi è stata anche costituita una Commissione di studio redigente che, tenuto conto della particolare complessità e difficoltà tecnico-scientifica del lavoro da svolgersi, è composta da qualificati esperti, anche esterni alle amministrazioni.

<https://disabilita.governo.it/it/attuazione-misure-pnrr/obiettivi/>

L'Osservatorio Nazionale sulla Disabilità

Sotto il particolare profilo del rispetto della condizione abilitante, argomento di questa relazione, assume particolare rilevanza la **legge n. 18 del 2009** (di ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, in seguito: **CRPD**) che, tra l'altro, ha istituito l'**Osservatorio nazionale sulle condizioni delle persone con disabilità (OND)**.

Esso è l'organismo consultivo e di supporto tecnico scientifico per l'elaborazione delle politiche nazionali in tema di disabilità e ha i seguenti compiti (cfr. art. 3, co. 5):

- (i) promuovere l'attuazione della Convenzione 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;
- (ii) 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;
- (iii) promuovere la raccolta di dati statistici che illustrino la condizione delle persone con disabilità, anche con riferimento alle diverse situazioni territoriali;
- (iv) 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);
- (v) 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.

Tra i compiti dell'Osservatorio assume particolare rilevanza – ai fini del rispetto della condizione abilitante – quello di monitoraggio del PNRR, come illustrato nel paragrafo *La direttiva sulla attuazione del PNRR*.

L'Osservatorio Nazionale sulla condizione delle persone con disabilità (OND) è un organismo permanente, istituito in esecuzione della ratifica della CRPD e quindi dotato della clausola rafforzativa che discende dall'essere esecuzione di obblighi internazionali. L'Osservatorio dura in carica tre anni, successivamente ai quali viene prorogato oppure ricostituito. La "durata in carica" triennale (art. 3, comma 4 della legge 3 marzo 2009, n. 18) si riferisce solo alla sua composizione, al fine di sottoporre ad aggiornamento la partecipazione e la rappresentanza degli stakeholder del mondo della disabilità.

All'interno dell'Osservatorio è istituito un Comitato tecnico-scientifico con finalità di analisi e indirizzo scientifico in relazione alle attività e ai compiti dell'Osservatorio. È composto da rappresentanti delle Amministrazioni Centrali, delle Regioni e delle Autonomie Locali, e da rappresentanti delle Associazioni Nazionali maggiormente rappresentative delle persone con disabilità ed esperti indipendenti.

L'Osservatorio si avvale del supporto di una Segreteria Tecnica che, nell'ambito delle misure di adeguamento organizzativo del PNRR, è in carica fino al 2026, garantendo in tal modo la continuità del presidio tecnico.

Dal 2018, con l'avvio della attuale Legislatura, con il decreto-legge n. 86/2018, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 97/2018, sono state attribuite al Presidente del Consiglio dei ministri (o a un Ministro senza portafoglio delegato) le funzioni di indirizzo e coordinamento in materia di politiche in favore delle persone con disabilità, che comprendono una pluralità di ambiti settoriali, riferiti anche alle politiche in materia di lavoro, salute, inclusione scolastica, accessibilità e mobilità. È stata anche modificata la legge 18/2009, attribuendo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri la gestione dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità.

L'Osservatorio si riunisce in forma plenaria con cadenza di una o due riunioni l'anno e comunque in base alle esigenze. Nel 2019, 2020 e 2021 si è riunita una sola volta. E' stato consultato prima dell'approvazione della legge delega sulla disabilità n. 227/2021 sopra citata.

Si riunisce comunque con cadenza quasi mensile il Comitato tecnico-scientifico, che è costituito nell'ambito dell'Osservatorio e che ne costituisce un board.

Nella riunione del 22 settembre 2020, l'Osservatorio ha approvato la costituzione nel suo seno di 13 gruppi di lavoro e il piano di lavoro, con l'indicazione dei temi e delle priorità, per la predisposizione del nuovo **Piano d'azione biennale dell'Osservatorio**.

Alla data di questa relazione quasi tutti i gruppi di lavoro hanno completato la stesura dei documenti di lavoro, sia pure in ritardo rispetto al programma di lavoro. Nella riunione del 27 aprile scorso, il Comitato Tecnico Scientifico ha deciso di proporre al Ministro la convocazione dell'Osservatorio nel mese di giugno 2022 per l'esame dei documenti dei gruppi di lavoro e nel luglio 2022 per l'approvazione del Piano d'azione biennale.

Le tematiche assegnate ai gruppi di lavoro sono state definite in raccordo con le disposizioni della CRPD, le raccomandazioni delle Nazioni unite all'Italia e le linee di intervento contenute nel Programma biennale d'azione sulla disabilità:

- 1) Non discriminazione, riconoscimento della disabilità, definizione delle persone con disabilità;
- 2) Armonizzare, riordinare e semplificare disposizione legislative in materia di disabilità;
- 3) Diritto alla vita adulta, progetto personalizzato, empowerment e consulenza alla pari, caregiver;
- 4) Contrasto alla segregazione, vita indipendente, violenza e trattamenti inumani;
- 5) Salute e diritto alla vita, abilitazione e riabilitazione, ausili, consenso informato;
- 6) Politiche sociali, servizi di abilitazione, riorganizzazione interventi monetari, orientamento alle famiglie, advocacy;
- 7) Educazione, competenze personali, accessibilità, orientamento, università;
- 8) Lavoro e occupazione, interventi legislativi, collocamento mirato, interventi tecnici, congedi parentali;
- 9) Donne con disabilità, contrasto alla discriminazione, prevenzione violenza, occupazione, genitorialità;
- 10) Accessibilità, uffici e servizi, ambienti privati, formazione, monitoraggio fondi strutturali, trasporti, informazione e comunicazione, emergenza;
- 11) Libertà, diritti civili e partecipazione, voto, espressione della volontà, vita pubblica, organo consultivo permanente;
- 12) Monitoraggio di cui all'art 31 e 33 CRPD;
- 13) Cooperazione internazionale.

I gruppi di lavoro hanno proceduto per approfondimenti e audizioni con l'obiettivo di produrre output destinati a essere finalizzati come proposte da inserire nell'agenda politica e tecnica.

Il 13 dicembre 2021 si è svolta la Conferenza Nazionale sulla disabilità, durante la quale, tra l'altro, sono stati presentati i risultati della Consultazione pubblica "Verso un piena inclusione delle persone con disabilità" con il fine di creare una società sempre più inclusiva in linea con i principi della Convenzione ONU. Sono state inviate oltre 300 proposte da parte di cittadini ed associazioni in risposta alla consultazione che sono state classificate per le differenti aree tematiche: accessibilità, mobilità all'interno dell'UE, vita indipendente, percorsi formativi inclusivi, inclusione lavorativa di qualità, cultura, sport e turismo accessibile, best practices.

Le sessioni di lavoro della Conferenza sono state dedicate ad alcune di queste tematiche e vi hanno partecipato, oltre ai rappresentanti di governo e associazioni, esponenti della società civile, docenti universitari e rappresentanti dell'Osservatorio Nazionale Disabilità.

La Conferenza è stata anche l'occasione per presentare le politiche per la disabilità nel PNRR, a partire dalla Legge delega sulla disabilità.

<https://disabilita.governo.it/it/notizie/13-dicembre-conferenza-nazionale-sulla-disabilita/>

L'assetto politico istituzionale dal 2018

Contestualmente al mutato assetto politico-istituzionale sopra descritto, la Presidenza del Consiglio, per assolvere efficacemente alla funzione di coordinamento, si è dotata di un corrispondente modificato assetto organizzativo.

Dal 1° gennaio 2020 è stato costituito l'**Ufficio per le politiche in favore delle persone con disabilità**, nell'ambito dell'Ordinamento generale delle strutture della Presidenza del Consiglio, al precipuo scopo di supportare il Presidente del Consiglio nell'ambito della promozione e coordinamento delle politiche della disabilità, e dando in tal modo continuità e stabilizzando i compiti assolti nel corso del 2018-2019 da una Struttura di Missione appositamente creata.

I compiti dell'Ufficio per le politiche in favore delle persone con disabilità sono:

- (i) curare la gestione e il supporto amministrativo per il funzionamento e l'esercizio dei compiti dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità;
- (ii) svolgere le attività istruttorie connesse all'adozione degli atti, anche normativi, di competenza in materia di disabilità;
- (iii) curare la programmazione, la gestione e il supporto amministrativo per l'attuazione delle politiche attive in materia di disabilità;
- (iv) assicurare la presenza del Governo negli organismi nazionali, europei e internazionali competenti in materia di tutela e promozione dei diritti delle persone con disabilità;
- (v) svolgere l'attività istruttorie ai fini della promozione di intese in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, dirette a sviluppare una governance coordinata tra i diversi livelli di governo delle prestazioni e dei servizi socio-sanitari ed educativi in favore delle persone con disabilità;
- (vi) promuovere e coordinare l'attività di informazione e comunicazione istituzionale in materia di politiche a favore delle persone con disabilità, ivi compresa la divulgazione delle azioni positive e delle migliori pratiche in materia.

La costituzione di tale Ufficio conferma la trasversalità che si intende dare al tema. La scelta operata è stata frutto, inoltre, di condivisione anche con le associazioni maggiormente rappresentative delle persone con disabilità.

