



**TERZA RELAZIONE AL PARLAMENTO SULLO
STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE 12 MARZO 1999, N. 68
"NORME PER IL DIRITTO AL LAVORO DEI DISABILI"
ANNI 2004 – 2005**

Presentazione del Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale

La presente Relazione al Parlamento è il prodotto di un'indagine condotta da un gruppo di lavoro interdisciplinare Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale – Coordinamento delle Regioni - Isfol, coordinato dalla Dott.ssa Lea Battistoni, Direttore Generale della Direzione Generale Mercato del Lavoro.

Hanno partecipato al gruppo di lavoro:

- per l'**Isfol**

Franco Deriu (coordinamento dell'indagine)

Valentina Cardinali

Eugenio De Francesco

Dario Ercolani

Alessandra Tonucci

- per il **Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale**

Divisione II DG Mercato del Lavoro

Divisione III DG Mercato del Lavoro

- per le **Regioni e le Province Autonome**

Il Coordinamento tecnico delle Regioni

Tecnostruttura delle Regioni per il FSE

INDICE GENERALE

L'ATTUAZIONE DELLA LEGGE 68/99. RISULTATI RAGGIUNTI E PROSPETTIVE DI MIGLIORAMENTO	5
---	----------

NOTA METODOLOGICA	13
-------------------	----

PARTE PRIMA

LO STATO DI ATTUZIONE DELLA LEGGE A LIVELLO NAZIONALE	15
--	-----------

CAPITOLO 1

I PRINCIPALI DATI STATISTICI NAZIONALI	17
---	-----------

1.1	IL QUADRO DI RIFERIMENTO	17
1.2	LA CONDIZIONE OCCUPAZIONALE DEI DISABILI IN ITALIA	36
1.3	I SERVIZI COMPETENTI PER IL COLLOCAMENTO MIRATO	43
1.4	GLI ISCRITTI AGLI ELENCHI DEL COLLOCAMENTO OBBLIGATORIO	50
1.5	LE INFORMAZIONI RIGUARDANTI L'AVVIAMENTO AL LAVORO	53
1.6	L'ISTITUTO DELLA CONVENZIONE	61
1.7	UNA PRIMA RICOSTRUZIONE DEI FLUSSI	68
1.8	LE INFORMAZIONI DISPONIBILI SULLA QUOTA DI RISERVA	70
1.9	LA RETE DEI SERVIZI E DEGLI ATTORI	72
1.10	UN APPROCCIO DI GENERE ALLA DISABILITÀ	78

CAPITOLO 2

LA GESTIONE AMMINISTRATIVA E FINANZIARIA	89
---	-----------

2.1	I PRINCIPALI ADEMPIMENTI AMMINISTRATIVI	89
2.2	IL FONDO NAZIONALE DISABILI	94
2.3	LE COMPENSAZIONI TERRITORIALI INTERREGIONALI	107

PARTE SECONDA

**LO STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE NELLE REGIONI E PROVINCE
AUTONOME 109**

CAPITOLO 3

L'ATTUAZIONE DELLA LEGGE 68/99 A LIVELLO REGIONALE. 113

CRITICITA' E PROPOSTE

3.1 LA LEGGE E IL SUO FUNZIONAMENTO 113

3.2 I PUNTI CRITICI 114

3.3 LE PROPOSTE 117

CAPITOLO 4

L'AREA DEL NORD-OVEST 119

PIEMONTE, LOMBARDIA, LIGURIA, VALLE D' AOSTA

CAPITOLO 5

L'AREA DEL NORD-EST 165

VENETO, FRIULI – VENEZIA GIULIA, EMILIA – ROMAGNA, P.A. DI BOLZANO, P.A. DI TRENTO

CAPITOLO 6

L'AREA DEL CENTRO ITALIA 203

TOSCANA, UMBRIA, MARCHE, LAZIO,

CAPITOLO 7

L'AREA SUD E ISOLE 247

ABRUZZO MOLISE, CAMPANIA, PUGLIA, BASILICATA, CALABRIA, SICILIA, SARDEGNA

L'ATTUAZIONE DELLA LEGGE 68/99. RISULTATI RAGGIUNTI E PROSPETTIVE DI MIGLIORAMENTO

PRESENTAZIONE

Il tema generale disciplinato dalla legge 12 marzo 1999, n.68 è di grande rilevanza: l'integrazione lavorativa dei cittadini con disabilità, inserita all'interno di una più ampia strategia di inclusione sociale.

I risultati mostrati dalla normativa e dal "collocamento mirato" da essa introdotto nel corso dei cinque anni di attuazione sono considerati da tutti gli addetti ai lavori come ampiamente positivi, seppure suscettibili di miglioramenti e di correttivi.

Proprio il concetto stesso di collocamento mirato rappresenta sinteticamente il fattore più innovativo, proposto dal legislatore in una fase storica contraddistinta da ampi processi di riforme amministrative e dei sistemi del lavoro e del welfare, contestualmente ad una ridefinizione delle finalità e degli utilizzi dei Fondi comunitari orientata all'integrazione dei sistemi.

"Per collocamento mirato dei disabili si intende quella serie di strumenti tecnici e di supporto che permettono di valutare adeguatamente le persone con disabilità nelle loro capacità lavorative e di inserirle nel posto adatto, attraverso analisi di posti di lavoro, forme di sostegno, azioni positive e soluzioni di problemi connessi con gli ambienti, gli strumenti e le relazioni interpersonali sui luoghi quotidiani di lavoro e di relazione", recita l'articolo 2 della Legge 68/99.

La persona giusta al posto giusto. Un concetto che riassume una profonda modifica culturale nell'interpretazione della tutela del lavoro per le persone disabili. Sul versante del lavoratore, l'opportunità di ricostruire e valorizzare le proprie competenze, utili alla definizione di un profilo personale e professionale realmente spendibile sul mercato del lavoro. Sul versante datoriale, una più realistica risposta ad esigenze organizzative e di produttività, implicante forme di incentivazione e di sgravi fiscali che contribuiscono a considerare la persona disabile come una risorsa lavorativa effettiva. A tentare di coniugare le diverse istanze, intervengono i servizi per l'impiego, ai quali viene riconosciuto ruolo di promozione di politiche attive del lavoro, con i relativi strumenti di intervento in grado di determinare, nell'ambito di reti territoriali integrate, le migliori condizioni di inclusione sociale e lavorativo.

Sulle politiche attive del lavoro a favore delle persone con disabilità, la legislazione italiana si è trovata ad anticipare alcune delle linee guida e delle chiavi di lettura multidisciplinari contenute nella nuova classificazione ICF della disabilità, elaborata a livello internazionale dall'Organizzazione Mondiale della Sanità. L'OMS, infatti, con un approccio integrato, riconosce un forte condizionamento del contesto ambientale, tanto da affermare che ogni persona, in qualunque momento della sua vita, può trovarsi in condizioni di salute che, in un ambiente sfavorevole, diventano disabilità.

Anche i numeri prodotti dalla riforma sono incoraggianti. Rispetto alla precedente normativa (legge 482/68), sono aumentati gli avviamenti annuali, con una media che supera i 20 mila individui coinvolti e con i dati del biennio oggetto della presente indagine che dichiarano 25.337 avviamenti di persone disabili nel corso del 2004 e 30.865 nel 2005. Ciò, a fronte di 525.217 persone con disabilità iscritte alle liste al 31 dicembre 2004 e 589.543 nell'anno successivo. Sul versante datoriale, la platea delle aziende coinvolte apre anche a realtà non sottoposte ad obblighi di legge, mostrando contestualmente una crescita costante delle quote di riserva nel corso delle successive annualità. Lo stato dell'arte al 2005, a tale proposito, mostra un numero di 275.726 posti riservati alle persone con disabilità, di cui 109.005 attualmente scoperti e potenzialmente disponibili.

Anche gli strumenti a supporto e le misure di accompagnamento vengono sempre più contemplati nel ventaglio dei servizi offerti dai Centri per l'impiego, molti dei quali si collocano organicamente in reti territoriali strutturate assecondando le caratteristiche precipue di ogni Regione.

Proprio l'analisi a livello territoriale introduce la constatazione sulla disomogeneità dell'applicazione della Legge nel Paese. Laddove la lettura dei risultati per area geografica, infatti, sottolinea una attuazione compiuta della norma prevalentemente nel Centro Nord, diversamente, i dati prodotti dalle Regioni del Sud testimoniano di un processo ancora da completare da parte dei servizi competenti, a fronte di caratteristiche economiche e socio-demografiche che richiederebbero forti investimenti su integrazioni interistituzionali, risorse e sistemi di rete.

Tra gli istituti più significativi contemplati dalla normativa sul collocamento delle persone disabili va certamente citata la convenzione ex art. 11, finalizzata a favorire lo stabile inserimento lavorativo del singolo individuo. Tale obiettivo viene perseguito prevedendo la programmazione dell'inserimento in base alle esigenze concordate con il datore di lavoro ed il lavoratore disabile e secondo un ventaglio di modalità orientate ad una maggiore flessibilità del rapporto di lavoro e delle misure di accompagnamento. Oltre a ciò, va menzionata la facoltà concessa al datore di lavoro di avvalersi della chiamata

nominativa per coprire l'intera quota d'obbligo. L'utilizzo di tale dispositivo ha ricevuto attenzioni sempre maggiori da parte di aziende e servizi competenti, fino a rappresentare il 42% di tutti gli avviamenti nel corso del 2005.

Tuttavia, la flessibilità contrattuale del rapporto di lavoro, consentita dalla stipula della convenzione, non sarebbe stata sufficiente a garantirne la diffusione dimostrata negli anni. Ulteriore misura a sostegno delle convenzioni è l'istituzione, presso il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, del Fondo nazionale per il diritto al lavoro delle persone disabili, le cui somme sono annualmente destinate alla fiscalizzazione degli oneri sociali commisurata, ex lege, al grado di riduzione della capacità lavorativa. Sostanzialmente, si tratta di un incentivo economico, seppure configurato come rimborso, come contropartita agli oneri organizzativi e finanziari sostenuti dal datore di lavoro, chiamato ad ottemperare agli obblighi di legge tramite assunzione di lavoratori disabili.

D'altra parte, i risultati positivi sinora ottenuti sono stati conseguiti nonostante le risorse finanziarie di limitata entità, atteso che i costi a carico del bilancio annuo dello Stato inerenti il Fondo Nazionale per il diritto al lavoro dei disabili ammontano a 30.987.414,00 euro.

A questi, vanno naturalmente sommati i finanziamenti a sostegno di programmi regionali di inserimento lavorativo, previsti anch'essi dalla L.68/99 e riconducibili a fondi regionali, i quali attingono prevalentemente da contributi provenienti dai datori di lavoro sotto forma di sanzioni e versamenti di altra natura.

Proprio l'adeguatezza delle risorse finanziarie previste dal Fondo nazionale, e gli effetti di quanto disposto a sostegno delle agevolazioni per le assunzioni, rappresentano oggetto di verifica da parte del Governo della Repubblica, così come definito dal legislatore all'art.13 comma 9 della L. 68/99.

Insieme a tale appuntamento istituzionale, l'attenzione sul Fondo disciplinato dall'art.13 della Legge 68/99 viene richiamato da tempo dagli addetti ai lavori e dalle amministrazioni preposte alla sua gestione per le difficoltà operative legate alle procedure di accesso ai contributi, da parte delle Regioni, e per la macchinosità nell'erogazione degli sgravi ai datori di lavoro.

Tali rilievi sono stati sottolineati da più parti anche nell'ambito dell'indagine conoscitiva condotta dalla 11^a Commissione "Lavoro, Previdenza sociale" del Senato sullo stato di attuazione della disciplina in materia di diritto al lavoro delle persone disabili, nel corso della quale sono stati ascoltati i principali attori istituzionali e di rappresentanza interessati dalla normativa¹. Lo stesso stanziamento annuale di circa 31 milioni di euro,

¹ Nel corso dell'audizione tenutasi con i rappresentanti del Coordinamento delle Regioni e delle PA, da questi ultimi è stato sottolineato come "la procedura definita dalla L. 68/1999 e dal correlato DM 91/2000 ha dato luogo, in questi anni a diverse e rilevanti criticità, che rendono l'erogazione delle agevolazioni molto macchinoso e tardivo rispetto al verificarsi delle assunzioni, proponendo, inoltre, forti complessità e rischi di incomprensione nel riparto fra le Regioni e Province autonome del Fondo nazionale. Il percorso di accesso alle agevolazioni da parte delle imprese che stipulano convenzioni negoziate col servizio

inoltre, "si è dimostrato insufficiente rispetto al numero di programmi di inserimento presentati dai datori di lavoro ai servizi competenti, molti dei quali non premiati, nonostante l'apprezzabilità delle iniziative, dalla fruizione dei benefici"².

Peraltro, prima ancora di essere esposti in quella sede istituzionale, gli stessi temi sono stati oggetto delle attività condotte dal tavolo di lavoro congiunto Ministero del Lavoro e Coordinamento tecnico delle Regioni, al quale prende parte anche l'Isfol in qualità di istituto di ricerca ed assistenza tecnica. Da quei confronti è scaturita l'intenzione di realizzare un'azione di monitoraggio sul Fondo nazionale per il diritto al lavoro dei disabili, al fine di acquisire informazioni qualitative e quantitative riguardo all'utilizzo delle risorse erogate alle Regioni ed utili ad un'efficace programmazione, oltre che ad elaborare interventi migliorativi al collocamento mirato in sede tecnica e politica.

L'indagine, di cui vengono presentati alcuni risultati nella presente Relazione, rappresenta il raggiungimento di una prima fase di attività che, nelle intenzioni dei partecipanti al tavolo, prelude ad una più ampia azione di monitoraggio sui canali di finanziamento previsti a favore dei soggetti con disabilità a livello di politiche del lavoro, sociali, formative e strutturali ambientali.

Per quanto riguarda le convenzioni ex art. 11 legge 68/99, appare innegabile come queste rappresentino, a prescindere dal riconoscimento degli sgravi contributivi, uno strumento ampiamente adottato, anche se spesso asservito a scopi meno nobili di quelli previsti dal legislatore. Malgrado la declinazione annuale dei criteri di premialità espressi dal Ministero del Lavoro su proposta delle Regioni, infatti, non sempre risaltano nei profili dei lavoratori coinvolti elementi di problematicità tali da giustificare i percorsi preferenziali contemplati a riguardo dai regolamenti.

