

LA LEGISLAZIONE EUROPEA PER I CITTADINI DISABILI

3.1 La condizione dei disabili in Europa

Negli ultimi decenni tra i temi affrontati dall'Unione Europea attraverso l'emanazione di direttive e l'elaborazione di progetti mirati, vi è quello dell'handicap. Le disposizioni e i programmi finanziati dall'Unione Europea a proposito di handicap hanno come obiettivo fondamentale la rimozione degli ostacoli culturali e materiali per una vera integrazione sociale dei disabili, attraverso progetti finanziati dall'UE stessa.

Tutti gli Stati hanno avviato, seppur con tempi e modalità diverse, politiche sociali per migliorare le condizioni di vita dei cittadini disabili e creare gradualmente crescenti opportunità per l'inserimento nella vita sociale.

Un impegno comune che ha coinvolto i diversi paesi, è stato il progressivo superamento di forme di istituzionalizzazione con il graduale inserimento delle persone disabili nel proprio ambiente di vita.

In diversi paesi europei, a partire dagli anni Cinquanta, si era diffuso il cosiddetto "Stato assistenziale", che aveva condotto alla formazione di grandi istituti di assistenza fondati sulle esigenze della famiglia e non orientati a singoli beneficiari. Essi

sono divenuti “piccole città” popolate da persone con disabilità fisiche e mentali, complete di strutture per il tempo libero, laboratori, servizi sanitari, ecc.

In seguito, e in particolare agli inizi degli anni Ottanta, si è registrato un cambiamento politico nell’atteggiamento e nella responsabilizzazione della società. Tale atteggiamento ha generato in molti Stati dell’UE, un passaggio dall’atteggiamento di “protezione” alla filosofia della “vita autonoma”. Questo processo ha incontrato e incontra ancora difficoltà di vario genere, ma ormai sembra irreversibile.

3.1.1 Politiche assistenziali

A livello assistenziale pertanto, si è riscontrata nell’ultimo ventennio una tendenza generale verso la filosofia e la pratica dell’assistenza nella comunità sociale, ossia nell’assistenza domiciliare con o senza il supporto dei servizi territoriali.

Attualmente in molti Stati membri dell’UE le prestazioni di servizi per le persone disabili vengono svolte da grandi organismi senza scopo di lucro, ma con sovvenzioni dello Stato e appalti pubblici, locali o nazionali. Altri Stati membri mantengono tali prestazioni soltanto nell’ambito del settore pubblico, mentre altri ancora combinano servizi del volontariato e servizi pubblici. Contemporaneamente molto è cambiato nelle politiche e nelle azioni dei servizi pubblici, del volontariato e

della società in generale, riguardo agli atteggiamenti verso le persone con difficoltà.

In numerosi Stati membri, anche per persone con gravi forme di disabilità, si osserva da anni un indiscussa tendenza verso la creazione di piccole strutture al posto dei tradizionali grandi istituti. Si sono sviluppati movimenti sostenuti da associazioni, organizzazioni di volontariato e ONG (Organizzazioni Non Governative) che hanno favorito varie soluzioni per la vita indipendente. Molti esempi sono riscontrabili in diversi paesi dove gli ospedali psichiatrici e gli istituti sono stati chiusi e sono state avviate esperienze quali le comunità- alloggio, basate sul principio della vita di gruppo integrata nel territorio.

Occorre tuttavia osservare che in diversi Stati membri molte procedure ed esperienze innovative, sebbene siano state proposte e regolamentate, ancora non sono state pienamente attuate. Si riscontrano, inoltre, discordanze sia negli indirizzi operativi sia nelle strategie politiche.

3.1.2 Politiche scolastiche

Il processo di integrazione nella vita sociale, non poteva non investire il campo educativo, introducendo profondi cambiamenti e innovazioni nei sistemi di educazione a favore dei ragazzi disabili.

In tutti i paesi, pertanto, sono state affrontate le istanze educative dei portatori di handicap. Le soluzioni finora adottate sono molteplici e si presentano ancora diversificate tra i diversi Stati. Mentre in Italia, ormai da oltre venti anni, si è generalizzato il processo di integrazione scolastica nelle scuole comuni di ogni ordine e grado, in diversi altri paesi il passaggio dalle scuole speciali alle scuole ordinarie è ancora in fase di transizione oppure si attua con precise limitazioni.

Nell'UE sono presenti, pertanto, almeno tre diverse realtà scolastiche nei confronti dei disabili: inserimento nelle scuole speciali, integrazione nelle scuole comuni, situazioni intermedie.