La funzione di tale Ufficio è quindi quella di coordinare, di dare impulso e fare da facilitatore dell'azione di specifica competenza delle altre Amministrazioni centrali e di realizzare un efficace raccordo con le funzioni delle Amministrazioni territoriali.

La nuova configurazione delle competenze è coerente con un nuovo approccio che il Governo vuole seguire, di tipo mainstreaming, che faccia del tema della disabilità un elemento di attenzione costante nella elaborazione delle politiche generali: "un Paese più accessibile ai disabili è un Paese migliore per tutti".

Fermo restando il carattere permanente dell'Ufficio per le politiche in favore delle persone con disabilità, con la recente istituzione del nuovo Governo presieduto dal Prof. Mario Draghi, è stata nominata Ministro per le disabilità la Senatrice Avvocato Erika Stefani per svolgere le funzioni di coordinamento dell'azione del Governo. Decisione che testimonia la volontà del Governo italiano di investire nelle politiche inclusive e migliorare la qualità della partecipazione delle persone con disabilità alla vita sociale, economica, culturale e politica e di rafforzare l'approccio trasversale ai problemi e ai bisogni, in linea con gli impegni assunti ratificando la Convenzione ONU.

Nell'ambito del coordinamento delle politiche sulla disabilità, funzione tipica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministro è comunque supportato, oltre che dagli Uffici di diretta collaborazione, anche dall'Ufficio per le politiche in favore delle persone con disabilità. L'art. 9, comma 3 del decreto legge n. 36 del 30 aprile 2022, recante "Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza", ha previsto il rafforzamento della struttura dell'Ufficio in attuazione di uno dei principi della legge delega n. 227/2021.

Altri attori istituzionali competenti in materia di disabilità

La *policy* in materia di inclusione delle persone con disabilità non vede un unico centro di imputazione politico-amministrativa, sebbene, come detto, dal 2018 sia stato incardinata nella Presidenza del Consiglio, nell'ambito della funzione di impulso e coordinamento che il Presidente ha su tutta la politica generale del Governo, la funzione di coordinamento anche di queste politiche.

Di seguito si fa quindi una panoramica delle funzioni svolte da altre Amministrazioni e strutture amministrative del Governo centrale.

- La Presidenza del Consiglio dei Ministri/Dipartimento per le politiche della famiglia, che cura la promozione e il raccordo delle azioni di governo volte ad assicurare l'attuazione delle politiche in favore della famiglia in ogni ambito e a garantire la tutela dei diritti della famiglia in tutte le sue componenti e le sue problematiche generazionali, con forti interrelazioni quindi con le azioni dirette alle persone con disabilità.
- La Presidenza del Consiglio dei Ministri/Dipartimento Pari Opportunità, che si occupa della promozione e del coordinamento delle politiche dei diritti della persona, delle pari opportunità e della parità di trattamento e delle azioni di governo volte a prevenire e rimuovere ogni forma e causa di discriminazione.
- Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che oltre ad esser stato storicamente titolare delle politiche per l'inclusione delle persone con disabilità, ha oggi un ruolo ancora di centrale importanza essendo titolare del Fondo per le non autosufficienze, del Fondo per il diritto al lavoro dei disabili, e del Fondo di cui alla legge n. 112/2016 (cd. Legge "Dopo di noi") ed essendo l'Amministrazione responsabile delle funzioni di programmazione in materia di servizi sociali e di pianificazione delle azioni per la non autosufficienza.
- Il Ministero dell'istruzione, che garantisce i servizi educativi alla popolazione scolastica con disabilità, favorendone l'inclusione nel campo della istruzione.
- Il Ministero dell'università, che cura l'inclusione e i percorsi di studio di istruzione superiore degli studenti con disabilità.
- Il Ministero della salute, responsabile delle funzioni di programmazione e individuazione dei livelli essenziali dell'assistenza socio-sanitaria e per la tutela della salute delle persone con disabilità.
- Il Ministero delle infrastrutture e mobilità sostenibili, titolare del Fondo per la rimozione delle barriere architettoniche negli edifici pubblici e privati.
- Il Ministero affari esteri, che alla luce degli obblighi e degli impegni assunti dall'Italia, nell'ambito delle diverse Convenzioni ed in base ai relativi Protocolli in tema di Diritti Umani, presiede il Comitato Interministeriale per i Diritti Umani, che ha il compito di riferire sullo stato della loro applicazione in Italia ai competenti organismi internazionali, monitorare e valorizzare la loro applicazione nell'ambito dell'ordinamento italiano e promuoverne la conoscenza dei Diritti Umani.
- L'ANPAL (Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro), che coordina le politiche del lavoro per le persone in cerca di occupazione e la ricollocazione dei disoccupati e coordina la Rete nazionale dei servizi per il lavoro, che promuove i diritti al lavoro, alla formazione e all'elevazione professionale.
- L'INPS, per le competenze svolte in materia di disabilità e, in particolar modo, sull'accertamento della condizione di disabilità.
- L'INAIL, per le competenze riguardo al reinserimento e integrazione al lavoro delle persone con disabilità da lavoro.

Tutti questi attori istituzionali hanno la stessa stabilità e permanenza.

Obiettivi, target e sistemi di monitoraggio

La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (CRPD) è un documento di riferimento per guidare le politiche e la legislazione nazionale, per costruire una società più inclusiva verso la disabilità. Essa non prevede target misurabili o obiettivi specifici, essendo poi compito dello Stato firmatario predisporre un "quadro normativo" e rimodellare i propri procedimenti in funzione degli obiettivi e dei principi espressi nella Convenzione stessa.

Il grande pregio della Convenzione risiede nello spostare l'asse di tutela della disabilità dalla mera assistenza medica ad una comprensiva azione volta ad eliminare ogni forma di discriminazione intesa come

“qualsivoglia distinzione, esclusione o restrizione sulla base della disabilità che abbia lo scopo o l’effetto di pregiudicare o annullare il riconoscimento, il godimento e l’esercizio, su base di eguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale, culturale, civile o in qualsiasi altro campo”. Altro elemento guida è l’eguaglianza di opportunità, anche attraverso la predisposizione di accomodamenti ragionevoli. La Convenzione non riconosce “nuovi diritti” per le persone con disabilità, ma costituisce lo strumento per garantire in modo effettivo l’uguale e pieno godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

Per quanto riguarda la capacità di monitorare adeguatamente il grado di effettiva concretizzazione dei principi della Convenzione, assume particolare rilevanza il mandato che ha ricevuto il Gruppo di lavoro 12 dell’Osservatorio, sopra citato. Gli obiettivi assegnati a questo Gruppo sono infatti:

- proporre nuovi indicatori per monitorare il mainstreaming della disabilità sulle politiche generali (per esempio obiettivi di sviluppo sostenibile, politiche attive del lavoro, politiche di inclusione scolastica, politiche di accessibilità);
- definire un sistema di monitoraggio delle azioni incluse nel secondo Programma di azione biennale che serva per il monitoraggio anche dei Programmi di azione biennale dell’OND;
- individuare proposte di adeguamento e miglioramento delle statistiche e raccolta dei dati sulla condizione delle persone con disabilità;
- definire criteri per garantire l’accessibilità dei dati e delle statistiche;
- proporre modalità efficaci di diffusione dei dati;
- elaborare proposte per introdurre l’attenzione dovuta alla popolazione con disabilità nei censimenti;
- aggiornare metodologie e strumenti statistici ai fini della redazione delle Relazioni al Parlamento sulla legge 104/92 e sulla legge 68/99 sulla base delle esigenze informative utili all’applicazione della CRPD;
- promuovere una raccolta delle indagini qualitative disponibili sulla disabilità.

A tale Gruppo di lavoro partecipano anche rappresentanti dell’Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT). L’ISTAT ha infatti elaborato il progetto di costruire un Registro Statistico Esteso della Disabilità (RE) integrando i dati del Registro Statistico di Base (RSB) con l’informazione riguardante la presenza di una disabilità per l’individuo incluso nel Registro di base degli individui (RBI). Tale informazione è ottenuta attraverso l’integrazione di archivi di natura amministrativa e permette la costituzione di una lista delle persone con disabilità, per le quali disporre delle caratteristiche socio- demografiche e di altre informazioni legate agli eventi ai quali si riferiscono gli archivi amministrativi utilizzati.

Alla fine di dicembre 2020, il Garante per la protezione dei dati personali ha autorizzato l’ISTAT a rendere pienamente operativo il RE, che alla prima approvazione entrerà nel Piano Statistico Nazionale.

Gli obiettivi del Registro della Disabilità discendono direttamente dalla Legge 18/2009, già più volte ricordata, con la quale l’Italia ha ratificato la Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità. La Convenzione impegna tutti gli Stati firmatari a monitorare il processo di inclusione sociale delle persone con disabilità, in particolare l’articolo 31 si sofferma in modo specifico su “Statistiche e raccolta dati” come strumenti per: “...formulare e implementare politiche allo scopo di dare effetto alla...Convenzione”. Il comma 2 dell’art. 31 sottolinea il ruolo specifico che le informazioni raccolte devono svolgere per valutare gli adempimenti degli obblighi contratti dagli Stati Parti, mentre il comma 3 impegna i Paesi a diffondere l’informazione statistica e a renderla accessibile alle persone con disabilità.

La costituzione del Registro esteso fornisce una risposta a due problematiche:

- a) la stima della prevalenza della disabilità;
- b) l’analisi dell’inclusione sociale delle persone con disabilità.