Tanto è vero che le stesse tipologie di disabilità sulle quali in sede di stesura della legge veniva raccomandata particolare attenzione, quali ad esempio quelle psichiche e intellettive, non rappresentano affatto la base più consistente degli utenti coinvolti.

pubblico è complicato. Vi intervengono più soggetti istituzionali (Stato, Regioni, Servizi per l'Impiego provinciali, Inps, Inail, enti previdenziali ed altri ancora), a seconda della disciplina regionale e dei soggetti della domanda e dell'offerta di collocamento. Tutto ciò è causa tra l'altro della lentezza della procedura (che comporta un passaggio di almeno un anno nei casi più fortunati fra la presentazione della richiesta e l'effettiva erogazione dello sgravio) e di inadeguatezza della successione temporale delle scadenze fissate per la presentazione delle richieste da parte delle imprese, l'istruttoria da parte di province e Regioni, la comunicazione da parte di queste al Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale dell'andamento delle agevolazioni". Sempre nel medesimo contesto, "da parte delle associazioni di categoria è stato segnalato il rischio che l'attuale meccanismo, tendente a premiare le regioni con una più elevata ed efficiente capacità di spesa, inneschi un circolo vizioso tale da rendere permanente la perdita di risorse pubbliche per le regioni che in questi anni sono risultate meno attive per quanto attiene all'attuazione della legge, ampliando ulteriormente il divario territoriale". Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sullo stato di attuazione della disciplina in materia di diritto al lavoro delle persone disabili. Resoconto sommario n. 366 del 08/02/2006. 11a Commissione "Lavoro, Previdenza sociale"

² Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, audizione presso la 11ª Commissione "Lavoro, Previdenza sociale". Analoghi giudizi, accompagnati da richieste di revisione della adeguatezza finanziaria del Fondo, sono stati più volte espressi da Regioni/PA, come è riscontrabile al paragrafo 3.1 "L'attuazione della legge 68/99 a livello regionale. Criticità e proposte".

Malgrado ciò, lo scarto risultante tra le convenzioni richieste, quelle ammesse al finanziamento dalle Regioni e, successivamente, quelle beneficiarie della fiscalizzazione in base alla quota annualmente disponibile del Fondo, dichiara espressamente il livello di aspettative riposto su questo dispositivo e l'effettiva necessità di interventi di riordino sia a livello procedurale che sull'impianto finanziario complessivo. Ne è ulteriore riprova l'imputabilità delle stesse convenzioni non interessate dai benefici di legge nella determinazione di una quota percentuale accessoria del riparto del Fondo.

Un ulteriore questione delicata che emerge dalla lettura dei dati è rappresentata dalla cosiddetta "doppia discriminazione" alla quale sono sottoposte le donne disabili, fortemente penalizzate in sede di avviamento al lavoro (in nessuna Regione italiana la quota percentuale di lavoratrici donne avviate è superiore a quella degli uomini)³.

Tale fenomeno appare stridente se associato al concetto di collocamento mirato, laddove l'aggettivo "mirato" richiama proprio la realizzazione di un incrocio reale tra le esigenze e competenze di una persona disabile e il mondo del lavoro. E in questo processo la differenza nell'essere uomo o donna, seppur disabile, ha una sua valenza.

Il quadro complessivo delineato dall'analisi sullo stato di attuazione della Legge 68/99 nel biennio 2004-2005 testimonia una lenta ma costante trasformazione culturale che interessa le politiche del lavoro e sociali a favore delle persone disabili e che riconosce alla legge 68/99 un ruolo centrale.

L'adeguamento della normativa regionale, lo sviluppo dei servizi per l'impiego, seppure con i ritardi di alcune realtà, rappresentano elementi forti di questo processo di adeguamento verso un utilizzo complessivo della legge.

Tuttavia esistono talune criticità specifiche della legge, che peraltro sono state già segnalate nelle relazioni al Parlamento sullo stato di attuazione presentate rispettivamente nel giugno 2002 e 2004, nonché recepite e riesaminate dalla 11^a Commissione "Lavoro, Previdenza Sociale" del Senato della Repubblica e di seguito menzionate:

A) ORFANI, CONIUGI, FIGLI SUPERSITI ED EQUIPARATI, PROFUGHI

A tali categorie l'ordinamento riconosce una speciale tutela. La legge 68/99, destinata specificatamente ai disabili, rinvia con disposizioni transitorie alla emanazione di una normativa per tali categorie, riservando a queste, in attesa del riordino, una percentuale

³ Proprio il Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sullo stato di attuazione della disciplina in materia di diritto al lavoro delle persone disabili esprime "un auspicio affinché, nella prossima legislatura, sia possibile riprendere le iniziative legislative miranti ad assicurare pari opportunità alle donne disabili nella fruizione degli istituti del collocamento mirato, anche in considerazione delle disposizioni di cui al decreto legislativo n. 216 del 2003 (che ha recepito la Direttiva comunitaria n. 78 del 2000)". *Resoconto sommario n. 366 del 08/02/2006. 11a Commissione "Lavoro, Previdenza sociale"*

di riserva pari all'1% della base di computo (o pari a una unità lavorativa per i datori di lavoro che occupano fino a 150 dipendenti). Occorre attualmente un intervento normativo, che definisca i confini della tutela (al di là della riserva di una quota percentuale di assunzioni) e individui la natura delle iniziative che dovranno essere mirate ad un funzionale inserimento lavorativo di tali soggetti.

B) IL COLLOCAMENTO DEI CENTRALINISTI TELEFONICI.

S'impone la necessità di apportare le necessarie modifiche alla legge 29 marzo 1985, n. 113, che disciplina il collocamento dei centralinisti telefonici non vedenti, ai fini di una più attuale ed efficace applicazione della citata normativa rispetto alle nuove esigenze del mercato del lavoro e del necessario adeguamento alla disciplina generale del collocamento obbligatorio.

Si segnala al riguardo il Disegno di legge n.3138 recante modifiche ed integrazioni alla legge 113/85, concernente l'aggiornamento della disciplina del collocamento al lavoro e del rapporto di lavoro dei centralinisti non vedenti.

Ai fini di dare uniformità e sistematicità alla normativa inerente il collocamento obbligatorio dei non vedenti, sarà opportuno intraprendere interventi analoghi anche sulla legge 11 gennaio 1994, n.29 riguardante i terapisti della riabilitazione non vedenti, il cui regime di funzionamento ricalca quello della citata legge n. 113 del 1985.

C) COLLOCAMENTO DEI MASSAGGIATORI E MASSOFISIOTERAPISTI CIECHI.

Il processo di revisione interessa, infine, la legge 21 luglio 1961, n.686, che disciplina il collocamento dei massaggiatori e massofisioterapisti ciechi: in questo caso, l'esigenza di intervento è ancora più radicale ed urgente, poiché il relativo Albo professionale è ancora oggi istituito presso il Ministero del Lavoro e non articolato, diversamente dagli Albi delle categorie sopra richiamate, a livello regionale, modello pertanto del tutto superato rispetto alla nuova configurazione del mercato del lavoro in senso decentrato.

D) IL MECCANISMO DI FISCALIZZAZIONE DEGLI ONERI CONTRIBUTIVI ED ASSISTENZIALI.

Come è noto le agevolazioni per le assunzioni vengono finanziate dal Fondo nazionale previsto dall'art. 13 della legge 68. Relativamente al meccanismo del Fondo, l'attuazione pratica del medesimo ha rilevato difficoltà operative, per le quali le Regioni hanno più volte manifestato l'esigenza di un intervento legislativo volto a semplificare la procedura di accesso ai contributi. Sono stati riscontrati, altresì, taluni limiti a causa della esiguità e limitatezza delle risorse e alla difficoltà di applicare un sistema di sgravi alla svolgimento di "buone prassi". È stata, infatti, più volte manifestata dalle Regioni e Province Autonome, l'esigenza di semplificare il procedimento che regola il funzionamento del Fondo, visto con particolare gradimento da parte dei datori di lavoro tenuti

all'assolvimento degli obblighi di assunzione, del beneficio contributivo, legato ad un programma di inserimento graduale e mirato, a vantaggio dell'integrazione lavorativa del disabile e compatibile con l'organizzazione dell'impresa.

Lo snellimento delle procedure di accesso ai contributi, da parte delle Regioni, e una maggiore immediatezza nel godimento degli incentivi, da parte dei datori di lavoro, implementerebbe il ricorso all'istituto realizzando l'obiettivo dell'inserimento mirato.

Quanto allo stanziamento annualmente previsto per il finanziamento delle misure agevolative, pari ad euro 30.987.414,00, lo stesso si è dimostrato insufficiente rispetto al numero di programmi di inserimento presentati dai datori di lavoro ai servizi competenti, molti dei quali non premiati, nonostante l'apprezzabilità delle iniziative, dalla fruizione dei benefici.

E) APPLICAZIONE ART. 12.

Dai dati forniti dalle Regioni è emersa una certa difficoltà di applicazione delle convenzioni con le cooperative sociali a causa dell'eccessiva complessità e rigidità dell'istituto (la temporaneità presso le cooperative, la sostanziale non ripetibilità della convenzione ed i limiti percentuali dei soggetti disabili da coinvolgere).

Si manifesta l'esigenza di dare più spazio al mondo della cooperazione sociale, al fine di consentire percorsi di inserimento mirati e soluzioni organizzative più adatte per i lavoratori interessati. Le cooperative sociali, come è noto, hanno soprattutto il compito di attenuare l'impatto con la realtà lavorativa e di facilitare le nuove relazioni con il mondo produttivo: devono servire non a ghettizzare il disabile ma inserirlo proficuamente nei circuiti produttivi, tale da mantenere inalterato l'obiettivo, costituzionalmente sancito, di non emarginare le persone disabili, insito nella legge 68/99. Il modello di cooperativa sociale deve essere visto come centro di imputazione privilegiato soprattutto nel sistema formativo del disabile e nella fase di incontro tra domanda ed offerta di lavoro.

f) LA RIFORMA DEL COLLOCAMENTO E LA LEGGE 68/99.

Si impone la necessità di provvedimenti di raccordo tra la normativa di riforma del collocamento e la legge 68/99 in considerazione del fatto che fermo restando le disposizioni speciali in materia di assunzioni dei lavoratori disabili, talune disposizioni della legge 297/2002 impattano con le modalità di attuazione della legge 68/99.

Parimenti dovranno essere individuate forme di raccordo tra la Riforma del mercato del lavoro (Legge 276 del 2003) e la legge 68/99, atte a rendere pienamente operativa la riforma anche nei confronti dei lavoratori disabili, offrendo loro le nuove opportunità di inserimento lavorativo introdotte dal predetto decreto.

G) ART. 13 DELLA LEGGE 30 MARZO 1971 – N.118.

Un ulteriore intervento di modifica riguarda anche l'art. 13 della legge 30 marzo 1971- n.118- tale da consentire ai disabili di attestare il possesso dei requisiti richiesti attraverso una semplice dichiarazione autocertificata.

Le Regioni e Province autonome hanno provveduto ad adottare i necessari provvedimenti gestionali, inerenti alla normativa sull'obbligo di iscrizione agli elenchi da parte dei disabili (anche se aspiranti esclusivamente all'assegno di invalidità), previsti dagli accordi assunti in sede di Conferenza Unificata in data 10 dicembre 2003, ma la relativa modifica normativa non può rientrare fra le competenze legislative regionali.

H) "MANSIONI ESCLUSE" NELLA P.A.

Emanazione del D.P.C.M. relativo alle c.c.d.d. "mansioni escluse" nel settore pubblico (art. 5) concernente l'individuazione di quelle attività per le quali i datori di lavoro pubblici sono esentati dall'obbligo di assunzione dei disabili, rimesso alle iniziative del Dipartimento per la Funzione Pubblica. In proposito il Ministero ha più volte insistito sulla necessità di dare "un segnale", seppure in via transitoria, volto a fornire nell'immediato una cornice di riferimento, fornendo, quanto richiesto, la piena disponibilità a collaborare, secondo le priorità che saranno individuate dal Dipartimento.

Tali evidenze suggeriscono un adeguamento della normativa sia su alcuni aspetti complementari rispetto al quadro di funzionamento primario, finora trattati con lo strumento della circolare o della nota di indirizzo, sia in vista di un ripensamento di talune disposizioni della legge, il cui funzionamento ha denunciato difficoltà applicative.

NOTA METODOLOGICA

La Legge 12 marzo 1999, n. 68 "Norme per il diritto al lavoro dei disabili", entrata in vigore il 18 gennaio 2000, prevede all'art. 21 che il Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale ogni due anni, entro il 30 giugno, presenti al Parlamento una relazione sullo stato di attuazione della presente legge, sulla base dei dati che le regioni annualmente, entro il mese di marzo, sono tenute ad inviare al Ministro stesso.

Tale impegno figura tra gli obiettivi dell'attività istituzionale della Direzione generale Mercato del Lavoro e della Previdenza Sociale, la quale ha richiesto alle Regioni ed alle Province autonome di far pervenire nei tempi stabiliti tutte le informazioni necessarie alla redazione della Relazione, sulla base di uno schema che assicuri l'acquisizione di tutti gli elementi essenziali a illustrare l'attuazione della Legge nel biennio 2004-2005.

Durante lo svolgimento di queste attività e nella predisposizione della presente Relazione, la D.G. Mercato del Lavoro viene coadiuvata dall'ISFOL - Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale dei Lavoratori, ente pubblico di ricerca istituzionalmente preposto anche all'analisi ed allo studio delle tematiche connesse all'integrazione lavorativa delle persone disabili, mediante monitoraggi periodici sui servizi per il collocamento mirato e specifiche indagini di campo.

Quanto richiesto - dati quantitativi, aspetti qualitativi, procedure applicative ed esperienze significative correlate - hanno consentito di comporre una Relazione al Parlamento che ha lo scopo di offrire elementi conoscitivi al decisore politico, attraverso la descrizione del livello di consolidamento istituzionale del dettato normativo, del livello di utilizzo degli istituti contemplati e delle eventuali criticità ancora esistenti.

La realizzazione della procedura di indagine si è articolata in più fasi, caratterizzate dall'applicazione di diversi strumenti. L'intera procedura, validata dalle Regioni e antecedente la redazione della Relazione in oggetto, può essere ricondotta a tre momenti sostanziali.

In una prima fase, è stata svolta una ricognizione sulle informazioni già in possesso del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale e dell'ISFOL, in merito alla documentazione a carattere nazionale.

Successivamente, è stata analizzata la parte della documentazione inviata dalle Regioni costituita dalle seguenti informazioni: una relazione illustrativa; atti di normazione primaria e secondaria; delibere di giunta; circolari; protocolli di intesa per l'attivazione della rete dei servizi territoriali; materiale informativo e di sensibilizzazione; progetti innovativi; buone prassi; iniziative finanziate con il Fondo Sociale Europeo e con altri fondi di matrice comunitaria, nazionale o regionale.