Sono presenti, però, premesse incoraggianti visto che in ogni paese è in atto una profonda riflessione sulle migliori opportunità educative a favore dei disabili.

Tra le diverse realtà nazionali, inoltre, si svolgono da tempo e s'intensificano incontri tra esperti, sperimentazioni e scambi di esperienze per la ricerca di strategie sempre migliori e più adeguate alle esigenze educative e didattiche degli alunni con handicap.

3.1.3 Politiche formative e occupazionali

Anche nei settori della formazione professionale e dell'inserimento lavorativo non sono mancati interventi in tutti i paesi dell'UE, finalizzati a creare le condizioni di accesso al

mercato del lavoro. Si è dimostrato, infatti, che la formazione professionale e una valida esperienza di lavoro risultano strumenti utili per un'efficace integrazione nella comunità.

La formazione è considerata uno dei mezzi più importanti per ottenere un inserimento professionale ottimale. Nei diversi paesi l'offerta di formazione si presenta ricca e varia, ma non mancano difficoltà che limitano fortemente il successivo processo di integrazione lavorativa.

Per quanto riguarda l'inserimento lavorativo, tutti gli Stati membri hanno messo in atto da tempo legislazioni specifiche. Esistono normative le quali stabiliscono, come in Italia, che una certa proporzione degli addetti di un'azienda debba essere rappresentata da persone disabili. Tali sistemi sono falliti nella pratica, in parte a causa delle procedure burocratiche, in parte per altri problemi derivanti dalle condizioni connesse a situazioni lavorative. Sono mancati, in quasi tutti gli Stati membri, controlli sulle aziende obbligate all'assunzione dei soggetti facenti parte delle categorie predette; si è verificata una consistente evasione praticata tramite la richiesta di esclusione e di esonero ad apposite commissioni o tramite il pagamento di esigue sanzioni.

I provvedimenti adottati in questo settore mostrano scarsa coesione tra gli Stati dell'UE ed anche quando si sono adottati programmi e legislazioni specifiche non sempre questi sono stati attuati o applicati completamente. Nel corso degli ultimi anni non sono mancate nei singoli paesi disposizioni finalizzate a

migliorare le condizioni di accesso al mondo del lavoro. Gli sviluppi più recenti e quelli in corso, prevedono l'introduzione di consulenze specialistiche, inclusione di clausole di non discriminazione negli ordinamenti nazionali, programmi per il decentramento delle responsabilità in centri di lavoro protetto, legislazioni sulla formazione professionale, introduzioni di contributi per gli accompagnatori o per formatori e proposte di legge mirate alla tutela specifica contro le discriminazioni.

Due sono le impostazioni emergenti sul problema del lavoro: la creazione di posti che siano disponibili solo per i disabili e l'identificazione di opportunità occupazionali che siano aperte anche a loro. In alcuni Stati membri la costituzione di imprese sociali e di cooperative è vista come una misura di occupazione integrativa, perché fornisce nuovi tipi di lavoro, e spesso in settori innovativi. E' questo il caso di quelle imprese sociali definite come società commerciali, con le stesse modalità di finanziamento delle imprese tradizionali, ma con l'obiettivo addizionale di creare occupazione per gruppi specifici, compreso quello dei disabili.

Nell'UE è diffusa la consapevolezza che non vi sono posti di lavoro a sufficienza per offrire un'attività remunerativa a chiunque lo desideri. Al fine di garantire pari opportunità, gli Stati membri devono mettere a punto una linea politica coerente per affrontare la problematica dell'occupazione per tutti i cittadini.

Da queste brevi osservazioni non è difficile dedurre che, attualmente, in Europa il processo di integrazione dei cittadini disabili ha compiuto notevoli passi avanti, ma contemporaneamente incontra difficoltà che ritardano il traguardo della piena occupazione sociale. Da parte di tutti gli Stati membri, quindi, occorre intensificare gli sforzi in atto. E' necessario inoltre che si accrescano le relazioni e le forme di collaborazione per pervenire al più presto a politiche coerenti ed omogenee in tutti gli Stati dell'UE. Questo processo è in atto ormai da anni ed è sostenuto fortemente dall'UE.

3.2 Le iniziative dell'Unione Europea a favore dei disabili

Fin dal 1970 la Commissione delle Comunità Europee ha incentrato parte delle proprie attività sul settore sociale, in particolar modo sulle persone portatrici di handicap.