Si tratta di problematiche che richiedono una strategia basata sull’integrazione di fonti di natura diversa, poiché il primo problema non è superabile con indagini di natura statistica, il secondo non è risolvibile con dati di natura amministrativa. Le indagini di natura campionaria, infatti, non offrono degli strumenti (intervista e/o questionari) idonei per individuare il target definito dalla Convenzione, cioè le persone che “...hanno minorazioni fisiche, mentali, intellettuali o sensoriali a lungo termine che in interazione con varie barriere possono impedire la loro piena ed effettiva partecipazione nella società su una base di eguaglianza con altri”. Inoltre, attualmente, i domini di studio Istat coinvolgono l’intera popolazione e non sotto-gruppi

come quello delle persone con disabilità, e ciò causa una sotto copertura del campione della popolazione con disabilità e possibili distorsioni. Il problema dell'identificazione della popolazione con disabilità attraverso indagini statistiche è stato affrontato a livello internazionale e le soluzioni proposte sono numerose, ma producono stime sensibilmente diverse in termini di prevalenza e di struttura demografica.

Il secondo ordine di problemi è legato alla complessità del concetto di inclusione sociale, non superabile con dati di natura amministrativa, poiché questi raccolgono informazioni attinenti all'attività della Pubblica amministrazione in favore delle persone con disabilità, come per esempio l'erogazione di servizi, prestazioni o trasferimenti monetari non rilevando, pertanto, le condizioni di vita delle persone, la partecipazione sociale e culturale ed altre importanti dimensioni dell'inclusione.

La prima attività effettuata per la costruzione del RE è quindi l'individuazione degli archivi amministrativi eleggibili, ossia quelli che contengono dati riferibili a persone con disabilità (definite secondo l'approccio medico), integrabili con altre basi dati attraverso una chiave univoca. A tal fine è stata effettuata una ricognizione sulle normative di legge in favore delle persone con disabilità e sull'attivazione di flussi amministrativi riguardanti i servizi rivolti a questo gruppo di popolazione. La seconda attività riguarda l'analisi dell'archivio Inps sulle Certificazioni e la predisposizione di accordi con le Istituzioni titolari degli archivi o dei flussi amministrativi per verificarne l'adeguatezza e la completezza rispetto agli obiettivi del progetto.

La produzione di informazione statistica sulla disabilità è un processo impegnativo a causa delle difficoltà che si incontrano nel definirne i contorni precisi di questa condizione e non a caso negli ultimi venti anni si è molto dibattuto su questo tema fino a modificare sostanzialmente il concetto. Il nuovo approccio proposto dalla Classificazione Internazionale del Funzionamento, della Disabilità e della Salute (ICF) abbandona la visione della disabilità ancorata a una condizione immutabile causata da un deficit di salute e la considera una restrizione dell'attività e della partecipazione legata sia alle condizioni di salute sia alla mancanza di supporti e interventi finalizzati a contrastare tale restrizione.

La Convenzione Onu, nell'articolo 1, declina la condizione di disabilità attribuendola alle persone che "...hanno minorazioni fisiche, mentali, intellettuali o sensoriali a lungo termine, che in interazione con varie barriere possono impedire la loro piena ed effettiva partecipazione nella società su una base di eguaglianza con altri". Tuttavia, tale declinazione non è facilmente traducibile in informazione statistica, tanto che non c'è accordo a livello internazionale sugli strumenti più idonei per documentarla attraverso le indagini sulla popolazione. Tali difficoltà hanno fatto sì che le statistiche correnti siano basate su diverse definizioni di disabilità.

L'Istat per la produzione di informazioni sulla disabilità sulla base di dati di natura statistica, in accordo con le direttive Eurostat, ha inserito in alcune indagini un unico quesito predisposto nell'ambito del progetto EDM (European Disability Measurement Project). Il quesito rileva le persone che, a causa di problemi di salute, dichiarano di avere delle limitazioni, gravi e non gravi, che durano da almeno 6 mesi nelle attività che le persone abitualmente svolgono.

L'altra tipologia di fonte utilizzata dall'Istat per le statistiche sulla disabilità è quella legata agli archivi amministrativi: l'approccio concettuale al problema è di natura clinica, considerando persone con disabilità quelle che hanno menomazioni fisiche e/o sensoriale o un disturbo psichico e/o mentale e/o intellettuale.

Gli archivi che si intendono integrare per la predisposizione del RE poggiano sulla definizione clinica di disabilità, in particolare su quelle previste dalla Legge del 5 febbraio 1992 n.104 e dalla Legge 30 marzo 1971 n. 118. La prima definisce "persona handicappata" colei che presenta una minorazione fisica, psichica o sensoriale, stabilizzata o progressiva, che è causa di difficoltà di apprendimento, di relazione o di integrazione lavorativa e tale da determinare un processo di svantaggio sociale o di emarginazione. La Legge 1971 n. 118 definisce i destinatari di una pensione di invalidità civile i cittadini "... affetti da minorazione congenita e/o acquisita comprendenti gli esiti permanenti delle infermità fisiche e/o psichiche e sensoriali che comportano un danno funzionale permanente, anche a carattere progressivo, compresi gli irregolari psichici per oligofrenie di carattere organico o dismetabolico, insufficienze mentali derivanti da difetti sensoriali e funzionali che abbiano subito una riduzione permanente della capacità lavorativa non inferiore a un terzo, o se minori di anni 18, che abbiano difficoltà persistenti a svolgere i compiti e le funzioni proprie

dell'età." L'invalidità civile è attribuita a cause non derivanti da cause di guerra, di servizio o di lavoro.

L'archivio Inps denominato Casellario Certificazioni contiene le persone con invalidità civile, cecità, sordità, certificato per il collocamento mirato Legge 68/1999 o certificazione prevista dalla Legge 104/92.

Sistema di implementazione della CRPD

Per spiegare compiutamente quali siano gli accorgimenti e le misure esistenti per realizzare tale ambizioso obiettivo, bisogna, innanzitutto, muovere dall'assunto che il sistema italiano si sviluppa su vari livelli:

- a livello nazionale:
 - i) l'OND, come detto, fornisce elementi utili al monitoraggio della condizione delle persone con disabilità in Italia ed elabora raccomandazioni utili per influenzare la *policy* nazionale in temi specifici;
 - ii) l'Ufficio, come detto, coordina l'azione delle Amministrazioni centrali e coordina una rete per monitorare la legislazione regionale e in generale il rispetto sul territorio della CRPD.
- a livello locale, sia esso regionale o comunale, è presente una capillare rete di istituti che tutela il rispetto dei dettami della CRPD e degli standard fissati a livello nazionale. Per quanto concerne quest'ultima fattispecie, è doveroso specificare la progressiva costituzione e diffusione, a livello regionale, della figura del Garante dei diritti delle persone con disabilità con obiettivi, tra gli altri, di garantire la piena accessibilità dei servizi e delle prestazioni, la tutela giuridica ed economica della persona con disabilità e la piena integrazione sociale. Laddove non sia stata istituita tale figura, si rileva una serie di alternative con funzioni consultive e di vigilanza - quali Osservatori Regionali e Consulte Regionali sulla disabilità - al precipuo scopo di rendere effettiva anche la partecipazione della persona con disabilità alle scelte politiche direttamente riguardanti la disabilità. Il sistema così delineato è stato altresì adottato da molte realtà comunali, con l'auspicio e l'obiettivo di una proficua e diffusa attuazione sul territorio dei principi stabiliti dalla CRPD e perpetrati dal decisore nazionale e regionale.

È anche attraverso la partecipazione attiva della Presidenza del Consiglio, tramite l'Ufficio per le politiche in favore delle persone con disabilità, e ricorrendo al partenariato istituzionale, che è possibile garantire un efficace coordinamento fra i vari Enti statali e territoriali, in modo da sviluppare coerentemente il già citato tema del "*mainstreaming* della disabilità".

Alla luce di tali premesse, nel ciclo di programmazione dei fondi per la politica regionale 2021-2027 si avrà particolare attenzione a garantire che la programmazione prenda in considerazione e assicuri l'implementazione della Convenzione ONU. In particolare, al fine di assicurare che la conformità al CRPD sia garantita in tutte le fasi della politica di coesione dalla programmazione all'attuazione, un Atto di indirizzo sarà elaborato di concerto tra il Dipartimento per le politiche di coesione (DPCOE) e l'Ufficio e indirizzato a tutte le Amministrazioni titolari di Fondi SIE per richiamare il rispetto dei principi della CRPD tanto nella fase della programmazione quanto in quella di attuazione.

L'Atto di indirizzo, previsto nella condizione abilitante orizzontale sulla disabilità, sarà una direttiva contenente indicazioni indirizzate alle Autorità di Gestione e ai Comitati di Sorveglianza dei programmi comunitari protagonisti della programmazione 2021-2027, di cui i destinatari dovranno tener conto nello svolgimento delle rispettive funzioni di programmazione, gestione e monitoraggio, che sarà emanata, d'intesa con l'Ufficio Politiche a favore delle Persone con disabilità della Presidenza del Consiglio dei Ministri e con le Autorità capofila dei Fondi FESR e FSE plus, dal DPCOE della Presidenza del Consiglio dei Ministri in qualità di Amministrazione di coordinamento dei fondi della politica di coesione.

L'Atto di indirizzo sarà emanato a seguito dell'adozione della decisione di approvazione dell'Accordo di Partenariato.

