

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Indicatori armonizzati nel campo delle disabilità come strumento di monitoraggio delle politiche europee

(2008/C 10/20)

Con lettera datata 13 febbraio 2007 la futura presidenza portoghese ha invitato il Comitato economico e sociale europeo ad elaborare un parere sugli «Indicatori armonizzati nel campo delle disabilità come strumento di monitoraggio delle politiche europee».

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 17 luglio 2007, sulla base del progetto predisposto dal relatore JOOST.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 26 settembre 2007, nel corso della 438^a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 160 voti favorevoli, nessun voto contrario e 6 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ritiene che, per mettere a segno dei progressi in materia di parità di diritti per i disabili, sarebbe opportuno adottare una tabella di marcia, come si è fatto nel campo della parità tra donne e uomini, e sviluppare una serie di indicatori e di obiettivi quantitativi che gli Stati membri dovrebbero realizzare in relazione alle priorità concordate.

1.2. Il CESE invita la Commissione e gli Stati membri a raccogliere una serie affidabile e coerente di indicatori e di obiettivi quantitativi, riferiti a ciascuna delle aree statistiche e delle finalità di intervento individuate e destinati ad essere realizzati da ciascuno Stato membro entro una data scadenza. I tentativi di rilevazione statistica effettuati nel passato e descritti più in basso non sono purtroppo stati ripresi a livello europeo e non costituiscono un indicatore permanente che possa essere misurato a scadenze regolari, per esempio nel quadro degli indicatori di inclusione sociale. Di fatto, invece, è proprio di una tale ripresa e misurazione sistematica che ci sarebbe bisogno per poter effettuare un intervento coerente.

1.3. Il CESE invita il Gruppo ad alto livello sulla disabilità ad approvare un elenco di priorità per la raccolta di dati, basandosi sulla serie di indicatori essenziali già messa a punto dall'ISTAT⁽¹⁾, anche se da aggiornare.

1.4. Gli Stati membri dovrebbero proseguire gli sforzi volti a raccogliere dati sulla disabilità attraverso inchieste effettuate periodicamente, per esempio ogni due anni. Occorre anche proseguire il lavoro svolto a livello internazionale con il Gruppo di Washington intorno alla definizione delle disabilità.

1.5. L'indagine sulla forza lavoro europea dovrebbe valutare più sistematicamente i progressi realizzati. In futuro i comitati Protezione sociale e Occupazione potrebbero prendere in considerazione, piuttosto che occasionali iniziative indipendenti, una serie di indicatori in merito ai quali eseguire ricerche regolari.

1.6. Il CESE chiede quindi che nelle inchieste Eurostat venga inserito un modulo coerente relativo alla disabilità, comprendente gli elementi menzionati più sopra, e che vengano presentate relazioni regolari per consentire di valutare adeguatamente le politiche e di individuare le priorità.

1.7. Le organizzazioni dei disabili negli Stati membri devono essere coinvolte nel lavoro inteso a mettere a punto la serie di indicatori che i rispettivi Stati ritengono più importanti. Grazie al riconoscimento degli indicatori armonizzati e alla raccolta di dati, gli Stati membri potranno scambiarsi le migliori pratiche, in quanto l'efficacia delle iniziative applicate sarà misurabile.

2. Introduzione

2.1. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) si compiace della richiesta, rivoltagli dalla presidenza portoghese, di presentare un parere sul tema *Armonizzazione degli indicatori di disabilità*. L'intenzione della presidenza è quella di contribuire a far sì che l'UE ottenga dati affidabili e comparabili con cui poter valutare il grado di inserimento sociale delle persone con disabilità.

2.2. I disabili rappresentano oltre il 15 % della popolazione totale, e questa cifra tende ad aumentare in parallelo con l'invecchiare della popolazione. Ciò significa che nell'attuale Europa allargata i disabili sono oltre 50 milioni⁽²⁾. Si deve tuttavia osservare che le statistiche SILC relative al 2005 non tengono conto dei disabili anziani o in età infantile e dei disabili che vivono in istituti.