Parallelamente, l'ISFOL ha elaborato un questionario che costituisce lo strumento di rilevazione (raccolta di informazioni curata dalla D.G. Mercato del Lavoro) per l'acquisizione dei dati regionali utili alla descrizione dei rilievi di natura quantitativa della Relazione al Parlamento in oggetto.

Al fine di dare conto in maniera più esaustiva dei vari aspetti della normativa, il suddetto strumento di rilevazione, noto e condiviso dai rappresentanti regionali competenti per materia in occasione della raccolta dei dati connessi alla precedente edizione della Relazione al Parlamento, è stato aggiornato anche alla luce dei recenti indirizzi interpretativi emersi in sede di Conferenza Unificata, relativi al concetto di immediata disponibilità al lavoro introdotto dal D.Lgs. 297/02 ed agli imprescindibili riflessi in materia di collocamento mirato.

E' stato pertanto ritenuto opportuno introdurre, all'interno del questionario, la distinzione tra persone disabili iscritte in elenco e gli iscritti disabili disponibili al lavoro.

Lo strumento di rilevazione è stato, altresì, integrato in virtù della necessità di acquisire informazioni in merito alle tipologie contrattuali di inserimento lavorativo utilizzate per l'avviamento delle persone disabili, anche in relazione ai mutamenti ed alle innovazioni degli istituti contrattuali, intervenute nel mercato del lavoro per effetto dell'entrata in vigore della riforma connessa alla Legge 30/03 ed al decreto legislativo n. 276 del 2003.

PARTE PRIMA
LO STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE
A LIVELLO NAZIONALE

CAPITOLO 1

I PRINCIPALI DATI STATISTICI NAZIONALI

1.1 IL QUADRO DI RIFERIMENTO

Le politiche di inserimento lavorativo dei disabili si inseriscono in una cornice programmatica definita a livello europeo dalle politiche di inclusione sociale. Il livello nazionale, come conferma l'esperienza della Legge 68/99, oltre che terreno di recepimento di direttive e indicazioni, resta un importante punto di sperimentazione, che consente di poi poter trasferire anche a livello sovranazionale i modelli testati nella logica del *bottom up*. In questa prospettiva l'Italia ha preso parte a New York dal 16 gennaio al 3 febbraio di quest'anno alla VII Sessione del Comitato Ad-Hoc presso le Nazioni Unite per l'elaborazione della Convenzione Globale per i diritti delle persone con disabilità, portando avanti la logica che è della 68/99, ma delle politiche sociali e del lavoro in sinergia: i disabili come soggetto di diritto e come cittadini, per i quali l'entrata nel mondo del lavoro costituisce un elemento cruciale di integrazione nell'economia e nella società in generale, e uno strumento di acquisizione di un più alto grado di autonomia. Come evidenzia il quadro normativo seguente sia di livello comunitario che nazionale⁴ resta cruciale in questa operazione il passaggio da misure passive di assistenza sociale a misure di politica attiva del lavoro, elaborate secondo un approccio di integrazione dei sistemi, come la stessa Strategia di Lisbona ha suggerito con l'adozione del metodo del "coordinamento aperto".

1.1.1 IL LIVELLO COMUNITARIO

La strategia promossa dall'Unione Europea relativamente al tema della disabilità si incentra, da un lato nella direzione della tutela dei diritti dei disabili rispetto ai fenomeni di discriminazione, dall'altro nella promozione di politiche di inclusione attiva dei disabili nel mondo del lavoro e nella società.

Sul versante antidiscriminatorio, l'art. 13 del Trattato CE proibisce qualsiasi discriminazione, diretta o indiretta, basata su religione o convinzioni personali, *handicap*, età o tendenze sessuali, comprese, quindi, le discriminazioni riferite quindi alla condizione di disabilità⁵. L'art. 81 del Trattato sulla Costituzione per l'Europa, inoltre vieta espressamente qualsiasi tipo di discriminazione derivante dal "sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età e l'orientamento

⁴ Per la trattazione del quadro normativo di livello regionale si veda parte II

⁵ Sulla base di una proposta della Commissione, il Consiglio ha adottato, il 27 novembre 2000, la direttiva 2000/78/CE, "che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro". Tale direttiva è stata recepita in Italia con il decreto legislativo n. 216, del 9 luglio 2003

sessuale." Si configura come discriminazione ad esempio la mancata attribuzione al disabile di una ragionevole sistemazione nel posto di lavoro evidenziando al contrario la necessità di una serie di misure atte ad adattare l'ambiente di lavoro, le attrezzature, l'organizzazione e gli orari ai singoli lavoratori con disabilità, nella prospettiva di facilitare l'accesso degli stessi all'occupazione. Sulla stessa scia, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre del 2000, tutela specificamente i diritti delle persone con disabilità, (art. 21 e 26) quali soggetti che debbano "beneficiare di misure intese a garantirne l'autonomia, l'inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità".

Sul versante delle politiche attive, i programmi generali del Fondo sociale europeo e l'iniziativa comunitaria EQUAL costituiscono i principali strumenti finanziari tramite i quali la Comunità mette in atto i suoi obiettivi in materia di occupazione delle persone con disabilità.

Il quadro di riferimento per l'elaborazione di una strategia europea della disabilità è rappresentato dal Piano d'Azione dell'Unione europea a favore dei disabili (PAD)⁶. Tale strategia risponde a quanto previsto nell'Agenda sociale 2005-2010 ossia la valorizzazione del potenziale economico delle persone disabili e il relativo contributo alla crescita economica e all'occupazione. Il PAD persegue obiettivi operativi, quali la piena applicazione della direttiva sull'uguaglianza in materia d'occupazione, l'integrazione della questione della disabilità nelle politiche comunitarie e, infine, il miglioramento della cd. "accessibilità" dei disabili al lavoro (intesa quale possibilità per gli stessi di fruire di sistemi tecnologici). Il PAD copre il periodo 2004-2010 in fasi successive (la prima va dal 2004 al 2005, la seconda dal 2006 al 2007). Tale piano si è incentrato, in una prima fase, sull'obiettivo di favorire l'accesso dei disabili al mercato del lavoro, attraverso l'adozione di misure volte ad incrementare gli standard di occupabilità, sulla promozione di una formazione continua, sulla diffusione delle tecnologie dell'informazione, nonché sull'agevolazione dell'accesso dei disabili nell'ambiente di lavoro. Il Fondo sociale europeo (FSE) e altre iniziative comunitarie sostengono in modo costante l'integrazione delle persone disabili nel mercato dell'occupazione. La seconda fase del PAD è incentrata sull'inclusione attiva delle persone disabili, considerati ai sensi della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, come cittadini. Questa prospettiva implica che le persone disabili possano fruire della stessa libertà di scelta e dello stesso controllo sulla loro vita quotidiana delle persone non disabili, il che presuppone un ambiente nel quale le stesse possano godere di maggiore autonomia nel corso della loro vita. A tal fine, una delle

⁶ Come evidenziato anche dalla Comunicazione del 28 novembre 2005 della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - relativa alla "situazione dei disabili nell'Unione europea allargata: il piano d'azione europeo 2006-2007" - un dialogo costruttivo tra la Commissione e gli Stati membri, le persone disabili e le principali parti in causa permette di avanzare sulla via della creazione di un contesto propizio ad un'integrazione attiva dei disabili nella società e nell'economia.

priorità d'azione proposte dalla Commissione per il prossimo ciclo di programmazione (2007-2013) va proprio in direzione dello sviluppo di strategie che facilitino l'adattamento e la reintegrazione nella vita professionale delle persone che diventano disabili nel corso della loro vita attiva promuovendo, a tal fine, i servizi di riabilitazione, l'assistenza personale individualizzata e l'"attrattiva" del lavoro. A sostegno di tale impegno il sesto programma-quadro per le attività di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione (2002-2006) e il successivo settimo programma per il periodo 2007-2013 continueranno a finanziare i lavori di ricerca sulla disabilità.

Dopo la celebrazione del 2003 quale anno europeo della disabilità, il prossimo 2007 si prepara come anno delle pari opportunità per tutti, ricordando come occupazione e condizioni di lavoro costituiscano elementi chiave per garantire pari opportunità a tutti i cittadini, favorendo la piena partecipazione degli stessi alla vita economica, culturale e sociale, nonché la piena realizzazione personale. Ma nello spirito della Strategia di Lisbona, la promozione delle pari opportunità per le persone con disabilità va al di là della sola integrazione mediante l'occupazione. A tal proposito, il nuovo processo di inclusione sociale, avviato dal Consiglio europeo di Nizza sulla base del metodo di coordinamento aperto, sembra avere tutte le potenzialità per garantire un sostegno agli Stati membri nel contrasto dei fenomeni di emarginazione delle persone con disabilità, assicurando nel contempo che le persone più vulnerabili non siano escluse dall'accesso a diritti, servizi e risorse fondamentali.

1.1.2 IL LIVELLO NAZIONALE

La legge 12 marzo 1999, n. 68, "*Norme per il diritto al lavoro dei disabili*" è la risultante di un lungo processo di elaborazione in sede parlamentare, che ha avuto reale attuazione solo dal 2000, come superamento della precedente disciplina normativa in materia, dettata dalla legge 2 aprile 1968, n. 482. Il primop risultato di tale processo è stata l'affermazione del riconoscimento della dignità e del valore sociale della persona disabile attraverso un suo effettivo inserimento nel mercato del lavoro. La legge del 1968 era sorta all'interno di un modello di economia fordista basato su grandi concentrazioni industriali, con un modello occupazionale sostanzialmente omogeneo, caratterizzato dal prevalere del lavoro subordinato a tempo indeterminato, fortemente garantito quanto alla stabilità del posto di lavoro. Il passaggio al postfordismo ha comportato un profondo riassetto del mercato del lavoro, dominato da esigenze di articolazione e flessibilizzazione delle forme giuridiche ed organizzative del rapporto di lavoro, che hanno richiamato la necessità di ridefinizione del sistema di welfare e del connesso regime delle tutele, in particolare per le fasce sociali più deboli del mercato. Si trattava di adottare un approccio

"inclusivo" che contrastasse il concetto di lavoratore disabile come diseconomia per il sistema produttivo e che invece lo inserisse in un contesto di promozione e valorizzazione del capitale umano, ancorché nell'ottica di una reale integrazione sociale. Un primo tentativo di realizzare tale approccio emerge nella *Legge Quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale ed i diritti delle persone handicappate*" (L. 5 febbraio 1992, n. 104) di cui alcuni spunti sono ripresi dalla Legge 68/99.

La Legge 68/99 riflette un profondo mutamento di prospettiva nella individuazione di soluzioni efficaci al problema dell'inserimento lavorativo dei disabili, pur mantenendo lo strumento dell'avviamento numerico fra le possibilità di inserimento della persona non normodotata nel mondo del lavoro. Abbandonando il concetto di inserimento "*obbligato*", previsto dalla legge 482/68, la legge 68/99 introduce il concetto chiave di collocamento "*mirato*", inteso all'art 2 come "quella serie di strumenti tecnici e di supporto che permettono di valutare adeguatamente le persone con disabilità nelle loro capacità lavorative e di inserirle nel posto adatto, attraverso analisi di posti di lavoro, forme di sostegno, azioni positive e soluzioni dei problemi connessi con gli ambienti, gli strumenti e le relazioni interpersonali sui luoghi quotidiani di lavoro e di relazione". La legge indica anche gli strumenti, da attivare in un contesto di rete territoriale, per la concretizzazione dell'inserimento mirato: quali "analisi di posti di lavoro, forme di sostegno, azioni positive e soluzioni dei problemi connessi con gli ambienti, gli strumenti e le relazioni interpersonali sui luoghi quotidiani di lavoro e relazione" (art. 2). La costruzione della rete territoriale avviene anche nel quadro della rivisitazione dei servizi sociali, educativi e formativi, introdotta dal D.lgs. n.112/98, del potenziamento del ruolo degli enti locali nella programmazione socio-sanitaria così come scaturisce dalla Legge n.419/98 e dalla legge. 8 novembre 2000, n. 328, nel contesto di un progressivo decentramento di funzioni e compiti in materia di politiche attive del lavoro e di servizi per l'impiego.

Dal momento che a livello istituzionale le competenze del collocamento in generale, e quindi anche del collocamento obbligatorio per le persone disabili, sono state trasferite dal Ministero del Lavoro alle Regioni ed alle Province (D.Lgs.469/97), la legge 68/99 prevede l'istituzione a livello regionale e provinciale dei servizi per l'inserimento lavorativo dei lavoratori disabili che provvedono, in raccordo con i servizi sociali, sanitari, educativi e formativi del territorio, secondo le specifiche competenze loro attribuite, alla programmazione, all'attuazione, alla verifica degli interventi volti a favorire l'inserimento lavorativo dei soggetti beneficiari della legge 68/99. I servizi per l'inserimento lavorativo dei lavoratori disabili curano l'avviamento lavorativo, la tenuta delle graduatorie dei beneficiari della legge 68/99, il rilascio delle autorizzazioni relative agli esoneri parziali e alle compensazioni territoriali, la stipula delle convenzioni e l'attuazione del collocamento mirato. La valorizzazione del momento negoziale fra datore di lavoro e uffici competenti,

è rappresentata dallo strumento della convenzione, studiato per realizzazione l'effettivo inserimento lavorativo delle persone con disabilità.

Le principali innovazioni della legge 68/99, possono essere così di seguito sintetizzate, per la cui trattazione si rimanda allo schema tabellare.

- € Introduzione del concetto di "collocamento mirato" (art. 2);
- € Agevolazioni e contributi a favore dei datori di lavoro che assumono disabili gravi (art. 13);
- € Riduzione della percentuale di riserva per le imprese che occupano oltre 50 dipendenti (art. 3);
- € Estensione dell'obbligo d'assunzione alle imprese che occupano oltre 15 dipendenti (la normativa precedente faceva scattare l'obbligo per le aziende che occupano oltre 35 dipendenti);
- € Possibilità di collocamento sino all'età pensionabile (la legge precedente limitava il diritto al compimento dei 55 anni d'età);
- € Costituzione di una lista unica degli aventi diritto disoccupati e non più divisa per singole categorie secondo la causa invalidante (in coerenza con il principio del collocamento mirato);
- € Adeguamento degli organi deputati al collocamento in base al decentramento delle funzioni delegate agli Enti locali in base al d.lgs. 469/97;
- € Identificazione della convenzione quale strumento principale per un progetto d'inserimento mirato
- € Adeguamento e inasprimento delle sanzioni ai datori di lavoro che non rispettano la legge.