Particolare riguardo si avrà al fatto che tanto i programmi quanto i criteri di selezione degli interventi adottati dai Comitati di sorveglianza terranno in considerazione:

- il requisito della progettazione universale nella costruzione dei programmi e nella individuazione degli interventi;

- il requisito dell'accessibilità nella selezione dei risultati attesi e nella definizione degli indicatori;
- che sia realizzato l'obiettivo dell'inclusione tra i risultati attesi.

L'Autorità di gestione, con cadenza annuale, riferirà al Comitato di sorveglianza sul recepimento delle indicazioni contenute nell'Atto di indirizzo.

La direttiva sulla attuazione del PNRR

L'attenzione alle persone con disabilità è una delle priorità trasversali del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, interessando i differenti interventi previsti e comportando un impegno da parte di più Amministrazioni competenti.

Al fine di assicurare che la realizzazione del PNRR avvenga nel rispetto dei diritti delle persone con disabilità di cui alla legge 18/2009, la **Direttiva alle amministrazioni titolari di progetti, riforme e misure in materia di disabilità del Ministro per la disabilità**, adottata con decreto del Ministro del 9 febbraio 2022 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 29 marzo 2022, ha individuato alcuni principi chiave a cui le Amministrazioni titolari degli interventi previsti nel Piano sono invitate ad attenersi, tanto nella fase di progettazione che in quella di attuazione delle stesse.

La direttiva indica quattro principi chiave, previsti e contenuti nella CRPD, ed un metodo di progettazione inclusiva per la realizzazione dei progetti, riforme e investimenti:

- a) Accessibilità;
- b) Progettazione universale ("Design for All");
- c) Promozione della vita indipendente e il sostegno all'autodeterminazione;
- d) Principio di non discriminazione.

La direttiva prevede che il metodo di lavoro dovrà basarsi sul principio della consultazione pubblica delle associazioni rappresentative delle persone con disabilità nella definizione delle singole azioni e progetti.

Il ruolo di monitoraggio e verifica del grado di inclusività sociale delle riforme e degli investimenti previsti è attribuito all'OND e risponde all'esigenza di dare impulso, attraverso un approccio massimamente orientato al *mainstreaming* della disabilità, all'attuazione della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità (ratificata dall'Italia con legge 18/2009), promuovendo, proteggendo ed assicurando alle persone con disabilità il pieno ed uguale godimento di tutti i diritti e di tutte le libertà fondamentali

La Direttiva prevede, infatti, che le Amministrazioni titolari degli interventi elaborino due distinti report, entrambi da inviarsi all'OND:

- 1) Un *report* previsionale, che all'inizio delle attività descriva la riforma/l'investimento di cui l'Amministrazione è responsabile, prefigurandone l'impatto sulle persone con disabilità e fornendo elementi utili a comprendere le azioni e le modalità previste per assicurare il rispetto dei principi individuati dalla direttiva sopra citata;
- 2) Un *report* conclusivo, che al termine delle attività fornisca una descrizione dei risultati effettivamente conseguiti in materia di inclusione delle persone con disabilità, rendendo altresì conto delle corrispondenze/differenze registrate a seguito dell'attuazione della riforma/della misura rispetto alle previsioni contenute nel report previsionale.

Per facilitarne la redazione, l'OND ha predisposto e pubblicato sul proprio sito web delle Linee Guida. Inoltre, per agevolare il processo di progettazione inclusiva da parte di tutte le Amministrazioni, è disponibile un MOOC universitario (Massive Open Online Courses).

L'analisi dei *report* potrà condurre alla adozione di raccomandazioni e indicazioni alle Amministrazioni per una migliore focalizzazione delle loro attività rispetto agli obiettivi della direttiva.

L'OND e l'Ufficio, inoltre organizzeranno dei momenti di confronto diretto con le Amministrazioni interessate:

- attraverso un webinar aperto alle Amministrazioni e ai portatori d'interesse
- attraverso incontri bilaterali preliminari con le singole amministrazioni.

Livelli essenziali di assistenza

Il fatto che l'ordinamento costituzionale italiano si basi su diversi livelli di governo, con competenze per lo più concorrenti e in alcuni casi esclusive, comporta, di norma – nel campo delle politiche pubbliche finalizzate alla erogazione di servizi alle persone – due o più livelli di programmazione, una nazionale e una declinata a livello territoriale, e, similmente, l'individuazione di standard a livello nazionale a cui fanno seguito coerenti sistemi di erogazione dei servizi pubblici a livello territoriale.

La materia dell'**assistenza socio-sanitaria** comprende le prestazioni necessarie a soddisfare il bisogno di salute del cittadino, anche nel lungo periodo, a stabilizzare il quadro clinico, a garantire la continuità tra attività di cura e di riabilitazione, a limitare il declino funzionale e migliorare la qualità della vita della persona, associando alle prestazioni sanitarie anche azioni di supporto e di protezione sociale.

Per il raggiungimento di questi obiettivi sono definiti specifici percorsi assistenziali che prevedono prestazioni di natura sanitaria, erogate da operatori sanitari e sociosanitari per la cura e la riabilitazione di condizioni patologiche, e prestazioni di natura socio assistenziale per aiutare nella vita quotidiana la persona con problemi di disabilità, di disagio economico o di emarginazione che condizionano lo stato di salute. Tra queste ultime, l'aiuto nella igiene personale e dell'ambiente, nella gestione della casa, nella preparazione dei pasti, ecc.

Con decreto del **Presidente del Consiglio 12 gennaio 2017** sui Livelli Essenziali di Assistenza (LEA), sono state individuate le categorie di cittadini a cui è garantita l'assistenza sociosanitaria e sono stati descritti gli ambiti di attività e i regimi assistenziali (domicilio, residenza, centro diurno) nei quali sono erogate le prestazioni sanitarie (mediche, infermieristiche, psicologiche, riabilitative, etc.), integrate con le prestazioni sociali.

Le categorie di cittadini sono, tra gli altri:

- malati cronici non autosufficienti (incluse le demenze);
- persone con disturbi mentali;
- minori con disturbi in ambito psichiatrico e del neuro-sviluppo;
- persone con dipendenze patologiche;
- persone con disabilità.

A seconda delle specifiche condizioni della persona, della gravità e della modificabilità delle sue condizioni, della severità dei sintomi, ecc., le prestazioni potranno essere erogate in forma intensiva o estensiva, oppure mirare al semplice mantenimento dello stato di salute della persona e delle sue capacità funzionali.

Nell'ambito specifico dei livelli essenziali delle prestazioni destinate alle persone con disabilità, è in corso un complesso lavoro di ricerca finalizzato all'individuazione di un costante miglioramento del bilanciamento fra le prestazioni che possano rispondere più efficacemente ai bisogni delle suddette persone e i parametri costituzionali che ne garantiscono la qualità e l'uniformità sul territorio nazionale (*ex* articolo 117, lettera m), della Costituzione).

A tutti i cittadini viene garantito un percorso assistenziale integrato che include, se necessario, sia le prestazioni sanitarie sia le prestazioni sociali.

I bisogni sanitari e di protezione sociale del paziente sono rilevati con strumenti di valutazione multidimensionale standardizzati e uniformi sul territorio regionale che indirizza gli operatori a organizzare l'intervento socio-sanitario in uno specifico regime assistenziale di cura (a domicilio, in residenza o in centro diurno).

Per i servizi di assistenza domiciliare, residenziale e semiresidenziale dedicati alle diverse tipologie di utenti, sono elencate le diverse aree di attività (accoglienza, diagnosi, prestazioni sanitarie specialistiche, supporto psicologico, interventi riabilitativi, rapporti con altri servizi, ecc.).

Le cure domiciliari sono differenziate in 4 livelli di intensità assistenziale crescente (dalle cure domiciliari "di livello base" alle cure domiciliari a elevata intensità). Le modalità di erogazione delle prestazioni non sempre sono basate su una valutazione personalizzata delle capacità e potenzialità delle persone con disabilità

(come per altro prevede la legge 328/2000) e, soprattutto nel welfare regionale, prevale spesso un approccio di tipo “protettivo”, spesso in luoghi separati dalla società, anziché un welfare più inclusivo, che è quello che ci si propone di realizzare più compiutamente sulla base dell’approccio *mainstreaming*.

Misure di attuazione

Il sistema dei LEA e il doppio livello, nazionale e territoriale, si rispecchia anche in materia di **programmazione di settore e delle misure per l’implementazione dei principi della CRPD**.