2.3. Per garantire che i diritti sociali riconosciuti dai Trattati e dalla Carta europea dei diritti fondamentali, e in particolare la libera circolazione delle persone, siano una realtà per i disabili, bisogna poter valutare e comparare in base a parametri comuni le politiche e le situazioni di tutti gli Stati membri. È questo il primo passo verso l'elaborazione e l'applicazione di politiche in grado di garantire ai disabili diritti pari a quelli dei non disabili.

⁽¹⁾ ISTAT — Istituto nazionale di statistica, progetto *Indicators on integration of disabled people into social life* (Indicatori di integrazione dei disabili nella vita sociale), relazione conclusiva, giugno 2001, pubblicata da Eurostat.

⁽²⁾ Secondo le statistiche sul reddito e le condizioni di vita (*Statistics on Income and Living Conditions* — SILC) di Eurostat relative al 2005.

2.4. Vari sono gli indicatori che misurano i progressi compiuti dagli Stati membri nel favorire l'integrazione sociale dei disabili: tra di essi figurano, per citarne solo alcuni, l'accessibilità dell'ambiente edificato, la partecipazione al mercato del lavoro, l'accesso all'istruzione e alla cultura e l'accessibilità digitale (*e-accessibility*). È estremamente importante poter valutare le azioni promosse dagli Stati membri in questo campo e il relativo impatto.

3. Scarsa coerenza degli attuali strumenti normativi e di intervento

3.1. La recente convenzione delle Nazioni unite sui diritti delle persone con disabilità identifica l'urgente necessità di integrare la problematica della disabilità in numerose politiche. Gli Stati membri dovrebbero riconoscersi nei principi sottesi a tale documento, ratificandolo al più presto. Dal canto suo, l'Unione dovrebbe adottare le misure opportune per conformarsi agli obiettivi e ai principi della convenzione, che è stata sottoscritta dalla Commissione europea. Si raccomanda che tutti i paesi, insieme all'UE, vengano invitati a sottoscrivere anche il protocollo opzionale alla stessa convenzione.

3.2. Il Piano d'azione europeo per la disabilità⁽³⁾ persegue i seguenti, ambiziosi obiettivi: pervenire alla piena applicazione della direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro (2000/78/CE), rafforzare l'integrazione delle questioni legate alla disabilità nelle pertinenti politiche comunitarie e migliorare l'accessibilità per tutti. Per realizzare questi obiettivi occorre servirsi di indicatori che consentano, per ognuna delle priorità di intervento, di misurare i progressi compiuti in ciascuno Stato membro e di definire delle finalità quantificabili.

3.3. La direttiva 2000/78/CE, adottata nel novembre del 2000, vieta la discriminazione dei disabili nel campo dell'occupazione e della formazione professionale. Nondimeno, al di là della questione della sua trasposizione nel diritto nazionale, è difficile valutare l'effetto della sua attuazione da parte degli Stati membri, data la mancanza di dati comparabili che permettano di misurare l'incremento dei livelli di occupazione dei disabili connesso con l'entrata in vigore delle rispettive leggi nazionali.

3.4. Il Piano d'azione del Consiglio d'Europa sulla piena partecipazione delle persone con disabilità definisce, per numerosi campi della vita sociale e dell'intervento pubblico, obiettivi concreti che valgono per tutti e 46 i suoi Stati membri e che devono essere monitorati. È stato anche istituito un gruppo di lavoro per definire gli indicatori attraverso cui misurare i progressi compiuti.

3.5. La strategia di Lisbona stabilisce per l'UE degli obiettivi ambiziosi, tra cui l'aumento dei livelli di occupazione e il miglioramento del grado di coesione sociale. Detti obiettivi non possono essere realizzati senza misure concrete che eliminino gli ostacoli all'accesso dei disabili al lavoro e ai servizi e ne permettano la piena integrazione nella società.

3.6. In tutti i settori di intervento che hanno ripercussioni per i disabili e possono migliorarne l'inclusione sociale e la fruizione

dei diritti occorrono degli indicatori per misurare i progressi compiuti e definire un quadro d'insieme dei risultati prodotti dalle varie misure attuate a livello europeo. Occorre parimenti valutare la legislazione in vigore, per poterla, eventualmente, modificare o migliorare.

4. L'esigenza di una serie di statistiche affidabili e comparabili

4.1. Strumenti attuali di misurazione dei dati

4.1.1. Il CESE si rammarica della mancanza di indicatori nel campo della disabilità e in special modo della assenza, a livello comunitario, di un impegno politico a concordare degli indicatori comuni che permettano di sostenere e valutare gli interventi.