LA LEGGE 68/99... IN SINTESI

Soggetti beneficiari I beneficiari della legge (art. 1 e 18) sono le persone disoccupate di seguito elencate specificamente persone affette da minorazioni fisiche, psichiche e portatori di handicap intellettuale con una riduzione della capacità lavorativa superiore al 45%; persone invalide del lavoro con grado di invalidità superiore al 33%; persone non vedenti (colpiti da cecità assoluta o con un residuo visivo non superiore ad un decimo ad entrambi gli occhi, con eventuale correzione) o sorde (colpite da sordità dalla nascita o prima dell'apprendimento della lingua parlata); persone invalide di guerra, invalide civili di guerra e di servizio; vedove, orfani, e profughi ed equiparati ad orfani, nonché i soggetti individuati dalla L.407 del 1998 (vittime del terrorismo e della criminalità organizzata)

Datori di lavoro e quote di riserva La quota d'obbligo di assunzione per le aziende pubbliche e private è scaglionata secondo il numero di addetti; la quota d'obbligo è abbassata (dal 15% al 7%) rispetto alla legislazione recedente, estendendola ad un numero maggiore di datori di lavoro (l'obbligo di assunzione parte da 15 dipendenti invece dei 35 della legislazione precedente).
Le quote di riserva sono modulate dall'art. 3 della legge n.68/99 secondo l'entità

dimensionale del datore di lavoro, cui deve aggiungersi, almeno in via transitoria ed in attesa della riforma della materia, la quota spettante agli orfani, ai coniugi superstiti ed alle categorie equiparate, come individuate dall'art.18 comma 2 della legge. In sintesi:

Numero di addetti -Quota d'obbligo d'assunzione

15 - 35 dipendenti - un lavoratore disabile

36 - 50 dipendenti -due lavoratori disabili

Più di 50 dipendenti - 7% di lavoratori disabili

Più di 50 dipendenti -1% vedove, orfani, e profughi

Per i datori di lavoro privati che occupano da 15 a 35 dipendenti l'obbligo di assunzione si applica solo in caso di nuove assunzioni. In tal caso il datori di lavoro hanno dodici mesi di tempo per ottemperare all'obbligo di assunzione a partire dalla data in cui si effettua la predetta assunzione.

I datori di lavoro privati possono essere autorizzati, su loro motivata richiesta, ad assumere in una unità produttiva un numero di lavoratori aventi diritto al collocamento obbligatorio superiore a quello prescritto, portando le eccedenze a compenso del minor numero di lavoratori assunti in altre unità. Qualora la richiesta di compensazione territoriale interessi unità provinciali ubicate in regioni diverse la competenza al rilascio del provvedimento autorizzativo spetta al Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale (Direzione generale Mercato del Lavoro). Il rilascio del provvedimento autorizzativo per le richieste riguardanti unità produttive situate in province della medesima regione, invece, rientra nella competenza del Servizio provinciale del territorio ove il datore di lavoro ha la sede legale.

La partecipazione (art. 17), da parte di imprese pubbliche o private, a bandi per appalti pubblici o a rapporti convenzionali o di concessione con pubbliche amministrazioni è subordinata alla dichiarazione di adempimento delle norme che disciplinano il diritto al lavoro dei disabili. Le aziende interessate in sede di partecipazione al bando di gara o alla convenzione o concessione devono presentare apposita certificazione rilasciata dai competenti Servizi provinciali dalla quale risulti l'ottemperanza alle norme della presente legge, pena l'esclusione dalla stessa gara o convenzione o concessione.

Servizi per l'impiego e comitati tecnici

Le competenze del collocamento in generale, e quindi anche del collocamento obbligatorio per le persone disabili, sono state trasferite dal Ministero del Lavoro alle Regioni ed alle Province (D.Lgs.469/97).

La legge 68/99 prevede l'istituzione a livello regionale e provinciale dei servizi per l'inserimento lavorativo dei lavoratori disabili che provvedono, in raccordo con i servizi sociali, sanitari, educativi e formativi del territorio, secondo le specifiche competenze loro attribuite, alla programmazione, all'attuazione, alla verifica degli interventi volti a favorire l'inserimento lavorativo dei soggetti beneficiari della legge 68/99. I servizi per l'inserimento lavorativo dei lavoratori disabili curano l'avviamento lavorativo, la tenuta delle graduatorie dei beneficiari della legge 68/99, il rilascio delle autorizzazioni relative agli esoneri parziali e alle compensazioni territoriali, la stipula delle convenzioni e l'attuazione del collocamento mirato.

Le Regioni sono competenti in materia di politica attiva del lavoro e in particolare per

- a) programmazione e coordinamento di iniziative volte ad incrementare l'occupazione e ad incentivare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro anche con riferimento all'occupazione femminile;
 - b) collaborazione alla elaborazione di progetti relativi all'occupazione di soggetti tossicodipendenti ed ex detenuti;
 - c) programmazione e coordinamento di iniziative volte a favorire l'occupazione degli iscritti alle liste di collocamento con particolare riferimento ai soggetti destinatari di riserva di cui all'articolo 25 della legge 23 luglio 1991, n. 223;
 - d) programmazione e coordinamento delle iniziative finalizzate al reimpiego dei lavoratori posti in mobilità e all'inserimento lavorativo di categorie svantaggiate;
 - e) indirizzo, programmazione e verifica dei tirocini formativi e di orientamento e borse di lavoro;
 - f) indirizzo, programmazione e verifica dei lavori socialmente utili ai sensi delle normative in materia;
 - g) compilazione e tenuta della lista di mobilità dei lavoratori previa analisi tecnica.
- Al livello regionale, anche attraverso le Commissioni regionali per l'impiego, le Regioni definiscono e coordinano le politiche per favorire la crescita

dell'occupazione, anche dei lavoratori disabili, nominando anche apposite sub-commissioni competenti per il collocamento mirato. La competenza del collocamento è stata affidata alle province. I servizi per l'impiego provinciali si avvalgono di un Ufficio provinciale per l'inserimento lavorativo dei lavoratori disabili (art. 6), a cui fanno riferimento specifici servizi tecnici denominati comitati tecnici (uno o più "comitati tecnici" presenti in numero differente secondo le risorse ed esigenze delle singole province).

I comitati tecnici, composti da funzionari ed esperti del settore sociale e medico-legale, coadiuvati da una commissione tripartita della quale fanno parte sindacati ed associazioni di persone disabili, operano sulla base del profilo socio-lavorativo e la diagnosi funzionale elaborati dalla commissione di accertamento della L 104/92 presso le ASL (art. 1 e DPCM del 13.1.2000), ed in raccordo con i servizi territoriali per aggiornare le informazioni utili ai fini della definizione di un progetto individualizzato per ogni persona iscritta alle liste del collocamento provinciale. Il comitato tecnico:

- a) valuta le capacità e potenzialità lavorative dei lavoratori disabili, anche sulla base degli opportuni accertamenti;
- b) definisce gli strumenti atti all'inserimento lavorativo ed al collocamento mirato;
- c) predispone un piano di sostegno e tutoraggio all'inserimento lavorativo, in raccordo con i servizi competenti;
- d) orienta i lavoratori disabili verso formazioni o aggiornamenti professionali utili;
- e) orienta i datori di lavoro sulle opportunità e le metodologie per l'inserimento lavorativo di lavoratori disabili in azienda;
- f) predispone, in raccordo con la commissione di accertamento di cui al DPCM 13.1.2000, i controlli sui luoghi di lavoro sull'andamento degli inserimenti lavorativi in rispondenza agli obiettivi del collocamento mirato, aventi per finalità la verifica della permanenza dello stato invalidante e delle capacità già accertate nonché la validità dei servizi di sostegno e di collocamento mirato;
- g) collabora alla raccolta di informazioni per la formulazione del profilo socio-lavorativo della commissione di accertamento di cui al DPCM 13.1.2000
- h) collabora alla stesura dei programmi di formazione e di riqualificazione professionale dei lavoratori disabili

Modalità di assunzione

Per poter accedere ai benefici della legge n.68 del 1999 le persone con disabilità in possesso dello stato di disoccupazione devono iscriversi nell'apposito elenco tenuto dagli uffici competenti del collocamento obbligatorio e, le stesse, vengono inserite in una graduatoria unica sulla base del punteggio risultante dagli elementi e dai criteri stabiliti dalle regioni e dalle province.

I datori di lavoro devono presentare agli uffici competenti la richiesta di assunzione entro 60 giorni dal momento dell'obbligo di assunzione dei lavoratori disabili; la richiesta può essere presentata anche attraverso i prospetti informativi inviati periodicamente agli uffici competenti (art. 9). I datori di lavoro procedono alle richieste di assunzione attraverso chiamata numerica e chiamata nominativa (art. 7).

La legge prevede che le aziende obbligate possano usufruire in sede di richiesta di assunzione di diversi tipi di chiamata secondo il seguente prospetto:

Aziende	Chiamata nominativa	Chiamata numerica
Da 15 a 35 dipendenti	1 lavoratore disabile	
Da 36 a 50 dipendenti	1 lavoratore disabile	1 lavoratore disabile
Oltre 50 dipendenti	60% dei dipendenti disabili	40% dei dipendenti disabili

Inoltre, nel caso il lavoratore necessiti di un particolare percorso di sostegno all'inserimento lavorativo, le aziende possono richiedere agli uffici provinciali del collocamento obbligatorio di stipulare apposite convenzioni. In tal caso l'azienda fa richiesta di assunzione attraverso chiamata nominativa. La procedura delle convenzioni consente di accedere alle agevolazioni previste dalla legge. Per i lavoratori con disabilità psichica la richiesta di assunzione è sempre nominativa e viene disciplinata sempre da una convenzione.

I lavoratori che divengono inabili allo svolgimento delle proprie mansioni (art. 4) in conseguenza di infortunio o malattia non possono essere computati nella quota di

riserva obbligatoria se hanno subito una riduzione della capacità lavorativa inferiore al 60 per cento o, comunque, se sono divenuti inabili a causa dell'inadempimento da parte del datore di lavoro, accertato in sede giurisdizionale, delle norme in materia di sicurezza ed igiene del lavoro. Per i predetti lavoratori l'infortunio o la malattia non costituiscono giustificato motivo di licenziamento nel caso in cui essi possano essere adibiti a mansioni equivalenti ovvero, in mancanza, a mansioni inferiori. Nel caso di destinazione a mansioni inferiori essi hanno diritto alla conservazione del trattamento economico più favorevole legato alle mansioni di provenienza. Qualora per i predetti lavoratori non sia possibile l'assegnazione a mansioni equivalenti o inferiori, gli stessi vengono avviati, dai servizi per l'inserimento lavorativo di lavoratori disabili competenti per territorio, presso altra azienda, in attività compatibili con le residue capacità lavorative.

**Base di
computo.
Esclusioni
ed esoneri**

Per i datori di lavoro pubblici e privati che operano nel settore del trasporto pubblico aereo, marittimo e terrestre e per gli impianti su fune sono previste esclusioni dall'obbligo di assunzioni di lavoratori disabili per il personale viaggiante, navigante e direttamente adibito alle aree operative di esercizio e regolarità dell'attività di trasporto. Sono esclusi dalla base di computo per la determinazione della quota di riserva i lavoratori occupati ai sensi della presente legge ovvero con contratto a tempo determinato di durata non superiore a nove mesi, i soci di cooperative di produzione e lavoro, nonché i dirigenti, altresì i lavoratori assunti con contratto di formazione e lavoro, con contratto di apprendistato, con contratto di reinserimento, con contratto di lavoro temporaneo presso l'impresa utilizzatrice, e con contratto di lavoro a domicilio, così come i lavoratori assunti per attività lavorativa da svolgersi esclusivamente all'estero. Parimenti non sono computabili gli orfani ed i coniugi superstiti di coloro che siano deceduti per causa di lavoro, di guerra o di servizio, ovvero in conseguenza dell'aggravarsi dell'invalidità riportata per tali cause, nonché i coniugi ed i figli di soggetti riconosciuti grandi invalidi per causa di guerra, di servizio e di lavoro ed i profughi italiani rimpatriati. Egualmente sono esclusi dal computo i lavoratori divenuti inabili allo svolgimento delle proprie mansioni per infortunio o malattia che abbiano subito una riduzione della capacità lavorativa in misura pari o superiore al sessanta per cento, a meno che l'inabilità non sia stata determinata da violazione, da parte del datore di lavoro pubblico o privato delle norme in materia di sicurezza ed igiene del lavoro. Sono altresì esclusi dalla base di computo, i lavoratori divenuti disabili successivamente all'assunzione per infortunio sul lavoro o malattia professionale, qualora abbiano acquisito un grado di invalidità superiore al 33 per cento. Per i partiti politici, le organizzazioni sindacali, gli Istituti pubblici di Assistenza e Beneficenza (IPAB) e le organizzazioni che, senza scopo di lucro, operano nel campo della solidarietà sociale, dell'assistenza e della riabilitazione, la quota di riserva si computa esclusivamente con riferimento al personale tecnico-esecutivo e svolgente funzioni amministrative e l'obbligo di assunzione insorge solo in caso di nuova assunzione. I datori di lavoro privati e gli enti pubblici economici che, per le speciali condizioni della loro attività, non possono occupare l'intera percentuale dei disabili, possono richiedere, con adeguata motivazione, agli uffici provinciali per l'inserimento lavorativo dei lavoratori disabili competenti per territorio di essere parzialmente esonerati dall'obbligo dell'assunzione. Il Servizio provinciale può autorizzare l'esonero parziale fino alla misura percentuale massima del 60% della quota di riserva, percentuale che può essere aumentata fino all'80 per cento per i datori di lavoro che operano nel settore della sicurezza e vigilanza e nel settore del trasporto privato. Le motivazioni a sostegno della richiesta di esonero parziale devono evidenziare almeno una delle seguenti caratteristiche delle attività lavorative della ditta : a) faticosità della prestazione lavorativa richiesta; b) pericolosità connaturata al tipo di attività, anche derivante da condizioni ambientali nelle quali si svolge l'attività stessa; c) particolare modalità di svolgimento dell'attività lavorativa. concessione di L'autorizzazione all'esonero parziale, concessa per un periodo di tempo determinato, viene rilasciata in presenza di almeno una delle caratteristiche suindicate ed in assenza di mansioni compatibili con le condizioni di disabilità e con le capacità lavorative degli aventi diritto. In caso di autorizzazione all'esonero parziale dall'obbligo di assunzione le aziende devono versare al Fondo regionale per l'occupazione dei disabili un contributo esonerativo per ciascuna unità non assunta, nella misura di euro 12,91 per ogni giorno lavorativo per ciascun lavoratore disabile non occupato.