Rilevano sotto questo profilo:

- 1) **La programmazione del Fondo per le non autosufficienze (FNA)** per garantire, su tutto il territorio nazionale, l’attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni assistenziali nell’ambito dell’offerta integrata di servizi socio-sanitari che facilitano la permanenza in casa della persona con disabilità non autosufficiente con misure di sostegno dell’autonomia, dell’autodeterminazione, della formazione anche a favore delle loro famiglie e degli assistenti, al fine di favorire l’ulteriore obiettivo programmatico della deistituzionalizzazione. Le risorse sono assegnate annualmente alle Regioni dalla legge di bilancio alla copertura dei costi di rilevanza sociale dell’assistenza socio-sanitaria e alla realizzazione di prestazioni, interventi e servizi assistenziali. Con l’adozione del Piano nazionale per la non autosufficienza relativo al triennio 2019-2021 si è previsto che una quota del citato Fondo è strutturalmente destinata alla realizzazione dei Progetti di Vita Indipendente e l’inclusione attiva nella società, istituiti dall’anno 2013 per garantire il diritto ad una vita indipendente alle persone con disabilità permanente e con grave limitazione dell’autonomia personale. L’ammontare delle risorse finanziarie del FNA è fissato dalla legge di bilancio, mentre le risorse vengono assegnate alle Regioni tramite un provvedimento di riparto.
- 2) **La programmazione del Fondo pubblico di assistenza cd. Dopo di Noi** (legge n. 112/2016) di cui beneficiano persone con disabilità grave non determinata da naturale invecchiamento o da patologie connesse alla senilità, e prive del sostegno familiare, in quanto mancanti di entrambi i genitori o perché gli stessi non sono in grado di fornire l’adeguato sostegno genitoriale, nonché in vista del venir meno del sostegno genitoriale.
La legge si limita a tracciare gli obiettivi generali da raggiungere sul territorio nazionale in quanto il potere legislativo sulla programmazione degli interventi è di competenza esclusiva delle Regioni. L’attuazione concreta degli interventi e dei servizi dei destinatari spetta ai Comuni che possono eventualmente organizzarsi in forma associata a livello di ambiti territoriali. Quanto allo stato di attuazione e al monitoraggio dei suddetti interventi, la seconda Relazione presentata al Parlamento alla fine del 2019 e contenente i dati relativi al 2018, ha evidenziato che l’area su cui è stato programmato l’ammontare maggiore di risorse è quella delle attività a supporto alla domiciliarità (circa il 37% del totale nazionale). Restano comunque anche finanziariamente rilevanti i percorsi programmati di accompagnamento per l’uscita dal nucleo familiare di origine, ovvero per la deistituzionalizzazione (con una quota di poco inferiore al 30%). Meno rilevante, ma comunque significativo, l’impegno finanziario per i programmi di accrescimento della consapevolezza, di abilitazione e di sviluppo delle competenze per la gestione della vita quotidiana e per il raggiungimento del maggior livello di autonomia possibile (17%). Restano marginali gli interventi di permanenza temporanea in una soluzione abitativa extra-familiare (5%).
- 3) **L’inclusione delle persone con disabilità nel mercato del lavoro** attraverso la già citata legge 12 marzo 1999, n. 68, che ha come finalità la “promozione dell’inserimento e dell’integrazione lavorativa delle persone disabili nel mondo del lavoro attraverso servizi di sostegno e di collocamento mirato”. Essa si applica nei confronti delle persone in età lavorativa affette da minorazioni fisiche, psichiche o sensoriali e ai portatori di handicap intellettuale, che comportino una riduzione della capacità lavorativa superiore al 45%; alle persone invalide del lavoro con un grado di invalidità superiore al 33%; alle persone non vedenti o sordomute; alle persone invalide di guerra, invalide civili di guerra e invalide per servizio con minorazioni ascritte dalla prima all’ottava categoria di cui alle tabelle annesse al testo unico delle norme in materia di pensioni di guerra. La garanzia dell’accesso al lavoro da parte delle persone con disabilità si realizza attraverso la previsione di quote di riserva.
- 4) Gli interventi per la rimozione delle barriere architettoniche (articolo 9 della CRPD):
 - a. attraverso il Fondo nazionale per la non autosufficienza (vedi sopra) sono finanziati progetti per il superamento delle barriere architettoniche, interventi di domotica, strumenti informatici ed ausili non inseriti negli elenchi del Sistema Sanitario Nazionale;

- b. il Fondo per il superamento delle barriere architettoniche negli edifici pubblici e privati del Ministero delle Infrastrutture con cui sono finanziate opere di abbattimento delle barriere fisiche, sia negli edifici pubblici che privati, attraverso un sistema di ripartizione annuale che si fonda anche sulla cooperazione delle Regioni e degli Enti territoriali, quest'ultimi deputati alla raccolta del fabbisogno e all'effettivo versamento del contributo al cittadino richiedente;
 - c. l'estensione delle misure di incentivazione alla riqualificazione dell'edilizia privata (cd. "bonus" e "superbonus") alla rimozione delle barriere architettoniche negli edifici privati;
 - d. in materia di **accomodamento ragionevole** delle posizioni lavorative per rispondere alle specifiche esigenze del lavoratore con disabilità (art. 2, comma 4 CRPD), l'art.13 della legge n.68/99 (come modificata dal decreto legislativo n.151/2015) prevede Fondi Regionali per il diritto al lavoro delle persone con disabilità per l'erogazione di contributi anche per il rimborso forfettario parziale delle spese necessarie all'adozione di accomodamenti ragionevoli in favore dei lavoratori con riduzione della capacità lavorativa superiore al 50%, incluso l'apprestamento di tecnologie di telelavoro o la rimozione delle barriere architettoniche che limitano in qualsiasi modo l'integrazione lavorativa della persona con disabilità, nonché per istituire il responsabile dell'inserimento lavorativo nei luoghi di lavoro. I Fondi regionali per il diritto al lavoro delle persone con disabilità sono istituiti dalle regioni per il finanziamento dei programmi regionali di inserimento lavorativo e dei relativi servizi.
- 5) **Normativa sulla accessibilità:** il Fondo per l'accessibilità e la mobilità delle persone con disabilità è stato istituito presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Richiama la legge n. 18 del 2009 e, in particolare, gli articoli 9 e 20 della Convenzione stessa. Prevede una copertura finanziaria di interventi volti alla innovazione tecnologica delle strutture, contrassegno e segnaletica per la mobilità delle persone con disabilità di cui all'articolo 381 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1992, n. 495.
- 6) **La Disability Card è considerata una *flagship initiative*** dalla Strategia dell'Unione Europea 2021-2030 in materia di disabilità ed è finalizzata all'introduzione di una tessera che permetta l'accesso alle persone con disabilità ad una serie di servizi gratuiti o a costo ridotto in materia di trasporti, cultura e tempo libero sul territorio nazionale in regime di reciprocità con gli altri Paesi della UE. L'obiettivo è garantire la piena inclusione delle persone con disabilità nella vita sociale e culturale delle comunità. Lo strumento, una Card unica, dovrebbe essere uguale in tutti i Paesi aderenti e rilasciata sulla base di criteri generali omogenei già individuati dalla UE. Partecipano al progetto di avvio sperimentale 8 paesi dell'Unione: Belgio, Cipro, Estonia, Finlandia, Malta, Slovenia, Romania e, naturalmente, Italia. L'iniziativa è già stata presentata pubblicamente in Italia nel 2016. La legge di bilancio 2019 (art. 1, comma 563) ha impresso una accelerazione all'effettiva adozione anche in Italia della Carta, prevedendo innanzitutto un decreto interministeriale per definirne i criteri e quindi le modalità per l'individuazione degli aventi diritto e per la realizzazione e la distribuzione della stessa a cura. Il provvedimento è stato adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 6 novembre 2020 e consente il rilascio della Disability Card alla quale sono connessi agevolazioni e benefici che verranno disciplinati tramite una serie di atti attuativi (convenzioni) con soggetti pubblici e privati già peraltro in corso di predisposizione. Nel mese di aprile 2022 è iniziata la consegna a coloro che hanno fatto richiesta delle card.
- <https://disabilita.governo.it/it/carta-europea-disabilita/come-funziona/>
- 7) **Fondo per i progetti per le persone sorde e con ipoacusia.** Finalità di tale Fondo - istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - è l'individuazione dei criteri e delle modalità mediante le quali devono utilizzarsi le risorse finanziarie allocate e destinate a finanziare progetti sperimentali per la diffusione di servizi di interpretariato in lingua dei segni italiana (LIS) e video interpretariato a distanza e per favorire l'uso di tecnologie innovative finalizzate all'abbattimento delle barriere alla comunicazione.

La materia dell'accessibilità, in particolare, è disciplinata da un'articolata e consolidata normativa che considera differenti ambiti di applicazione. Ad esempio, l'accessibilità dell'ambiente fisico e dei trasporti è trattata nell'ambito del quadro normativo relativo all'eliminazione e/o alla rimozione delle barriere fisiche tramite una pluralità di norme che hanno introdotto principalmente prescrizioni tecniche contenenti requisiti minimi e limiti dimensionali. Le norme di attuazione sono espresse dal DPR 24 luglio 1996, n. 503 e dal

D.M. 14 giugno 1989, n. 236.

In materia di diritto di accesso all'informazione, la legge 9 gennaio 2004, n. 4 riconosce e tutela il diritto di tutti i cittadini di accedere a tutte le fonti di informazione e ai servizi connessi, in particolare il diritto di accesso ai servizi informatici e telematici della pubblica amministrazione e ai servizi di pubblica utilità da parte delle persone con disabilità. Le disposizioni contenute in questa legge si applicano, oltre che alla pubblica amministrazione, anche alle altre organizzazioni economiche pubbliche, alle società private che forniscono servizi pubblici, agli istituti di assistenza pubblica e alle organizzazioni di riabilitazione, alle società di trasporto e comunicazione controllate dallo Stato e ai fornitori di servizi di informazione.