4.1.2. Il CESE constata che Eurostat ha avviato vari progetti e iniziative interessanti al fine di sviluppare una raccolta di dati sistematica e coordinata a livello europeo sui vari aspetti della disabilità: così ad esempio il modulo relativo alla salute dell'indagine «Panel europeo sulle famiglie» (EHP) comprendeva, in relazione al periodo 1994-1996, un piccolo modulo sulla disabilità, che è stato pubblicato in formato tascabile. Nel 2002 Eurostat ha inserito nell'indagine sulla forza lavoro europea un modulo relativo all'occupazione dei disabili, allo scopo di fornire un contributo coordinato ed armonizzato alla riunione del Gruppo di Washington della Divisione statistica delle Nazioni unite (UNSD), e ha altresì avviato il progetto Misurazione europea delle disabilità (EDM).

Nel 2002 i direttori dei servizi di statistiche sociali europei hanno concordato un quadro, chiamato Sistema europeo di indagine sanitaria (EHSS), per la raccolta di dati armonizzati attraverso indagini e/o moduli di indagine relativi alla salute. In tale contesto gli Stati membri hanno adottato alla fine del 2006 la versione finale di un questionario denominato Indagine sanitaria europea mediante intervista (EHIS), che verrà impiegato per una prima serie di rilevamenti nel periodo 2007-2009. Il questionario comprende domande concernenti vari aspetti della disabilità. La disabilità è anche compresa tra le variabili delle statistiche comunitarie sul reddito e le condizioni di vita (SILC)⁽⁴⁾.

Infine il programma di lavoro annuale di Eurostat per il 2007 prevede per il Sistema statistico europeo (SSE)⁽⁵⁾ delle attività rivolte a sviluppare ulteriormente le statistiche comunitarie sulla disabilità e l'integrazione sociale, allo scopo di fornire i dati statistici pertinenti e comparabili necessari per monitorare, in cooperazione con organizzazioni internazionali, la situazione dei disabili. Entro la metà del 2008 un nuovo modulo di indagine sulla disabilità e l'integrazione sociale, elaborato grazie ad un finanziamento concesso da Eurostat, dovrebbe essere disponibile per progetti pilota da attuare negli Stati membri.

Tutto questo lavoro di preparazione si basa sulla Classificazione internazionale del funzionamento, della disabilità e della salute (ICF) elaborata dall'Organizzazione mondiale della sanità (OMS).

⁽⁴⁾ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1913,47567825,1913_58814988&_dad=portal&_schema=PORTAL#B

⁽⁵⁾ Per ulteriori informazioni sul Sistema statistico europeo cfr. il sito Internet: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1913,47567825,1913_58814988&_dad=portal&_schema=PORTAL#B

⁽³⁾ Cfr. http://europa.eu.int/comm/employment_social/disability/index_en.html

4.1.3. A livello internazionale, Eurostat ha preso parte all'elaborazione di misurazioni globali della disabilità, basandosi sull'ICF dell'OMS, nell'ambito del Gruppo di Washington sulle statistiche in materia di disabilità ⁽⁶⁾. Dal canto suo, il Consiglio d'Europa ha pubblicato una guida metodologica su come sviluppare degli indicatori della coesione sociale ⁽⁷⁾.

4.1.4. Il proposto regolamento relativo alle statistiche comunitarie della sanità pubblica e della salute e sicurezza sul luogo di lavoro fornirà una cornice adeguata per le future attività in questo campo. Il regolamento potrà infatti essere utilizzato per raccogliere dati sulla disabilità, ponendo fine a una situazione in cui la raccolta di tali dati veniva eseguita dagli Stati membri senza una specifica base giuridica.

4.2. Esigenza di ulteriori indicatori europei

4.2.1. L'articolo 31 della summenzionata convenzione delle Nazioni unite stabilisce che i paesi devono raccogliere informazioni adeguate, compresi dati statistici e risultati della ricerca, che consentano loro di formulare e di applicare le politiche necessarie a mettere in pratica la convenzione stessa. Il CESE invita gli Stati membri a seguire fedelmente tale indicazione.