Le suddette attività si sono realizzate sia tramite il Fondo Sociale Europeo sia tramite studi svolti da specifici gruppi di lavoro istituiti a tal fine. Nel corso degli anni Settanta, attraverso il Fondo Sociale Europeo, sono stati decisi e attuati soprattutto interventi di formazione professionale a favore di giovani con disabilità fisiche e psichiche. La prima tappa dell'impegno comunitario è stata contrassegnata dall'istituzione di un programma di azione sociale adottato dal Consiglio d'Europa nel

1974. Nel 1981 è stata istituita la Divisione “Azioni a favore degli handicappati”.

Nel 1983 è stato adottato il primo programma comunitario, nell’ambito del quale sono state realizzate altre specifiche iniziative a favore delle persone handicappate. L’applicazione di questo primo programma ha consentito un confronto continuo tra le diverse realtà nazionali, ha favorito la definizione di obiettivi generali da perseguire unitariamente da parte di tutti gli Stati membri, e in particolare, ha messo in evidenza la necessità di un impegno continuativo a livello europeo.

Mentre inizialmente il contributo della Comunità agli sforzi nazionali si concentrava soprattutto nel favorire scambi tecnici di esperienze, a partire da questo periodo esso comincia ad orientarsi nel definire una politica globale e coerente, tramite l’elaborazione di un certo numero di strumenti comunitari a favore dei disabili.

Conseguentemente, il Consiglio ha adottato nel 1986 una raccomandazione concernente l’occupazione dei disabili e nel 1987, un programma comunitario di collaborazione sull’integrazione dei “minorati” nell’ambito della scuola e un programma comunitario di cooperazione riguardante l’integrazione scolastica.

Una nuova tappa è stata segnata nel 1988 con l’adozione da parte del Consiglio del secondo programma di azione comunitaria per il periodo 1988- 1991, che è stato denominato HELIOS I (Handicapped people in the European community Living

Indipendenty in an Open Society). Lo scopo principale era di prolungare e di approfondire le attività del programma precedente ponendo inoltre l'attenzione sulla promozione della vita autonoma dei disabili. Il programma Helios si è articolato in tre settori prioritari di intervento: l'integrazione scolastica, l'integrazione economica (formazione professionale e lavoro), l'integrazione sociale.

Il programma comunitario ha perseguito i seguenti obiettivi specifici:

- identificare gli approcci e i provvedimenti innovatori da promuovere al fine di migliorare la convergenza ed il coordinamento delle azioni svolte negli Stati membri a favore dei disabili;
- fornire una plusvalenza comunitaria nel settore dell'integrazione attraverso lo scambio di informazioni e di esperienze;
- migliorare la partecipazione a livello comunitario dei disabili a delle rispettive organizzazioni.

Nel 1990, attraverso il Fondo Sociale Europeo è stato adottato un altro specifico programma comunitario: il programma Horizon, finalizzato a migliorare le prospettive occupazionali dei portatori di handicap e di altri gruppi svantaggiati.

L'UE, nel decidere sull'approvazione dei finanziamenti, ha dato la precedenza ai progetti di respiro transnazionale, con particolare attenzione agli scambi, alla cooperazione e alla

diffusione delle informazioni a livello europeo (coinvolgendo in particolare i partner delle regioni sottosviluppate o colpite da declino industriale).

Le attuazioni dei programmi HELIOS I e Horizon si sono concluse rispettivamente nel 1993 e nel 1994.

Attualmente sono in atto successive adozioni che, insieme con altri programmi comunitari specifici, offrono un ventaglio di opportunità agli Stati membri per migliorare e coordinare le risposte alle esigenze dei cittadini disabili.

Il programma HELIOS II è stato concepito per realizzare la seconda parte del programma originale.

Rispetto alla prima fase il programma è stato ampliato soprattutto nei settori della prevenzione e dell'aiuto tempestivo e della rieducazione funzionale.

Sono previste azioni di carattere generale quali: promozione delle innovazioni e agevolazione degli scambi (seminari di studio, conferenze, ricerche, ecc.), diffusione delle esperienze che hanno avuto maggior successo, attuazione a livello comunitario di un sistema di raccolta, aggiornamento e scambio di informazioni con utilizzazione delle nuove tecnologie.

Viene quindi data molta importanza alle interrelazioni tra gli Stati membri così da favorire una crescita comune.

Con HELIOS II si è costituito inoltre un forum dei disabili europei composto dai rappresentanti delle associazioni (denominate nel progetto: organizzazioni non governative) e delle forze sociali (datori di lavoro, sindacati).

Il forum ha la funzione di proporre iniziative e nuove normative ed è chiamato a esprimersi su progetti sociali che intende varare la Commissione Europea.