Il regolamento del Governo (DPR 1° marzo 2005, n. 75) stabilisce i criteri e i principi operativi e organizzativi per l'accessibilità, mentre il decreto ministeriale di attuazione (DM 8 luglio 2005) definisce i requisiti tecnici e le metodologie per verificare l'accessibilità dei siti web pubblici. Il Codice dell'Amministrazione digitale (CAD) definisce l'accessibilità come prerequisito per i siti web delle pubbliche amministrazioni e stabilisce che i siti web istituzionali devono essere creati con i più elevati standard di usabilità e accessibilità, anche per le persone con disabilità, insieme alla completezza delle informazioni, alla chiarezza del linguaggio, all'affidabilità, alla qualità, all'omogeneità e all'interoperabilità. L'articolo 5 della legge 4 del 2004 stabilisce altresì che tali norme si applicano anche ai materiali didattici e di formazione.

In relazione all'ambito dell'istruzione, il decreto ministeriale 30 aprile 2008 include la Disciplina tecnica relativa all'accessibilità degli strumenti didattici e formativi a favore degli studenti disabili e introduce le linee guida editoriali per i libri di studio e per l'accessibilità e la fruibilità del software didattico da parte degli studenti con disabilità.

Nel quadro del principio di non discriminazione, l'assetto normativo è ulteriormente rafforzato dalla legge 1° marzo 2006, n. 67 (Misure per la tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazioni). Particolare rilievo assume il recente decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale), che ha introdotto modifiche, alla legge 9 gennaio 2004, n. 4, per favorire l'accesso delle persone con disabilità agli strumenti informatici.

Le disposizioni di modifica hanno ampliato l'obbligo di applicazione delle caratteristiche di accessibilità delle strutture e dei servizi aperti o forniti al pubblico attraverso i nuovi sistemi e le tecnologie di informazione e comunicazione in rete, oltre alle previste pubbliche amministrazioni, agli enti pubblici e ecc., ai soggetti giuridici con un fatturato medio, negli ultimi tre anni di attività, superiore a novecento milioni di euro, che offriranno servizi al pubblico attraverso siti web o applicazioni mobili.

Con la legge di conversione (legge 11 settembre 2020, n. 120) del suddetto decreto-legge i soggetti ai quali è esteso questo obbligo è stato ampliato, poiché i soggetti giuridici sono diventati quelli con un tetto del fatturato medio superiore a cinquecento milioni di euro.

Le prescrizioni alle quali attenersi sono i requisiti di accessibilità informatica previsti dalla normativa tecnica europea, la Direttiva (UE) 2016/2102 relativa all'accessibilità dei siti web e delle applicazioni mobili degli enti pubblici acquisiti e introdotti nelle Linee guida sull'accessibilità degli strumenti informatici emanate dall'Agenzia per l'Italia digitale.

La loro pubblicazione ufficializza gli elementi e le azioni, non solo per quanto riguarda la realizzazione delle caratteristiche degli strumenti informatici, ma anche i mezzi di feedback e monitoraggio con gli utenti, che nel dettaglio sono:

- i requisiti tecnici per l'accessibilità degli strumenti informatici, compresi i siti web e le applicazioni mobili;
- le metodologie tecniche per la verifica dell'accessibilità;
- il modello della dichiarazione di accessibilità;
- la metodologia di monitoraggio e valutazione della conformità degli strumenti informatici, ivi inclusi i siti web e le applicazioni mobili, alle prescrizioni in materia di accessibilità;
- le circostanze in presenza delle quali si determina un onere sproporzionato, per cui i soggetti erogatori possono ragionevolmente limitare l'accessibilità di un sito web o applicazione mobile (tenuto conto di quanto previsto dall'articolo 5 della direttiva (UE) 2016/2102).

Questa modifica normativa amplia notevolmente la copertura legale del diritto all'accessibilità agli strumenti informatici in Italia ed è stata infatti anche di una comunicazione, che ha suscitato molti apprezzamenti, in occasione dell'*European Inclusion Summit* organizzato dalla Presidente di turno tedesca della UE nel novembre 2020.

Il 26 aprile 2022 l'Agenzia per l'Italia Digitale ha adottato, con la Determinazione n.117/2022, le Linee guida

sull'accessibilità degli strumenti informatici per i soggetti che offrono servizi al pubblico attraverso siti web o applicazioni mobili, con un fatturato medio, negli ultimi tre anni di attività, superiore a cinquecento milioni di euro.

<https://www.agid.gov.it/it/agenzia/stampa-e-comunicazione/notizie/2022/05/06/accessibilita-emanate-linee-guida-i-privati>

Per quanto riguarda la direttiva europea in materia di accessibilità (*European Accessibility Act – EAA*), essa ha l'obiettivo di creare uno standard di accessibilità per la produzione di beni e servizi in Europa in senso ampio coinvolgendo la manifattura e la produzione di servizi da parte di imprese private.

Il processo di recepimento della direttiva 2019/882 EU sui requisiti di accessibilità dei prodotti e dei servizi può dirsi concluso, essendo stato acquisito anche il parere delle Commissioni parlamentari sullo schema di decreto legislativo che deve essere solo ratificato dal Consiglio dei Ministri.

Attuali sistemi di monitoraggio delle misure

Nella prospettiva di rendere più organico l'attuale sistema di monitoraggio dei risultati delle politiche in materia di disabilità, si elencano di seguito i principali sistemi di *reporting* di alcune delle misure sopra illustrate:

- 1) Sull'uso del Fondo nazionale per la non autosufficienza, sono le Regioni a monitorare e rendicontare al Ministero del lavoro gli interventi programmati a valere sulle risorse loro destinate compilando un questionario di monitoraggio delle prestazioni e degli interventi attivati. L'erogazione delle risorse di ciascuna annualità è condizionata alla rendicontazione da parte delle Regioni sulle risorse acquisite.
- 2) L'articolo 8 della legge 112/2016, sul "Dopo di noi" prevede la Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione che illustra gli interventi concretamente messi in campo a livello territoriale dando conto, in particolare, dei beneficiari e delle soluzioni alloggiative, nonché degli indirizzi di programmazione. La Relazione tiene conto dei dati relativi al monitoraggio messi a disposizione dalle Regioni.
- 3) L'articolo 41 della legge 104/1992 prevede la predisposizione biennale di una relazione al Parlamento, oggi in carica all'Osservatorio attraverso enti tecnici coinvolti.
- 4) L'articolo 21 della legge 68/99 prevede la predisposizione di un rapporto biennale periodico al Parlamento sulla sua attuazione a carico del Ministro del lavoro e delle politiche sociali. Il 12 gennaio 2021 il Ministro del lavoro e delle politiche sociali ha presentato la Nona Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 12 marzo 1999, n. 68 "Norme per il diritto al lavoro dei disabili" Anni 2016-2017 2018.
- 5) Il sistema di monitoraggio del PNRR prevede una reportistica sistematica non solo sullo stato di avanzamento delle singole misure a contenuto finanziario ma anche sul grado raggiungimento degli obiettivi di implementazione della CRPD da parte della legge-delega n. 227/2021 e dei conseguenti decreti legislativi di attuazione.

Azioni e misure

Azione dell'Osservatorio Nazionale per la Disabilità

Il primo programma d'azione biennale per la promozione dei diritti e dell'integrazione delle persone con disabilità è stato adottato con DPR 4 ottobre 2013. I gruppi di lavoro dell'Osservatorio hanno monitorato lo stato di attuazione del suddetto piano ed elaborato i contributi necessari per elaborare la proposta del secondo piano d'azione biennale, adottato con DPR 12 ottobre 2017.

Il funzionamento e l'attività dell'OND sono state prorogate con DPCM del 21 ottobre 2019, contestualmente con la decisione di mantenere presso la Presidenza del Consiglio la funzione di coordinamento delle politiche attive in favore della disabilità e con la decisione dello stesso Presidente del Consiglio di non delegare ad altro Ministro tale funzione, assumendo pertanto in prima persona la presidenza dell'OND.

A partire dal 2020 è iniziato un nuovo ciclo triennale di attività dell'Osservatorio, che è stato strutturato – similmente ai precedenti – attraverso l'istituzione di gruppi di lavoro, fra i quali uno specificamente deputato a predisporre il sistema degli indicatori statistici per il monitoraggio della condizione delle persone con disabilità.

Il programma di lavoro dell'OND è stato approvato nel corso del 2020 con una organizzazione dei lavori basata in particolare sulla identificazione:

- delle aree tematiche prioritarie su cui lavorare;
- di gruppi tematici, aperti a esperti in rappresentanza delle istituzioni, delle associazioni rappresentative della società civile, che approfondiscano i temi messi in discussione sulla base di documenti introduttivi di discussione alle varie tematiche;
- di forme di raccordo dei gruppi di lavoro con il comitato tecnico scientifico, attraverso rapporti scritti delle elaborazioni definite.

L'OND ha proceduto ad un sistema di audizioni di enti ed esperti competenti nei vari campi di attività coperti dalla CRPD, che ha come interlocutori privilegiati:

- i) l'ISTAT, per migliorare ed aumentare la fruizione di dati e statistiche (comparazioni tra le opportunità di tutti comparate con quelle delle persone con disabilità in alcuni ambiti specifici quali trasporti, lavoro, accessibilità a beni e servizi, etc.);
- ii) Regioni e comuni per raccogliere dati e informazioni sulla attuazione delle politiche legate all'applicazione della CRPD, per i profili di competenza delle Amministrazioni territoriali e destinati a confluire nella relazione al Parlamento sulla legge 104/92 (vita indipendente, accessibilità, deistituzionalizzazione, politiche innovative, etc.);
- iii) Ministeri, con lo scopo di promuovere e favorire l'accelerazione di provvedimenti e politiche e acquisire informazioni circa l'attuazione degli impegni programmatici di Governo.