4.2.2. Il CESE accoglie con favore le iniziative ricordate più in alto, ma si rammarica della loro mancanza di coerenza e dell'assenza di indicatori politici concordati che le riuniscano e che permettano di analizzare la situazione delle persone con disabilità, di misurare l'impatto degli interventi e delle misure legislative e di valutare le esigenze dei disabili.

4.2.3. Devono essere definiti indicatori atti a misurare i livelli di occupazione, onde permettere di comprendere meglio quali siano i problemi da risolvere e di delineare gli interventi del caso. Il Consiglio di primavera del 2006 ha ribadito che è necessario adottare misure atte ad innalzare il livello di occupazione dei disabili.

4.2.4. Per poter definire meglio i futuri interventi politici e legislativi sarebbe necessario valutare l'impatto della direttiva contro la discriminazione e delle legislazioni nazionali in materia.

4.2.5. Si deve inoltre continuare a raccogliere i dati sulla discriminazione, tenendo però conto di indicatori relativi ad altri campi, quali l'accesso ai beni e ai servizi, l'occupazione, l'inclusione sociale ecc., per ottenere una visione coerente delle questioni riguardanti i disabili e delle relative interazioni.

4.2.6. Per comprendere meglio le complesse cause dell'esclusione dei disabili bisogna anche procedere ad un'ulteriore valutazione nel campo dell'inclusione nella società. Vanno misurati, accanto al reddito, anche aspetti come la partecipazione alla vita sociale (rappresentanza, accesso alle associazioni, volontariato, politica, ecc.) e l'accesso all'assistenza sanitaria, all'istruzione, alla cultura, ai mezzi di comunicazione e ai servizi sociali.

4.2.7. Le migliori pratiche attualmente seguite, come il contrassegno europeo di parcheggio per disabili, dovrebbero fungere da modello per l'introduzione di nuove soluzioni dello stesso genere; ciò tuttavia non può avvenire senza un sistema di indicatori che misurino, attraverso dati pertinenti e comparabili, l'inclusione sociale dei disabili.

4.3. Le sfide poste dalla definizione di indicatori europei

4.3.1. La trasmissione da parte degli Stati membri dei dati nazionali atti a valutare il livello di inclusione delle persone con disabilità avviene attualmente in assenza di un qualsiasi accordo a livello europeo in materia di indicatori comuni, fatta eccezione per i dati raccolti nel quadro del metodo di coordinamento aperto ⁽⁸⁾ e del programma dell'Unione europea per il monitoraggio e gli indicatori della salute ⁽⁹⁾. Bisognerebbe inoltre continuare a spiegare agli Stati membri perché è importante raccogliere dati sulle questioni attinenti alla disabilità.

4.3.2. La già citata indagine SILC comprende una stima del numero di disabili nell'UE, ma esclude da tale dato le persone che vivono in istituti e i disabili anziani o in età infantile, il che rende meno pertinente il risultato fornito.

4.3.3. Le definizioni della disabilità, che differiscono da un paese all'altro, andrebbero rese più ampie per includere, tra l'altro, anche le persone con problemi di salute mentale, che spesso non sono conteggiate nelle statistiche nazionali. Ogni definizione della categoria «persone con disabilità» deve fondarsi sull'articolo 1, paragrafo 2, della convenzione delle Nazioni unite: esisterebbe così una base universalmente riconosciuta per stabilire quali categorie vi rientrano.

4.3.4. I disabili sono un gruppo eterogeneo, ed è quindi difficile definire per essi dei criteri di misurazione; qualunque serie di indicatori dovrebbe quindi tenere conto della varietà delle disabilità esistenti e dei settori di intervento che hanno ripercussioni sulla vita dei disabili, e individuare gli ostacoli alla piena partecipazione dei disabili alla vita sociale.

Bruxelles, 26 settembre 2007.

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁶⁾ Per ulteriori informazioni sul Gruppo di Washington cfr. il sito Internet <http://www.cdc.gov/nchs/citygroup.htm>

⁽⁷⁾ Consiglio d'Europa — *Concerted development of social cohesion indicators — Methodological guide.*

⁽⁸⁾ MCA.

⁽⁹⁾ ECHIM (*European Community Health Indicators and Monitoring*).