In caso di mancato o inesatto versamento del contributo esonerativo il servizio

provvede a diffidare il datore di lavoro inadempiente e, nel caso di perseveranza nell'inadempienza, trasmette le relative comunicazioni al servizio ispettivo della direzione provinciale del lavoro competente per territorio, che provvede alla notifica all'interessato, di verbale contravvenzionale. Qualora il datore di lavoro non ottemperi al pagamento delle sanzioni amministrative il servizio dichiara, con apposito provvedimento, la decadenza dall'esonero parziale.

Convenzioni Per favorire il raccordo tra le esigenze delle aziende e quelle dei lavoratori disabili sono previste apposite convenzioni (artt. 11 e 12 e linee programmatiche per la stipula delle convenzioni del 2.3.2001). Attraverso le convenzioni, sottoscritte dalle parti interessate (lavoratori, datori di lavoro, uffici provinciali per l'inserimento lavorativo dei lavoratori disabili e enti che possono favorire l'integrazione lavorativa) è possibile definire un programma personalizzato di interventi, per risolvere nella maniera più efficace gli ostacoli che si incontrano nell'inserimento sui luoghi di lavoro. Le convenzioni perseguono l'obiettivo prioritario di assicurare il più possibile la stabilizzazione, seppure progressiva, del rapporto di lavoro

Esistono tre tipi di convenzioni:

a) convenzioni ordinarie, che prevedono la determinazione di un programma per favorire un efficace inserimento lavorativo senza accedere alle agevolazioni previste dalla legge (art. 11 comma 1 e 2);

b) convenzioni di integrazione lavorativa per l'avviamento di lavoratori disabili che presentino particolari caratteristiche e difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario, che permettono di accedere alle agevolazioni previste dalla legge (art. 11 comma 4);

c) convenzioni con cooperative sociali o liberi professionisti disabili, che permettono di identificare un percorso formativo personalizzato per lavoratori non in grado di accedere direttamente al mercato del lavoro aperto.

I primi due tipi di convenzione (art. 11) sono stipulati tra uffici provinciali per l'inserimento lavorativo di lavoratori disabili, imprese pubbliche e private e lavoratori disabili. Esse possono essere attivate qualora si valuti che il lavoratore richieda particolari interventi di sostegno per favorire il suo inserimento lavorativo e rimuovere gli ostacoli che si presentano in azienda. I contenuti della convenzione vengono stabiliti anche sulla base di una valutazione tecnica della struttura preposta agli interventi del collocamento mirato (cioè del comitato tecnico che lavora all'interno dei Comitati provinciali per l'impiego), che ha competenza nel valutare il tipo di sostegno da mettere in campo in modo da rispondere alle esigenze dell'azienda e del lavoratore disabile. I lavoratori disabili psichici vengono avviati su richiesta nominativa solo mediante le convenzioni. Secondo la legge le convenzioni devono indicare:

- € Le generalità dei contraenti e responsabili
- € I tempi e modalità delle assunzioni
- € Le mansioni a cui adibire le persone con disabilità e le modalità di svolgimento
- € I piani personalizzati su cui misurare l'efficacia degli interventi del collocamento mirato
- € Gli interventi di mediazione da mettere in atto e rispettive competenze ed impegni finanziari
- € Le forme di sostegno, di consulenza e di tutoraggio da parte degli appositi servizi
- € Le modalità e le procedure per le verifiche periodiche
- € Gli eventuali accordi con enti pubblici e privati ed i rispettivi impegni di risorse e di scadenze

E' poi possibile una ulteriore personalizzazione delle convenzioni sulla base di specifiche esigenze motivate e verificate. La legge infatti prevede che "tra le modalità che possono essere convenute vi sono anche la facoltà della scelta nominativa, lo svolgimento di tirocini con finalità formative o di orientamento, l'assunzione con contratto di lavoro a termine, lo svolgimento di periodi di prova più ampi di quelli previsti dal contratto collettivo, purché l'esito negativo della prova, qualora sia riferibile alla menomazione da cui è affetto il soggetto, non costituisca motivo di risoluzione del rapporto di lavoro". Il comitato tecnico, per "specifici progetti di inserimento mirato", "può proporre -a seguito di richiesta- l'adozione di deroghe ai limiti di età e di durata dei contratti di formazione-lavoro e di apprendistato" da inserire nelle convenzioni.

Le assunzioni previste nella convenzione possono essere programmate secondo

scansione temporale predefinita, nel corso dell'intero periodo di validità delle convenzioni, anche indicando il numero percentuale degli avviamenti previsti per ciascun periodo di riferimento.

Le convenzioni possono essere stipulate anche da aziende non soggette all'obbligo di assunzione, cioè con meno di 15 dipendenti: in tal caso le aziende contraenti possono usufruire delle agevolazioni previste dalla legge.

Gli uffici provinciali per l'inserimento lavorativo dei lavoratori disabili possono stipulare un terzo tipo di convenzione (art. 12) con i datori di lavoro privati soggetti all'obbligo di assunzione e con le cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381, e con i disabili liberi professionisti, anche se operanti con ditta individuale. Tali convenzioni sono finalizzate all'inserimento temporaneo dei lavoratori disabili presso le cooperative sociali stesse, ovvero presso i citati liberi professionisti, ai quali i datori di lavoro si impegnano ad affidare commesse di lavoro.

Questa convenzione viene attivata solo in presenza di una accertata difficoltà ad inserire il lavoratore disabile direttamente in azienda, perché si valuta che abbia bisogno di interventi formativi propedeutici all'inserimento lavorativo vero e proprio. Si tratta di casi in cui si valuta che il lavoratore presenti disabilità di base che non gli permetta di svolgere autonomamente attività necessarie ed indispensabili all'autonomia personale (mancanza di abilità nell'igiene personale, nell'orientamento, etc.) e/o all'assegnazione di una mansione (difficoltà agli apprendimenti in situazione, difficoltà di concentrazione, orientamento delle abilità manuali, etc.). In questo caso, dietro parere motivato del comitato tecnico del collocamento mirato, si identifica un percorso formativo propedeutico al lavoro che viene svolto in una cooperativa sociale (o presso disabili liberi professionisti, anche se operanti con ditta individuale) che sia in condizione di realizzare questo percorso formativo. La stipula della convenzione impegna la cooperativa sociale identificata ad accogliere il lavoratore disabile per un periodo di 12 mesi prorogabile di ulteriori 12 mesi da parte dei competenti servizi provinciali.

La legge prevede espressamente che la convenzione sia subordinata alla sussistenza dei seguenti requisiti:

- a) contestuale assunzione a tempo indeterminato del disabile da parte del datore di lavoro;
- b) copertura dell'aliquota d'obbligo da parte dell'azienda;
- c) impiego del disabile presso la cooperativa sociale ovvero presso il libero professionista, con oneri retributivi, previdenziali e assistenziali a carico di questi ultimi, per tutta la durata della convenzione;
- d) indicazione nella convenzione dei seguenti elementi:
 - 1) l'ammontare delle commesse che il datore di lavoro si impegna ad affidare alla cooperativa ovvero al libero professionista; tale ammontare non deve essere inferiore a quello che consente alla cooperativa stessa ovvero al libero professionista di applicare la parte normativa e retributiva dei contratti collettivi nazionali di lavoro, ivi compresi gli oneri previdenziali e assistenziali, e di svolgere le funzioni finalizzate all'inserimento lavorativo dei disabili;
 - 2) i nominativi dei soggetti da inserire;
 - 3) l'indicazione del percorso formativo personalizzato.

Tali convenzioni, non ripetibili per lo stesso soggetto, non possono riguardare più di un lavoratore disabile, se il datore di lavoro occupa meno di 50 dipendenti, ovvero più del 30 per cento dei lavoratori disabili da assumere ai sensi dell'articolo 3 della legge n.68/99, se il datore di lavoro occupa più di 50 dipendenti.

Gli uffici provinciali per l'inserimento lavorativo dei lavoratori disabili infine possono stipulare con i datori di lavoro privati soggetti agli obblighi e con le cooperative sociali apposite convenzioni finalizzate all'inserimento lavorativo temporaneo dei detenuti disabili.

Durante il periodo di vigenza della convenzione, i servizi competenti non procedono ad avviamenti d'ufficio (numerico) ai sensi della normativa in materia di assunzioni obbligatorie, per le unità lavorative dedotte in convenzione e per l'intera durata del programma. In caso di mancato adempimento degli obblighi assunti in convenzione per fatto imputabile al datore di lavoro, il servizio medesimo procede all'avviamento per le unità lavorative corrispondenti secondo le modalità ordinarie

di cui alla legge n. 68 del 1999.

Rapporto di lavoro

Ai lavoratori assunti a norma della legge 68/99 (art. 10) si applica il trattamento economico e normativo previsto dalle leggi e dai contratti collettivi, come tutti gli altri lavoratori.

Il datore di lavoro non può chiedere al disabile una prestazione non compatibile con le sue minorazioni.

Nel caso di aggravamento delle condizioni di salute o di significative variazioni dell'organizzazione del lavoro, il disabile può chiedere che venga accertata la compatibilità delle mansioni a lui affidate con il proprio stato di salute. Nelle medesime ipotesi il datore di lavoro può chiedere che vengano accertate le condizioni di salute del disabile per verificare se, a causa delle sue minorazioni, possa continuare ad essere utilizzato presso l'azienda. Qualora si riscontri una condizione di aggravamento che, sia incompatibile con la prosecuzione dell'attività lavorativa, o tale incompatibilità sia accertata con riferimento alla variazione dell'organizzazione del lavoro, il disabile ha diritto alla sospensione non retribuita del rapporto di lavoro fino a che l'incompatibilità persista. Durante tale periodo il lavoratore può essere impiegato in tirocinio formativo. La richiesta di accertamento e il periodo necessario per il suo compimento non costituiscono causa di sospensione del rapporto di lavoro. Il rapporto di lavoro può essere risolto nel caso in cui, anche attuando i possibili adattamenti dell'organizzazione del lavoro, la predetta commissione accerti la definitiva impossibilità di reinserire il disabile all'interno dell'azienda.

Il recesso di cui all'articolo 4, comma 9, della legge 23 luglio 1991, n. 223, ovvero il licenziamento per riduzione di personale o per giustificato motivo oggettivo, esercitato nei confronti del lavoratore occupato obbligatoriamente, sono annullabili qualora, nel momento della cessazione del rapporto, il numero dei rimanenti lavoratori occupati obbligatoriamente sia inferiore alla quota di riserva prevista all'articolo 3 della presente legge.

In caso di risoluzione del rapporto di lavoro, il datore di lavoro è tenuto a darne comunicazione, nel termine di dieci giorni, agli uffici competenti, al fine della sostituzione del lavoratore con altro avente diritto all'avviamento obbligatorio.

La direzione provinciale del lavoro, sentiti gli uffici competenti, dispone la decadenza dal diritto all'indennità di disoccupazione ordinaria e la cancellazione dalle liste di collocamento per un periodo di sei mesi del lavoratore che per due volte consecutive, senza giustificato motivo, non risponda alla convocazione ovvero rifiuti il posto di lavoro offerto corrispondente ai suoi requisiti professionali e alle disponibilità dichiarate all'atto della iscrizione o reinscrizione nelle predette liste.

Fondo nazionale e regionale

E' istituito presso il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale il Fondo per il diritto al lavoro dei disabili (art. 13), finanziato annualmente attraverso il bilancio dello stato. Sulla base dello stato di applicazione della norma e di utilizzo dei fondi accreditati il fondo ripartisce tra le regioni le sue dotazioni finanziarie.

Le regioni istituiscono il Fondo regionale per l'occupazione dei disabili (art. 14). Il fondo è alimentato dai fondi nazionali, dalle sanzioni previste per i datori di lavoro inadempienti, dalle oblazioni delle aziende esonerate e da contributi di diversa origine. Il fondo è gestito da un comitato regionale in cui sono rappresentati sindacati, imprenditori ed è destinato a finanziare tutte le iniziative di sostegno dei percorsi di inserimento lavorativo. In particolare, eroga:

contributi agli enti che svolgono attività rivolta al sostegno ed all'integrazione;

contributi aggiuntivi (rispetto ai rimborsi forfetari);

ogni altra provvidenza in attuazione di questa legge.

Sanzioni

Le aziende oltre i 15 dipendenti sono obbligate ad inviare annualmente un prospetto riepilogativo la situazione occupazionale della loro struttura produttiva: gli inadempienti sono soggetti alla sanzione amministrativa di 516 euro per ritardato invio, maggiorata di 26 euro per ogni giorno di ulteriore ritardo.

Al responsabili di inadempienze da parte delle pubbliche amministrazioni si applicano le sanzioni penali, amministrative e disciplinari previste dalle norme sul pubblico impiego.

Trascorsi sessanta giorni dalla data in cui insorge l'obbligo di assumere lavoratori disabili, per ogni giorno in cui risulta scoperta la quota dell'obbligo, il datore di

lavoro è tenuto a versare la somma di 52 euro al giorno e per ciascun lavoratore disabile non occupato.

In caso di omissione totale o parziale del versamento dei contributi legati alle richieste di esonero parziale di assunzione (art. 5), la somma dovuta può essere maggiorata, a titolo di sanzione amministrativa, dal 5 per cento al 24 per cento su base annua.

Qualora l'azienda rifiuti l'assunzione del lavoratore disabile, la direzione provinciale del lavoro redige un verbale che trasmette agli uffici competenti ed all'autorità giudiziaria.

La partecipazione, da parte di imprese pubbliche o private, a bandi per appalti pubblici o a rapporti convenzionali o di concessione con pubbliche amministrazioni è subordinata alla dichiarazione di adempimento delle norme che disciplinano il diritto al lavoro dei disabili, nonché apposita certificazione rilasciata dagli uffici competenti dalla quale risulti l'ottemperanza alle norme della presente legge, pena l'esclusione dalla gara (art. 17).

Fonte: Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

L'inserimento lavorativo dei disabili si inserisce poi all'interno della più ampia disciplina del mercato del lavoro, regolata dal Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, attuativo della Legge delega 14 febbraio 2003, n. 30, e successivi decreti attuativi, che ha introdotto, fra le altre, almeno due importanti innovazioni che coinvolgono direttamente i lavoratori disabili: l'art. 14 e l'art.54.