Nei compiti dell'OND vi è il monitoraggio del Programma d'azione e dell'implementazione della CRPD. A tal fine si procederà alla implementazione del sistema, definendo anzitutto un dispositivo di valutazione dei progressi sia a livello nazionale che regionale attraverso:

- specifici indicatori di risultato e di processo;
- rilevazione di dati e statistiche basate sull'art. 31 della CRPD;
- identificazione delle priorità da approfondire e elaborazione di strumenti di lavoro finalizzati ad una più articolata perimetrazione di interventi, attività e servizi, allo scopo di arrivare a definire risultati in tempi certi.

Si intende in particolare:

- avviare un adeguamento e miglioramento delle statistiche e raccolta dei dati sulla condizione delle persone con disabilità (in linea con l'art. 31 della CRPD);
- predisporre un atto normativo che permetta l'interconnessione degli archivi amministrativi e delle indagini statistiche per le finalità di monitoraggio della CRPD;
- definire criteri per garantire l'accessibilità dei dati e delle statistiche e proporre modalità efficaci di diffusione dei dati (art. 31);
- monitorare lo stato di applicazione della legge 104/1992, l'applicazione e gli effetti della legge 68/1999, i fondi e i programmi assistenziali, le discriminazioni.

L'approccio al tema dell'applicazione della CRPD si basa sui seguenti elementi chiave:

- a) coordinamento dei contenuti degli Accordi internazionali ed europei sottoscritti dall'Italia (convenzioni dell'ONU e del Consiglio d'Europa, Obiettivi di sviluppo sostenibile, Sendai framework, etc.) per rafforzare l'*enforcement* degli impegni assunti dall'Italia in materia di disabilità;
- b) approccio basato sul "doppio binario" nelle azioni da sviluppare, il c.d. "*twin track approach*" (finanziamenti a politiche e azioni dedicate alle persone con disabilità e *mainstreaming* della disabilità nelle politiche generali);
- c) partecipazione e coinvolgimento delle organizzazioni delle persone con disabilità e della società civile competenti nelle aree di intervento dell'OND;
- d) promozione di iniziative innovative utili ad applicare la CRPD;
- e) raccordo dei gruppi di lavoro con il Comitato tecnico-scientifico attraverso rapporti scritti delle elaborazioni definite e concrete proposte di iniziative, per arrivare a definire le proposte da sottoporre al Presidente del Consiglio dei Ministri e alle autorità competenti.

Obiettivo del programma di azione è quindi realizzare un meccanismo efficace di coordinamento interministeriale – imperniato sul sistema Livello politico Presidente del Consiglio/Osservatorio (organismo consultivo tecnico-scientifico e di rappresentanza del partenariato)/Ufficio per le politiche a favore delle persone con disabilità (strumento operativo). Il sistema comprende anche tutte le altre Agenzie pubbliche e ha per mission la facilitazione e il rafforzamento dell’applicazione della CRPD in tutti gli ambiti di competenza governativi.

Come illustrato nel paragrafo “*La direttiva sulla attuazione del PNRR*”, un elemento chiave di questa funzione è il ruolo di monitoraggio che è stato attribuito all’OND nell’ambito del PNRR e a seguito della adozione della direttiva PNRR in materia di disabilità. Come detto nel paragrafo “*L’Osservatorio Nazionale sulla Disabilità*” si prevede che entro luglio 2022 l’Osservatorio approvi il nuovo Programma di azione.

L’Osservatorio è inoltre pienamente coinvolto nella fase di attuazione della legge-delega in materia di disabilità n. 227/2021.

Misure di carattere finanziario

La pandemia da Covid-19 ha avuto un impatto molto gravoso – al netto degli aspetti squisitamente sanitari e psicologici – sulle persone con disabilità, accrescendone le difficoltà di ordine pratico nella vita quotidiana, riducendo in alcuni momenti efficacia e qualità dei servizi e, quindi, accentuandone i rischi di esclusione sociale.

Il Governo italiano ha aumentato la dotazione finanziaria delle politiche per la non autosufficienza e la disabilità, che coprono gli interventi sanitari e di assistenza socio-sanitaria dedicati alle categorie fragili e ai malati cronici.

Con l'intento di razionalizzare, semplificare e creare un quadro coerente delle politiche di settore, la legge di bilancio 2020 ha istituito un fondo a carattere strutturale denominato "Fondo per la disabilità e la non autosufficienza", (si veda anche il paragrafo *La legge delega in materia di disabilità n. 227 del 22 dicembre 2021*) con una dotazione di 200 milioni di euro per il 2021 e di 300 milioni di euro annui a decorrere dal 2022. La legge di bilancio 2022 ha attribuito al Fondo la nuova denominazione di "**Fondo per le politiche in favore delle persone con disabilità**" e ne ha incrementato la dotazione di 50 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2023 al 2026, disponendone il trasferimento presso lo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, al fine di dare attuazione a interventi legislativi in materia di disabilità finalizzati al riordino e alla sistematizzazione delle politiche di sostegno alla disabilità di competenza dell'Autorità politica delegata in materia di disabilità (Ministro per le disabilità). Sul punto si ricorda che il 31 dicembre 2021 è entrata in vigore la legge n. 227 del 2021 di delega al Governo in materia di disabilità.

Il Decreto “sostegni” nel marzo 2021 ha istituito il **Fondo per l'inclusione delle persone con disabilità** destinato a progetti specifici a carattere territoriale, con una dotazione per l’anno 2021 di 100 milioni di euro. La legge di bilancio 2022 ha incrementato il Fondo di 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2022 e 2023 e ha inserito, tra gli ambiti di intervento verso cui orientare gli specifici progetti da finanziare con le risorse del Fondo (tra i quali la promozione e la realizzazione di infrastrutture, l'inclusione lavorativa e il turismo accessibile) le iniziative dedicate alle persone con disturbo dello spettro autistico.

Si segnala inoltre, che gli stanziamenti operati dalla legge di bilancio 2019, che aveva incrementato e reso strutturali i fondi finanziati annualmente per la non autosufficienza e la disabilità, sono stati confermati dalle successive leggi di bilancio. Nel periodo emergenziale da COVID-19, nell'ottica di rafforzare i servizi e i progetti di supporto alla domiciliarità per le persone disabili e non autosufficienti, e per il sostegno di coloro che se ne prendono cura, il **Fondo nazionale per la non autosufficienza** (principale fondo statale per le prestazioni di assistenza sociale) è stato dotato, attraverso successivi incrementi, di 669 milioni di euro. L'art. 37-bis del decreto legge n. 73 del 2021 (c.d. Decreto Sostegni bis), ha incrementato di 40 milioni di euro per l'anno 2022 il Fondo allo scopo di finanziare specificamente programmi di assistenza domiciliare ed assistenza domiciliare integrata e potenziare l'assistenza ed i servizi relativi ai progetti di vita indipendente per le persone con disabilità e non autosufficienti. Il Fondo è stato ulteriormente incrementato dalla legge di bilancio 2022 per un ammontare pari a 100 milioni di euro per l'anno 2022, a 200 milioni per l'anno 2023, a 250 milioni per l'anno 2024 e a 300 milioni di euro a decorrere dal 2025. Tali integrazioni sono espressamente collegate alla graduale introduzione dei Livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS) e al rafforzamento dei servizi socioassistenziali rivolti alle persone anziane non autosufficienti.

La dotazione finale del Fondo per il 2022 è pari a 822 milioni di euro.

Nel 2020, sono stati inoltre incrementati il Fondo Dopo di noi e il Fondo dedicato agli interventi regionali di sollievo a favore dei caregiver. A questo ultimo Fondo, la legge di bilancio 2021 ha affiancato un ulteriore Fondo, le cui risorse (pari a 30 milioni per ciascun anno del triennio 2021-2023) sono indirizzate ad interventi legislativi per il riconoscimento dell'attività non professionale del prestatore di cure familiare (caregiver). Quest'ultimo Fondo è stato incrementato di 50 milioni di euro per ciascun anno del triennio 2022-2024. La dotazione finale del Fondo per il 2022 è pertanto pari a 80 milioni.

La legge di bilancio 2022 ha istituito un ulteriore fondo destinato al potenziamento dei servizi di assistenza all'autonomia e alla comunicazione per gli alunni con disabilità della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e della scuola secondaria di primo e secondo grado con una dotazione di 100 milioni di euro a decorrere dal 2022, incrementati di ulteriori 100 milioni dal decreto legge n. 228 del 2021. La medesima legge di bilancio ha incrementato, con importi crescenti da 30 milioni nel 2022 a 120 milioni di euro a decorrere dal 2027, il Fondo di solidarietà comunale con la finalità di rafforzare il trasporto scolastico degli studenti con disabilità che frequentano la scuola dell'infanzia, primaria e secondaria di 1° grado.

<https://disabilita.governo.it/it/misure-di-sostegno-per-le-persone-con-disabilita/>

Misure di incentivazione dell'occupazione

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza prevede che nei “bandi di gara saranno indicati, come requisiti necessari e, in aggiunta, premiali dell'offerta, criteri orientati verso gli obiettivi di parità. L'articolo 47 del decreto-legge n.77 del 2021, contiene disposizioni volte a favorire la pari opportunità di genere e generazionali, nonché l'inclusione lavorativa dei disabili in relazione alle procedure afferenti alla stipulazione di contratti pubblici finanziati, in tutto o in parte, con le risorse previste dal Regolamento (UE) 2021/240 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 febbraio 2021 e dal Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 - Piano nazionale di rilancio e resilienza (PNRR), e dal Piano nazionale per gli investimenti complementari (PNC).