Un ulteriore progetto, Handynet, consiste nel mettere a disposizione dei disabili una banca dati (su supporto magnetico e ora anche su cd-rom) contenente indirizzi utili e informazioni sugli ausili tecnici e sulle protesi prodotti in Europa.

Infine il progetto TIDE concerne un'iniziativa comunitaria nel campo delle tecnologie a favore delle persona disabili (decisione del Consiglio della CEE n.93/512). Il suo obiettivo specifico è stimolare in Europa un mercato interno della tecnologia della riabilitazione per agevolare l'integrazione socioeconomica dei disabili e degli anziani.

La Commissione ha assunto così un ruolo sempre più determinante nel favorire lo sviluppo di una politica globale e coerente a favore dei disabili dell'Unione Europea e per migliorare il loro processo di integrazione.

3.3 Il quadro politico dell'impegno comunitario

Nel corso degli ultimi anni, l'impegno della Commissione si è manifestato, oltre che con l'adozione continua di diversi programmi comunitari anche con iniziative politiche e proposte ufficiali a tutti gli Stati e con altre azioni specifiche.

Si è definito così un quadro politico di impegno a livello europeo i cui punti di riferimento sono segnati, tra l'altro, dai seguenti documenti ufficiali:

- la carta sociale adottata nel dicembre del 1990;
- il Trattato di Maastricht;
- la pubblicazione del libro bianco *“La politica sociale europea – uno strumento di progressione per l’Unione”*.

Tra gli atti, le azioni e gli strumenti operativi attivati è opportuno sottolinearne alcuni più importanti.

3.3.1 Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori

Il documento, approvato dagli Stati membri in occasione del Consiglio Europeo del dicembre 1989, contiene una disposizione molto importante per le persone disabili: *“Ogni persona handicappata, a prescindere dall’origine o dalla natura dell’handicap deve poter beneficiare di concrete misure aggiuntive intese a favorire l’inserimento sociale e professionale. Tali misure devono riguardare la formazione professionale, l’ergonomia, l’accessibilità, la mobilità, i mezzi di trasporto e l’alloggio e devono essere in funzione delle capacità degli interessati”*.

La carta deve trovare pratica applicazione tramite iniziative comunitarie ed atti deliberativi.

3.3.2 Fondo Sociale Europeo

Il Fondo Sociale Europeo (F.S.E.), insieme con il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (F.E.S.R.) e al Fondo Europeo d'Orientamento e di Garanzia Agricola (F.E.O.G.A.), è uno dei tre sistemi strutturali nell'ambito della Comunità in grado di finanziare azioni.

Il F.S.E., il cui quadro legale è previsto dal regolamento CEE n. 4255/88 del 19/12/89, può concorrere al finanziamento di progetti concernenti attività di formazione professionale, interventi per l'inserimento lavorativo, creazione di posti di lavoro autonomo, iniziative di orientamento e di consulenza per il reinserimento dei disoccupati. I destinatari possono essere giovani in attesa di occupazione e disoccupati.

Un'attenzione particolare è riservata alle categorie di persone che incontrano difficoltà nel mercato del lavoro. Nel rispetto di questi criteri, i progetti rivolti ai portatori di handicap, promossi da enti pubblici (Regioni, Province e Comuni) e da altri enti ed organizzazioni anche privati, possono accedere ai finanziamenti del Fondo Sociale Europeo. I finanziamenti del F.S.E. concorrono agli oneri previsti e sono erogati in funzione dei seguenti criteri:

- particolare interesse che le azioni rivestono dal punto di vista comunitario;

- particolare interesse che le azioni rivestono dal punto di vista regionale;
- caratteristiche proprie delle azioni considerate.

Il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale svolge la sua attività nel settore della sanità e della formazione in talune regioni della Comunità e può integrare efficacemente le azioni avviate nel quadro di programmi comunitari che si rivolgono ai cittadini disabili.

3.3.3 Risoluzione sull'integrazione scolastica

Il Consiglio e i ministri dell'istruzione, nella seduta del 31 maggio 1990, hanno approvato un'importante risoluzione per l'integrazione dei bambini e dei giovani con handicap nel sistema scolastico normale. Nella risoluzione si riconosce un'importanza ai legami tra famiglia, scuole, comunità, tempo libero e mondo del lavoro; si raccomanda la cooperazione tra tutte le istituzioni e organizzazioni che hanno competenze in merito e s'incoraggia inoltre il ricorso agli apporti delle nuove tecnologie.