Nell'articolo 14 del Decreto, dedicato a Cooperative sociali e inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati, viene disciplinata la stipula convenzioni quadro su base territoriale aventi ad oggetto il conferimento di commesse di lavoro alle cooperative sociali medesime da parte delle imprese associate o aderenti⁷. Tali convenzioni vengono previste fra i Servizi per l'impiego e le associazioni sindacali dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale e con le associazioni di rappresentanza, assistenza e tutela delle cooperative di cui all'articolo 1 comma 1, lettera b), della Legge 8 novembre 1991, n. 381, e con i consorzi di cui all'articolo 8 della stessa legge. Laddove l'inserimento lavorativo nelle cooperative sociali riguardi lavoratori disabili che presentino particolari caratteristiche e difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario, in base alla esclusiva valutazione dei servizi, l'inserimento stesso si considera utile ai fini della copertura della quota di riserva. La congruità della commutabilità dei lavoratori inseriti in cooperativa sociale dovrà essere verificata dalla Commissione provinciale del lavoro.

Dal punto di vista operativo la norma prevede con sufficiente chiarezza percorsi e limiti del nuovo istituto. Così alla procedura di definizione negoziale degli obiettivi e delle

⁷ La convenzione quadro, che deve essere validata da parte della Regione, disciplina le modalità di adesione da parte delle imprese, l'individuazione dei lavoratori disabili a cura dei servizi competenti, modalità di attestazione del valore complessivo del lavoro conferito annualmente e la correlazione col numero di lavoratori inseriti; il coefficiente di calcolo del valore unitario delle commesse; promozione e sviluppo delle commesse di lavoro a favore delle cooperative sociali; eventuale costituzione nell'ambito delle agenzie sociali, di cui all'art. 13 dello stesso Decreto, di una struttura tecnico-operativa senza fini di lucro a supporto delle attività previste dalla convenzione; limiti e percentuali massime di copertura della quota d'obbligo da realizzare con lo strumento della convenzione.

regole da far valere in sede locale (la convenzione quadro), devono affiancarsi il ruolo di controllo assegnato alla Regione e alla Commissione provinciale del lavoro⁸ e quello delle Agenzie sociali per il lavoro⁹, chiamate al non facile compito di sostenere il funzionamento della rete pubblico-privato e di individuare i settori produttivi dove sia realmente ipotizzabile procedere alla definizione delle commesse imprenditoriali.

Nell'articolo 54 si disciplina l'istituto contrattuale del contratto di inserimento, come tipologia contrattuale estensibile anche a persone riconosciute affette da un grave handicap fisico, mentale o psichico. La norma prevede pertanto che queste persone possano essere assunte sulla base di un progetto individuale di adattamento delle competenze professionali del lavoratore a un determinato contesto lavorativo, di durata non inferiore a nove mesi e non superiore a diciotto (nel caso dei disabili la durata massima può essere estesa fino a trentasei mesi). Nell'articolo 59 si precisa inoltre che la categoria di inquadramento del lavoratore può essere inferiore anche di due livelli alla categoria spettante ai lavoratori addetti a mansioni funzioni che richiedono qualificazioni corrispondenti a quelle al conseguimento delle quali è preordinato il progetto di inserimento dei lavoratori oggetto del contratto. Ai lavoratori svantaggiati assunti con contratto di inserimento si applicano, per il momento, gli incentivi economici previsti dalla disciplina vigente in materia di contratto di formazione e lavoro.

E'opportuno ricordare come il contratto in esame venga a sostituire il contratto di formazione lavoro. In questo quadro, una prima conseguenza diretta dell'intervento del contratto nel campo normato dalla 68/99 è rappresentato proprio dal venir meno della possibilità di utilizzo del contratto di formazione lavoro per l'attivazione di convenzioni di inserimento, previste dall'art. 11 della stessa legge.¹⁰

Altra normativa legata al rapporto fra disabili e mercato del lavoro è la legge 9 gennaio 2004, n. 4, "Disposizioni per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici". Obiettivo della legge, è quello di favorire l'accesso dei disabili alle nuove tecnologie dell'informazione, evitando che esse determinino forme di emarginazione, ma anzi promovendone l'uso come fattore abilitante.

La norma si pone come strumento incentivante nei confronti dei privati, mentre nei confronti della Pubblica Amministrazione, intesa in senso lato, introduce alcuni obblighi sorretti da sanzioni. In particolare essa prevede che i nuovi contratti stipulati dalla P. A. per la realizzazione di siti Internet siano colpiti da nullità, qualora non rispettino i requisiti di accessibilità. Più in generale, l'inosservanza delle disposizioni della legge da parte del pubblico amministratore comporterà responsabilità dirigenziali e disciplinari.

⁸ In relazione alla valutazione della congruità della commutabilità ai fini della copertura della quota di riserva dei lavoratori inseriti in cooperativa sociale.

⁹ Prefigurate dall'art. 13 dello stesso Decreto.

¹⁰ D. GAROFALO, *Il contratto di inserimento: dall'occupabilità all'adattabilità*, in "LG", in corso di pubblicazione.

Una seconda finalità particolarmente importante della legge è poi quella di assicurare l'accessibilità e la fruibilità degli strumenti didattici e formativi: ad esempio i testi scolastici per gli studenti disabili, con particolare riguardo agli studenti non vedenti o ipovedenti.

In generale la Legge 4/2004 si limita a fissare delle regole generali, rimandando, per la sua concreta attuazione, ad un Regolamento governativo, in relazione alla precisa disciplina delle situazioni giuridiche, ed ad un Decreto ministeriale che stabilisca le metodologie tecniche per la verifica dell'accessibilità dei siti Internet. Entrambi questi provvedimenti dovranno rispettare le linee guida fissate in materia dalla normativa internazionale.

1.1.3 LE AZIONI DI SISTEMA

L'inserimento occupazionale dei soggetti svantaggiati e, in particolare, dei soggetti portatori di disabilità rappresenta una delle priorità della Strategia Europea per l'Occupazione e di conseguenza delle azioni finanziate con le risorse del FSE.

Nell'ambito quindi delle Azioni di Sistema promosse dalla Direzione generale del Mercato del lavoro sono state realizzate, a partire dal 2001, attività volte sia alla sensibilizzazione dell'inserimento occupazionale dei soggetti con disabilità sia al supporto dei Centri per l'Impiego nell'attivazione di servizi dedicati a tale tipologia di utenza.

Tra le azioni avviate per la diffusione delle informazioni e la sensibilizzazione sulla tematica sono stati realizzati i seguenti interventi:

- € Affidamento di servizi informativi e consulenziali finalizzati all'inserimento nel mercato del lavoro di soggetti disabili a sostegno dei servizi pubblici per l'impiego, nelle aree del Mezzogiorno, che ha visto la realizzazione di seminari mirati rivolti ai soggetti istituzionali, alle imprese, alle parti sociali, al mondo del volontariato. Tali seminari sono stati realizzati nelle città di Bari, Campobasso, Potenza, Vibo Valentia, Palermo, Napoli, Lamezia Terme, Cagliari e Sassari. Nell'ambito del progetto sono state implementate, all'interno del sito istituzionale del Ministero, una raccolta normativa in materia di collocamento dei disabili e una rubrica sperimentale on-line per fornire chiarimenti sulla legge 68/99. E' stata, inoltre, prodotta una Ricerca sulla valutazione quali-quantitativa dello stato di attuazione della normativa in vigore sulla base di quanto emerso dai questionari, dalle interviste, dai dibattiti sviluppatasi nel corso di tutta l'attività progettuale.
- € Supporto ai Centri per l'impiego per l'inserimento nel mercato del lavoro di soggetti disabili, che ha consentito di realizzare un'accurata analisi di sfondo e, in accordo con i referenti regionali e provinciali, interventi di informazione, formazione ed assistenza consulenziale sulle tematiche della disabilità ai soggetti

destinatari della legge 68/99. Gli obiettivi del progetto sono stati molteplici: l'organizzazione, la comunicazione ed il miglioramento della capacità di gestione dei dati a disposizione dei SPI. In particolare il progetto ha mirato a sviluppare un sistema integrato di inserimento lavorativo delle persone disabili attraverso l'attivazione di un ampio Network territoriale e regionale, il mainstreaming, la sensibilizzazione del mondo imprenditoriale, la partecipazione alle politiche dei SPI.

- € Attività di informazione sulle opportunità previste dal collocamento dei disabili nelle aree del Mezzogiorno, che ha consentito la realizzazione di spot radiofonici e televisivi, campagne stampa, opuscoli divulgativi, locandine e manifesti. E' stato anche attivato un "Punto mobile informativo" che, attraverso l'uso di un camper attrezzato e con il supporto di esperti sulla tematica, ha raggiunto le città di Taranto, Brindisi, Lecce, Bari, Foggia, Matera, Potenza, Campobasso, Agrigento, Caltanissetta, Enna, Ragusa, Siracusa, Catania, Messina, Reggio Calabria, Isernia, Benevento, Avellino, Salerno, Palermo, Trapani, Vibo Valentia, Catanzaro, Crotone, Cosenza, Caserta, Napoli. Il progetto ha previsto anche giornate di approfondimento in specifici eventi a Taranto (22/09/03); Potenza (08/11/03); Bari (15/11/03); Messina (16/12/03); Catanzaro (17/12/03), Campobasso (23/01/04), Napoli (09/02/04).
- € Affidamento di attività di informazione e sensibilizzazione sulle opportunità previste dal collocamento dei disabili ai sensi della legge 68/99" nelle aree del Centro-Nord. Le azioni di "advertising", con l'head line del progetto "che i diritti prevalgano", hanno utilizzato stampa, televisivi e radio locali. Le azioni di informazione si sono sostanziate nella diffusione di 750.000 copie di un opuscolo, contenente il testo integrale della legge, inviato ad enti locali, imprese, associazioni di categoria, scuole ecc.; nell'attivazione di un Punto mobile informativo che, in accordo con gli interlocutori istituzionali, ha effettuato 100 giornate sul territorio, distribuendo 25.000 opuscoli tra visitatori e astanti; nell'incremento del sito ministeriale sulla tematica della disabilità attraverso l'inserimento di Leggi e circolari, il calendario degli avvenimenti di seminari, convegni e del punto mobile, domande ricorrenti (FAQ) e la rubrica l' "Esperto Risponde" attraverso la quale, on line, venivano risolti quesiti sulle problematiche relative all'attuazione della legge 68/99. Questa rubrica, dato il positivo riscontro ottenuto, è stata rifinanziata ed è tuttora attiva.
- € Affidamento di attività di informazione attraverso la creazione di un numero verde, con la finalità di dare informazioni, sia alle imprese che ai disabili, sulle potenzialità offerte dalla L. 68/99 nonché l'attivazione e la gestione di una sito dedicato. Il numero verde ha raccolto oltre 1000 richieste di informazioni

provenienti da varie tipologie di utenti (disabili e imprese). L'informativa sul numero verde è stata data attraverso vari mezzi di informazione: settimanali e quotidiani, canali radio nazionali e Internet nonché locandine distribuite ad enti, associazioni e Centri per l'Impiego.

- € Affidamento di servizi consulenziali a sostegno dei servizi pubblici per l'impiego con interventi formativi agli operatori attraverso uno strumento software detto "jo.co" che, oltre alla formazione sull'utilizzo sperimentale del software, prevede l'affiancamento agli operatori e l'applicazione on the job in alcuni CPI. L'obiettivo del progetto è stato quello di trasferire metodologie innovative in grado di accrescere il profilo professionale dell'operatore fornendogli strumenti per il superamento e/o la gestione degli "ostacoli" presenti nell'attività di inserimento mirato del disabile in linea con quanto indicato nella L. 68/99. A tal fine, il progetto ha individuato un percorso finalizzato alla crescita professionale dell'operatore con un focus sulle seguenti metodologie: gestione delle relazioni e dei rapporti (Negoziazione); capacità di aggregare informazioni costruendo delle mappe di percorso ed individuando le migliori fonti possibili utili a tale scopo (Knowledge Management); analizzare i contesti (aziendale e familiare) per individuare attori, flussi e criticità (Business Process Reengineering); gestire il cambiamento dal punto di vista del disabile e da quello dell'azienda (Change Management). A tutto ciò ha fatto seguito un affiancamento on the job ed una verifica dei risultati.
- € Affidamento di attività di consulenza e fornitura di ausili per la valutazione delle prestazioni lavorative dei disabili che ha realizzato varie azioni: una ricerca di ausili per disabili, la progettazione di schede di presentazione degli ausili più idonei alle varie forme di disabilità, l'elaborazione di Linee Guida sugli ausili descritti, disponibili sul sito del Ministero e diffuse mediante attività seminari.

Il supporto diretto ai Centri per l'Impiego è stato realizzato attraverso azioni di consulenza e affiancamento la cui articolazione ha risposto alle esigenze particolari manifestate a livello provinciale. Propedeutica ad ogni intervento è stata l'analisi dello stato dell'arte della normativa e del funzionamento dei Centri per l'Impiego, che ha permesso di individuare gli ambiti specifici su cui focalizzare le attività in ciascuna realtà territoriale. Ne sono conseguiti interventi multiformi: assistenza diretta a progetti già attivati localmente, affiancamento degli operatori, formazione in materia di procedure e adempimenti attraverso workshop tesi a trasferire metodologie innovative in grado di accrescere il profilo professionale dell'operatore della mediazione. Le attività realizzate a supporto dei Centri per l'Impiego hanno consentito una diffusione ampia sul territorio

della normativa in vigore e nel contempo un supporto agli operatori per un servizio mirato a tale tipologia di utenti.

Tra le attività realizzate, particolare rilevanza è stata data alla pubblicità/informazione realizzata su tutto il territorio nazionale, la pubblicità multimediale, per sua natura in grado di raggiungere una vasta platea, contribuisce infatti a sensibilizzare la collettività e a diffondere quella cultura dell'integrazione che sottende alla normativa. Validi strumenti sono stati i *Vademecum*, prodotti ad uso dell'utenza e distribuiti attraverso i punti mobili, i Centri per l'Impiego ed un mirato piano di spedizioni; i seminari operativi rivolti prevalentemente agli operatori dei Centri per l'Impiego, che hanno visto la partecipazione di rappresentanti del mondo dell'impresa, dei servizi socio-sanitari (responsabili e operatori), della scuola, della formazione professionale ed esponenti del non profit. Nel complesso tutte le azioni attivate hanno consentito sia di sensibilizzare i soggetti del mercato del lavoro sulle opportunità offerte dalla legge 68/99 sia di supportare i Servizi per l'impiego ad attivare, nelle realtà non ancora attrezzate, servizi dedicati ai soggetti con disabilità e alle aziende interessate all'inserimento di tale target di disoccupati.