Con decreto del 7 dicembre 2021, il Ministro per le pari opportunità ha approvato le linee guida in attuazione di questa disposizione, le quali prevedono che le stazioni appaltanti, nello svolgimento delle procedure di selezione dei fornitori, premiano, ovvero escludano, le imprese in base ai seguenti parametri-chiave:

- 1) Emissione della dichiarazione di regolarità sul diritto al lavoro delle persone con disabilità;
- 2) Rispetto degli obblighi di cui alla legge 12 marzo 1999, n. 68;
- 3) Impegno ad assumere, oltre alla soglia minima percentuale prevista come requisito di partecipazione, persone con disabilità
- 4) Possesso della certificazione di responsabilità sociale ed etica;
- 5) Clausole di favore per imprese costituite da persone con disabilità, con persone con disabilità con ruoli dirigenziali, con impiego di persone con disabilità oltre i minimi di legge previsti;
- 6) Previsione nell'organico aziendale della figura del disability manager;
- 7) Adozione di strumenti di conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro per i propri dipendenti, che prevedano telelavoro o smart working; benefit di cura per infanzia e anziani/disabili non autosufficienti e loro familiari, sportello informativo su non discriminazione/pari opportunità/inclusione persone con disabilità, attuazione di accomodamenti ragionevoli finalizzati alla inclusione delle persone sorde, adozione di servizi di sicurezza sul lavoro specificamente rivolti alle persone con disabilità.

Politica dell'accessibilità nella programmazione

L'articolo 9 della CRPD prevede, al fine di consentire alle persone con disabilità di vivere in maniera indipendente e di partecipare pienamente a tutti gli ambiti della vita, che gli Stati Parti debbano prendere misure appropriate per assicurare alle persone con disabilità, su base di eguaglianza con gli altri, l'accesso all'ambiente fisico, ai trasporti, all'informazione e alla comunicazione, compresi i sistemi e le tecnologie di informazione e comunicazione, e ad altre attrezzature e servizi aperti o offerti al pubblico, sia nelle aree urbane che nelle aree rurali.

Si fa riferimento, dunque, a un'accezione di accessibilità trasversale che deve essere tenuta in debita considerazione nella predisposizione e attuazione di programmi e misure. Lo stesso art. 7 del Regolamento (UE) dei fondi strutturali 1303/2013 e l'art. 9 del Regolamento UE 1060/2021 recante disposizioni comuni sull'uso dei fondi a gestione concorrente 2021-2027 ricorda che “In particolare, nella preparazione e nella

realizzazione dei programmi sarà contemplata l'accessibilità per le persone con disabilità". Tale vincolo viene applicato su tutti i fondi strutturali europei ed i relativi programmi. L'attenzione alla tematica di diritti riconosciuti dalla CRPD deve quindi basarsi sull'approccio a doppio binario (*twin track approach*): prevedere progetti dedicati alle persone con disabilità ed inserire il rispetto dei diritti delle persone con disabilità in tutti i progetti (*mainstreaming*).

La programmazione dei Fondi di coesione deve quindi essere coerente con l'approccio *mainstreaming*, qui più volte ricordato. Per raggiungere tale obiettivo:

- l'analisi di contesto di ciascun programma conterrà un *assessment* del grado di implementazione complessivo della CRPD in ciascun territorio e/o in ciascun settore, redatta sulla base di schemi validati dall'OND;
- il partenariato economico sociale dovrà vedere la partecipazione delle associazioni maggiormente rappresentative del mondo della disabilità;
- esperti indipendenti devono essere coinvolti nella preparazione e attuazione dei programmi e nella progettazione di singole misure;
- nella valutazione ex ante deve essere adeguatamente considerata la quota di persone con disabilità che compone la popolazione di riferimento;
- tra gli indicatori di risultato devono essere inclusi e valorizzati quelli capaci di restituire informazioni sul maggior grado di inclusione sociale delle persone con disabilità realizzato da ciascuna misura o gruppo di misure;
- questionari e sondaggi devono essere utilizzati per verificare che le misure raggiungano, tra i beneficiari, anche le persone con disabilità;
- tutte le forme di comunicazione relative alla predisposizione e attuazione dei programmi devono garantire l'accessibilità;
- le check-list in materia di controlli devono essere integrate al fine di controllare che le misure attuate siano effettivamente rispettose delle norme in materia di accessibilità;
- tra le azioni di miglioramento della capacità amministrativa vanno previste e considerate quelle in grado di facilitare e rendere più efficace l'accessibilità ai servizi pubblici delle persone con disabilità;
- incentivi e premialità devono essere previsti tra i criteri di selezione per quei progetti che contengano particolari attenzioni o soluzioni innovative per l'inclusione delle persone con disabilità;
- devono essere garantiti i principi:
 - del riconoscimento della condizione di disabilità e delle persone con disabilità, in linea con la definizione della CRPD, in ambito educativo, sanitario, lavorativo e sociale, tenendo conto dell'età, basato sul modello bio-psico-sociale integrato dal rispetto dei diritti umani e con la diretta partecipazione del beneficiario;
 - di vita indipendente in contrasto con le forme di segregazione esistenti e di garanzia del diritto alla realizzazione del proprio progetto personalizzato di vita;
 - di discriminazione fra diverse tipologie di disabilità.

Possibili procedure da attivare in caso di mancata osservanza delle disposizioni della Convenzione

L'Ufficio per le politiche in favore delle persone con disabilità, che ha già tra i propri compiti istituzionali la ricezione di segnalazioni, istanze, richieste, quesiti, proposte dalle persone con disabilità, anche in forma associata, metterà a servizio tale funzione anche ai fini della capacità di monitoraggio del rispetto dei principi e delle prescrizioni della CRDP nell'ambito dell'attuazione dei programmi cofinanziati dai Fondi SIE.

Laddove tali segnalazioni vertano su specifiche modalità di attuazione di un programma cofinanziato dai Fondi SIE, l'Ufficio procede a una istruttoria e sottopone i risultati di tale istruttoria al Comitato tecnico- scientifico dell'OND per un parere motivato.

La partecipazione dell'Ufficio ai Comitati di sorveglianza e monitoraggio dei programmi cofinanziati consente di portare all'attenzione di tutti i componenti, oltre che dell'Autorità di gestione e di quella di Audit, la segnalazione o il reclamo, insieme alle possibili azioni correttive.

I casi di non conformità e i reclami delle operazioni sostenute dai Fondi rientrano nelle materie di competenza della funzione di audit delle operazioni.

La segnalazione di casi di non conformità e i reclami – di cui il già descritto servizio di ricezione delle istanze segnalazioni da parte di persone con disabilità e loro associazioni può costituire un canale aggiuntivo agli altri consueti canali di segnalazione - sarà trasmessa all’Autorità di gestione e all’Autorità di Audit competente affinché ne sia data informativa al Comitato di sorveglianza perché siano adottate e monitorate le azioni correttive.

Inoltre, un atto di indirizzo sarà elaborato di concerto tra il DPCOE e l’Ufficio e indirizzato all’Organismo di coordinamento nazionale delle Autorità di Audit perché sia adeguatamente tenuto conto dell’obbligo di rispettare le prescrizioni vincolanti nei sistemi e di gestione e controllo dei programmi e nelle azioni di follow-up, attraverso le quali individuare le misure correttive e ulteriori misure preventive.

Sulla falsariga delle medesime procedure - già illustrate in altre comunicazioni - per il trattamento dei reclami relativi a presunte violazioni della Carta dei diritti fondamentali della UE, saranno garantite per il periodo 2021-2027, da parte delle Autorità di Gestione dei Programmi, procedure efficaci per l’esame di reclami inoltrati dai Beneficiari. In particolare, si garantiranno: procedure accessibili e fruibili ai beneficiari, ai potenziali beneficiari, ai soggetti attuatori, ai destinatari finali delle singole azioni, alle persone; la presa in carico e la valutazione di merito delle segnalazioni; un’informativa annuale al Comitato di Sorveglianza. A tal fine sarà richiesto alle Autorità di gestione di:

- predisporre e implementare all’interno del Sistema di gestione e Controllo una procedura dei reclami;
- monitorare i canali di ricezione dei reclami;
- assicurare una istruttoria del reclamo e l’adozione e comunicazione di un atto di decisione dell’esito dell’istruttoria.

Nel momento in cui l’Autorità di Gestione accerti la non conformità rispetto ai principi sanciti dalla CRPD, essa avrà il compito di porre in essere tutte le azioni necessarie per la relativa soluzione. In particolare, nei casi di non conformità individuati anche attraverso audit di verifica sia interni sia esterni, l’Autorità di Gestione, previo accertamento, adotta le necessarie misure correttive ed informa il Comitato di Sorveglianza e le eventuali Autorità interessate. A cadenza almeno annuale l’Autorità di Gestione informerà il Comitato di Sorveglianza circa le segnalazioni ricevute e le valutazioni effettuate e, nei casi in cui la segnalazione di reclamo sia effettiva e possa essere accolta, l’Autorità di Gestione adotterà le necessarie misure correttive, di cui informerà il Comitato di Sorveglianza, il soggetto segnalante e altri eventuali aventi diritto.