1.1.4 ATTIVITÀ DI MONITORAGGIO DEL COLLOCAMENTO MIRATO

Sin dall'attuazione della riforma introdotta dalla Legge 12 marzo 1999 n. 68 "Norme per il diritto al lavoro dei disabili", sono state poste in essere una serie di attività di monitoraggio sullo stato di attuazione della Legge in oggetto.

Tali attività si inseriscono nel quadro di una complessiva armonizzazione, da parte della Direzione Generale Mercato del Lavoro del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, riguardo ai momenti di verifica richiesti dal legislatore in merito al funzionamento della Legge 68/99 e, inoltre, alle azioni di sistema funzionali all'innalzamento dell'efficacia dei processi di integrazione lavorativa delle persone disabili.

In tal senso sono da segnalare gli interventi di monitoraggio qualitativo e quantitativo a valenza annuale sin dall'avvio della riforma, per la realizzazione dei quali il Ministero si avvale del contributo dell'ISFOL:

STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE 68/99. INDAGINE FINALIZZATA ALLA STESURA DELLA RELAZIONE BIENNALE AL PARLAMENTO.

L'indagine fornisce elementi conoscitivi al decisore politico, attraverso la descrizione del livello di consolidamento istituzionale del dettato normativo, del livello di utilizzo degli istituti contemplati e delle eventuali criticità ancora esistenti. Dalla seconda edizione (2004), sono stati introdotti nuovi strumenti e modalità di rilevazione in grado di assicurare l'acquisizione delle informazioni qualitative e quantitative secondo criteri di uniformità delle informazioni e standardizzazione degli indicatori.

MONITORAGGIO DEI FLUSSI FINANZIARI PREVISTI DALLA LEGGE 68/99 SUL COLLOCAMENTO MIRATO DELLE PERSONE DISABILI

L'iniziativa, di cui è prossima la pubblicazione dei risultati, è realizzata nell'ambito di un tavolo di coordinamento al quale, oltre alla D.G. Mercato del Lavoro del MdLPS ed all'Isfol, prendono parte rappresentanti delle amministrazioni regionali. Si tratta di un'indagine riguardante l'utilizzazione delle risorse finanziarie del Fondo nazionale e le caratteristiche di funzionamento dei Fondi regionali per l'occupazione dei disabili previsti dalla L.68/99. L'attività osserva le modalità adottate dai Servizi competenti in merito all'ammissione agli incentivi previsti dalla normativa e, nello specifico, alla considerazione attribuita in tale ambito alle distinte tipologie di iniziative finanziabili.

L'indagine, inoltre, risponde a quanto prescritto dal legislatore all'art.13 c.9 della Legge 68/99, laddove prevede una verifica, effettuata dal Governo della Repubblica, in merito alle agevolazioni per le assunzioni e le relative risorse finanziarie impiegate.

MONITORAGGIO DEI SERVIZI COMPETENTI NELL'AMBITO DEL MONITORAGGIO SPI

L'indagine è realizzata dall'Isfol con cadenza annuale a partire dal 2001. L'attività di ricerca include un'articolata rilevazione dell'andamento del processo di attuazione della L.68/99 presso tutti gli uffici interessati nelle Province attraverso la compilazione di un questionario somministrato durante un colloquio/intervista. L'attività di monitoraggio ha fornito un quadro che costituisce l'oggetto di un rapporto complessivo di sintesi corredato da un data-base aggiornabile e contenente le risultanze qualitative e quantitative significative. Si tratta di una rilevazione che interessa l'intera popolazione di riferimento. Ad essa, si aggiunge una analisi in profondità di un campione rappresentativo di Centri per l'impiego, effettuata in primavera, con informazioni quantitative sul collocamento obbligatorio a livello di CPI. Le informazioni raccolte riguardano, inoltre, la descrizione dettagliata dei servizi e del loro grado di attivazione.

MONITORAGGIO SULLE COMPENSAZIONI TERRITORIALI E LORO EFFETTI NEL MERCATO DEL LAVORO CONNESSI ALL'ISTITUTO DELL'ESONERO PARZIALE E DELLA CONVENZIONE

L'indagine, il cui sviluppo è previsto nell'anno in corso, si propone di monitorare lo stato di attuazione dell'istituto summenzionato ed i relativi effetti sugli avviamenti nelle liste dell'elenco unico provinciale; permetterà, altresì, di approfondire i criteri utilizzati in ambito nazionale e locale per la concessione dell'autorizzazione alla compensazione territoriale, in particolare le informazioni utili all'accoglimento della domanda espresse nella motivazione e relative alla situazione organizzativa dell'azienda ed al numero degli

iscritti negli elenchi provinciali interessati, nonché gli altri profili ritenuti utili ai fini della decisione.

Verranno altresì analizzate l'incidenza dell'istituto della convenzione (art. 11) nonché dell'esonero parziale (art. 5) relativamente ai lavoratori coinvolti nelle compensazioni interregionali e intraregionali precedentemente concesse.

1.2 LA CONDIZIONE OCCUPAZIONALE DEI DISABILI IN ITALIA

Le caratteristiche della popolazione disabile e la loro dipendenza o influenza sui fattori economici e culturali del Paese, non possono prescindere dalla composizione demografica del Paese stesso¹¹.

Tabella 1.1 - Popolazione italiana in età attiva e persone disabili, classificati per area geografica. Valori assoluti in migliaia - Anno 2005

Area geografica	Popolazione in età attiva			Popolazione in età attiva con disabilità		
	Persone	%	% donne	Persone	%	% donne
Nord-Ovest	9.324	26,8	46,8	144	27,4	38,8
Nord-Est	6.655	19,1	46,7	88	16,7	42,4
Centro	6.585	18,9	47,5	101	19,3	53,5
Sud e Isole	12.215	35,1	48,4	193	36,6	44,0
Italia	34.779	100,0	47,5	526	100,0	44,1

Fonte: Indagine ISFOL-PLUS 2005

I dati riportati in tabella 1.1 rappresentano il numero di persone italiane in età attiva, ovvero aventi un'età compresa tra i 15 e i 64 anni. Il numero di persone con disabilità, ossia coloro che dichiarano di soffrire di riduzione continuativa di autonomia, è stimato al 2005 a circa 526.000 individui¹². La classificazione per genere dei dati rilevati mostra differenze interessanti tra l'intera popolazione e quella con disabilità: mentre la quota italiana di donne in età attiva è pari al 47,5% (e tale dato è sostanzialmente rispecchiato in tutte le aree geografiche), i dati sulle donne in età attiva affette da disabilità, che a livello nazionale sono pari al 44,1%, mostrano una contro tendenza al Centro Italia, con una quota del 53,5% che supera quella maschile.

Il grafico 1.1 mostra che la distribuzione percentuale per età della popolazione italiana con disabilità è diversa rispetto a quella dell'intera popolazione. Quest'ultima infatti si

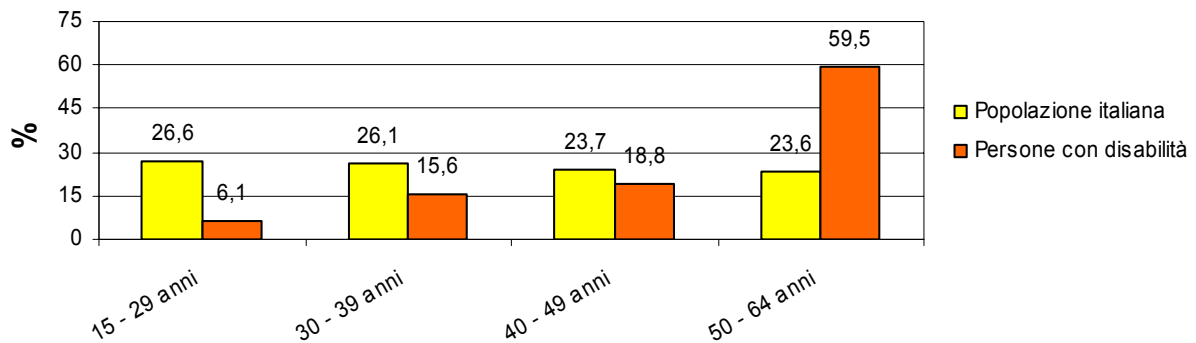
¹¹ I dati riportati si riferiscono all'indagine Isfol PLUS - Rilevazione sull'offerta di lavoro in Italia. L'indagine fornisce informazioni in grado di stimare le determinanti degli aspetti maggiormente critici della forza lavoro. E' un'indagine campionaria riferita alla popolazione italiana residente in famiglia, in età compresa fra i 15 e i 64 anni; la rilevazione è telefonica di tipo CATI su un campione di 40.000 unità. È allora individuato come persona disabile colui che dichiara di avere una riduzione continuativa di autonomia, ovvero di patire un problema di salute che dura da più di sei mesi (o che possa durare per più di mesi), che crea difficoltà in modo continuativo nelle attività di tutti i giorni, al punto da chiedere l'aiuto di altre persone.

La mancata adozione in questa rilevazione delle più recenti classificazioni ICF dell'OMS, è motivata da più fattori: la particolare tecnica di indagine C.A.T.I., nella quale assume ampia significatività l'auto-percezione da parte dell'intervistato e la relativa difficoltà a dichiarare esplicitamente una specifica condizione qual è la disabilità; la necessità, coerentemente con le finalità delle indagini, di distinguere tra condizioni temporanee e continuative, focalizzando l'attenzione proprio su questi ultimi requisiti ed infine la necessità di confrontabilità dei dati all'interno del SISTAN, Sistema statistico nazionale, che include in primis l'ISTAT.

¹² La metodologia utilizzata per l'indagine campionaria PLUS assicura una efficace rappresentatività del campione per l'universo della popolazione attiva italiana fino ad un livello disaggregato per aree metropolitane. Data la limitata numerosità dei numeri concernenti il sottoinsieme delle persone con disabilità, si ritiene che le stime risultino attendibili fino ad una ripartizione del dato per macro-area geografica. In ogni caso, il semplice confronto tra i due insiemi, disaggregato per distretti territoriali, mostra strette corrispondenze nei valori percentuali, confortando l'ipotesi dell'indagine sul metodo di rappresentazione della disabilità attraverso l'autopercezione.

ripartisce con numerosità sostanzialmente equivalente nelle quattro classi di età individuate.

Grafico 1.1 - Popolazione italiana e persone disabili. Distribuzione % per classi di età - Anno 2005



Fonte: Indagine ISFOL-PLUS 2005

La popolazione disabile invece si distribuisce con funzione direttamente proporzionale all'età nelle diverse classi: al crescere dell'età, da un lato aumenta il conteggio degli eventi causa di problemi e situazioni fisiche e psichiche svantaggiate, dall'altro matura l'autopercezione verso un malessere. Il risultato è che solo il 6,1% delle persone dichiaratesi disabili hanno età compresa tra 15 e 29 anni, ed il dato cresce fino ad essere il 59,5% tra gli over 50 anni.

Tabella 1.2 - Popolazione italiana in età attiva e persone disabili, classificati per titolo di studio. Valori assoluti in migliaia - Anno 2005

Titolo di studio	Popolazione in età attiva		Popolazione in età attiva con disabilità	
	Persone	%	Persone	%
Nessun titolo	143	0,4	11	2,1
Licenza elementare	4.001	11,5	170	32,3
Licenza media	13.048	37,5	205	38,9
Diploma	13.847	39,8	123	23,4
Laurea	3.546	10,2	17	3,2
Post laurea	195	0,6	1	0,2
Totale	34.779	100,0	526	100,0

Fonte: Indagine ISFOL-PLUS 2005

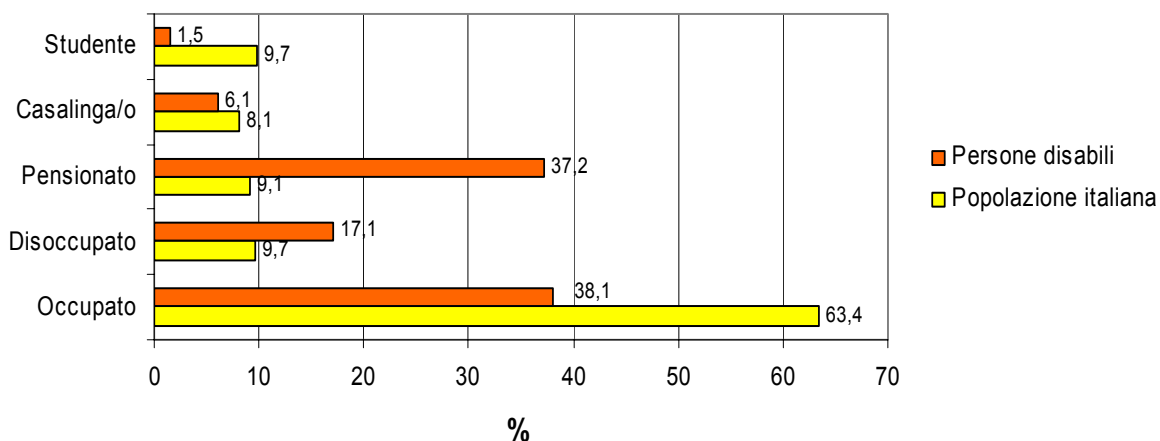
Lo studio del rapporto tra mercato del lavoro nazionale e popolazione disabile, può essere introdotto da una valutazione preliminare circa il titolo di studio più alto conseguito (tabella 1.2). Se a livello nazionale il diploma di maturità rappresenta il titolo di studio più alto raggiunto (39,8%), tra i soggetti con disabilità, invece, il più comune livello di formazione conseguito è la licenza di scuola media inferiore, con 38,9 punti percentuali.

Solo il 3,2% dei soggetti che hanno dichiarato disabilità sono laureati, contro il 10,2% della popolazione italiana in età attiva.

Il confronto tra la configurazione del mercato del lavoro nazionale e quella riconducibile al segmento di popolazione disabile introduce un livello di analisi di grande importanza per l'effettiva inclusione sociale delle persone con disabilità. E' innegabile, infatti, il valore fondamentale ricoperto dal lavoro per il percorso verso l'autonomia per questa particolare categoria di persone.

Il grafico 1.2 evidenzia le caratteristiche delle due popolazioni esaminate. A conferma di quanto descritto nella tabella 1.2 relativa alla variabile "titoli di studio", la condizione di "studente" dichiarata dalle persone disabili è propria solo dell'1,5% degli intervistati, a fronte di una percentuale sette volte superiore che coinvolge la popolazione italiana più in generale. Altro fattore di contrasto è rappresentato dalla presenza consistente di pensionati (37,2%) tra quanti dichiarano di avere una riduzione continuativa di autonomia, a fronte di una percentuale che, nella popolazione italiana in età attiva, si attesta al 9,1%. La lettura delle altre voci principali del grafico, concernenti la condizione di occupazione e disoccupazione, suggerisce una rilevante dipendenza da trasferimenti per sostegno al reddito e pensioni. Si tratta, appunto, di due voci che, entrambe, mostrano una connotazione fondamentale problematica del collocamento lavorativo delle persone disabili, disciplinato in Italia dalla Legge 68/99.

Grafico 1.2 - Popolazione italiana in età attiva e persone disabili. Distribuzione percentuale per condizione prevalente - Anno 2005



Fonte: Indagine ISFOL-PLUS 2005

Nello specifico, rispetto alla condizione di occupazione e disoccupazione, si evidenzia che la percentuale di coloro che si dichiarano disoccupati (17,1%) è quasi doppia rispetto a quella riguardante la popolazione del Paese (9,7%). Va tuttavia ricordato, che i dati

sull'andamento del collocamento mirato restituiti dal monitoraggio annuale sui servizi competenti realizzato dall'Isfol, dichiarano inequivocabilmente migliori performance ed una maggiore efficienza generale del nuovo sistema disciplinato dalla Legge 68/99, rispetto al precedente collocamento obbligatorio facente capo alla Legge 482 del 1968¹³. Dalle stesse rilevazioni, inoltre, è possibile constatare la distribuzione geografica del fenomeno, con un'elevata concentrazione nelle regioni meridionali del Paese degli iscritti alle liste uniche di disoccupazione ed una quota di posti disponibili presso le aziende del Sud sottoposte ad obblighi di assunzione inversamente proporzionale alle iscrizioni sopra citate.

Tabella 1.3 - Popolazione italiana in età attiva e quota di occupati, classificati per area geografica. Dettaglio su persone disabili - Anno 2005 (valori assoluti in migliaia)

Area geografica	Popolazione italiana		Popolazione con disabilità	
	Persone	% occupati	Persone	% occupati
Nord-Ovest	9.324	69,8	144	41,3
Nord-Est	6.655	71,3	88	41,9
Centro	6.585	67,6	101	41,6
Sud e Isole	12.215	52,0	193	32,1
Italia	34.779	63,4	526	38,1

Fonte: Indagine ISFOL-PLUS 2005

La situazione occupazionale viene meglio illustrata dalla tabella 1.3, la quale presenta il dato nazionale riguardante i disabili (38,1% rispetto al 63,4% che interessa la popolazione italiana nel suo complesso) ripartito per area geografica. Come già anticipato, si registra una densità demografica elevata nel Mezzogiorno ove risiedono il 36,6% dei 526.000 disabili italiani in età attiva. Di questi, solo il 32,1% si dichiara occupato, con i valori percentuali più bassi dell'intero Paese. La seconda area per numero assoluto di presenze è il Nord-Ovest, con 144.000 individui, pari al 27,4% del totale nazionale ed una percentuale di occupati che supera il 41%. Come per il mercato del lavoro complessivo, anche per la popolazione delle persone disabili il Nord-Est rappresenta l'area che sviluppa i valori percentuali più elevati di occupati (41,9%), seppure con una popolazione più ridotta rispetto alle altre circoscrizioni.

La condizione di tutela maggiore per gli inserimenti lavorativi dei disabili, regolamentati da specifica normativa, spiega inoltre la maggiore presenza di rapporti di lavoro dipendente per gli occupati disabili, così come illustrato nella tabella 1.4, riferita all'anno 2005. Sono oltre 157 mila, pari al 78,1% degli occupati, gli individui con disabilità che

¹³ Per un esame dettagliato dei rapporti di ricerca pubblicati sull'argomento, si vedano: ISFOL, *Servizi per l'impiego, Rapporto di monitoraggio 2000*, ISFOL, "Monografie sul Mercato del lavoro e le politiche per l'impiego", n. 1/2001; ISFOL, *Servizi per l'impiego. Rapporto di monitoraggio 2002*, Franco Angeli, Milano, 2003; ISFOL, *Rapporto 2004*, ISFOL, Roma, 2004.; ISFOL, *Rapporto 2003. Monografie. L'integrazione delle persone disabili nel mercato del lavoro*, ISFOL, Roma, 2004.; P. Checucci e F. Deriu, *I servizi per il collocamento mirato. Rilevazione 2003*. "Monografie sul Mercato del lavoro e le politiche per l'impiego" n.14/2005, ISFOL Roma 2005; ISFOL *Verso il lavoro. Organizzazione e funzionamento dei servizi pubblici per cittadini e imprese nel mercato del lavoro. Monitoraggio 2004*"Monografie sul Mercato del lavoro e le politiche per l'impiego", n. 1/2006.

dichiarano di avere un rapporto di lavoro dipendente e 44 mila coloro i quali riconoscono la loro posizione nell'ambito del lavoro autonomo.

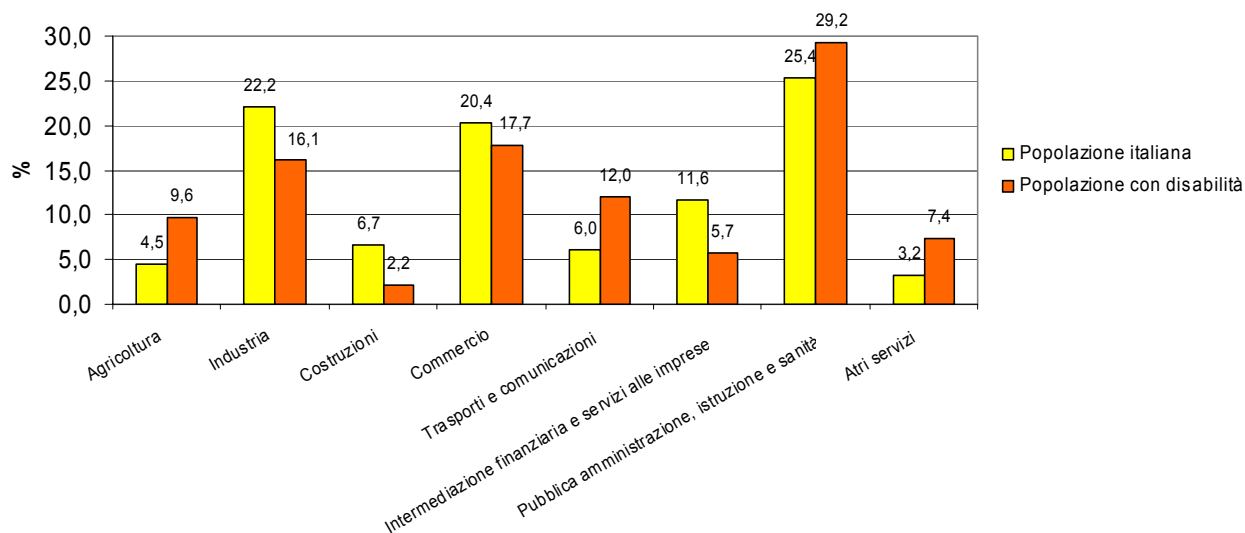
Tabella 1.4 - Occupati in Italia e persone disabili. Classificazione per rapporto di lavoro dipendente ed autonomo - Anno 2005 (valori assoluti in migliaia)

	Occupati	%	Occupati disabili	%
Dipendente	16.066	72,8	157	78,1
Autonomo	5.994	27,2	44	21,9
Totale	22.060	100,0	200	100,0

Fonte: Indagine ISFOL-PLUS 2005

Uno sguardo ai settori di attività consente di osservare le diverse polarizzazioni che interessano i lavoratori disabili rispetto al mercato del lavoro complessivo (grafico 1.3). Se dall'indagine, infatti, si evince che, nell'ordine, Pubblica amministrazione, istruzione e sanità con il 25,4%, Industria (22,2%) e Commercio (20,4%) rappresentano i principali bacini di raccolta degli occupati in Italia, il confronto tra i due insiemi di soggetti esaminati mostra differenze nella capienza di ciascuno dei settori rilevati. Il settore pubblico, nelle sue diverse diramazioni, costituisce per gli occupati disabili lo sbocco lavorativo più frequente, con valori percentuali del 29,1%. Ad esso seguono il Commercio (17,7%) e l'Industria (16,1%).

Grafico 1.3 - Occupati in Italia e persone disabili. Distribuzione percentuale per settore di attività - Anno 2005



Fonte: Indagine ISFOL-PLUS 2005

In relazione alla condizione occupazionale della popolazione disabile, è interessante verificare quali sia stato il percorso intrapreso per raggiungere la condizione di occupabilità.

I modi e i tempi di ricerca di lavoro rappresentano un aspetto culturale diffuso nel Paese, condizionato dalle politiche del lavoro vigenti (grafico 1.4). Si possono individuare quattro principali canali di ricerca: due canali formali, quali servizi di collocamento pubblico e privato, un canale informale – amici, parenti, conoscenti -, ed un grosso blocco composto da inserzioni su stampa, autocandidature, concorsi e contatti forniti da scuole ed istituti di formazione.

Grafico 1.4 - Persone occupate in Italia classificate per canale di ricerca dell'attuale lavoro, con dettaglio su persone disabili. Valori percentuali - Anno 2005



Fonte: Indagine ISFOL-PLUS 2005

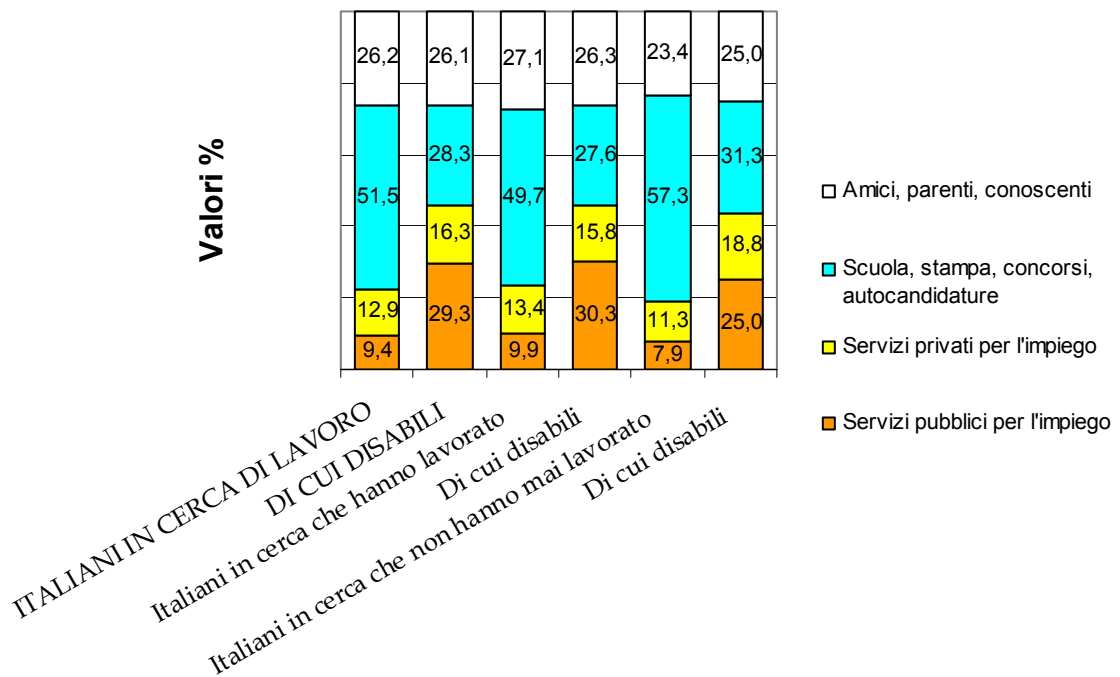
Rispetto alla attuale condizione di persone occupate, il canale di ricerca di maggior successo per le persone con disabilità risulta essere stato l'invio spontaneo di curriculum, la risposta ad inserzioni su stampa e concorsi (50% contro il 61,4% della popolazione italiana). Segue quello delle relazioni informali (parentela, amicizia), scelte dal 35,6% 34,1% e rispettivamente tra gli occupati italiani e la porzione di disabili.

Solo il 2,2% degli intervistati dichiara di essersi inserito in ambito lavorativo tramite il servizio di collocamento pubblico. Per quanto superiore, anche il dato rilevato sulle persone disabili è esiguo (11%). Per molti individui infatti l'iscrizione al collocamento è obbligatoria ai fini del riconoscimento di sussidi economici (pensioni o assegni di invalidità per gli individui disabili).

Rispetto al tema della ricerca di lavoro in generale, il grafico 1.5 mette in luce le differenze, rilevate tra l'intera popolazione nazionale in cerca di lavoro e la popolazione con disabilità, rispetto alla scelta dei canali in oggetto utilizzati nell'ultimo mese. La

popolazione italiana presenta la caratteristica di prediligere l'ultimo blocco di canali: ben il 57,3% degli italiani che non hanno mai lavorato percorrono la strada di accesso professionale delle autocandidature, concorsi e inserzioni su stampa. Il secondo canale che caratterizza la ricerca di lavoro in Italia è quello delle relazioni informali (27,1% degli intervistati tra coloro che hanno lavorato).

Grafico 1.5 - Persone in cerca di lavoro in Italia classificate per canale di ricerca di lavoro utilizzato nell'ultimo mese, con dettaglio su persone disabili. Valori percentuali - Anno 2005



Fonte: Indagine ISFOL-PLUS 2005

Tra le persone disabili, invece, il canale più utilizzato per la ricerca di lavoro è l'iscrizione presso l'ufficio pubblico per l'impiego (31,3% dei disabili che non hanno mai lavorato), seguito dal ricorso al servizio di collocamento offerto da istituti privati (18,8% dei disabili che non hanno mai lavorato). Tali scelte sono in linea con quanto previsto dalla legge 68 del 1999, che ha predisposto un processo di inserimento qualificato basato su percorsi specifici di orientamento e formazione e l'individuazione di quote obbligatorie di lavoratori disabili sul totale dei dipendenti; in tale campo infatti, i datori ricorrono spesso all'inserimento di candidati proposti dalle agenzie per il lavoro, anche private.

1.3 I SERVIZI COMPETENTI PER IL COLLOCAMENTO MIRATO

La legge 68/99 sul collocamento al lavoro delle persone disabili persegue come finalità la promozione dell'inserimento e della integrazione lavorativa delle persone disabili nel mondo del lavoro attraverso servizi di sostegno e di collocamento mirato; si rivolge alle persone disabili, valorizzandone le competenze professionali, le capacità e le abilità psico-fisiche. All'art 2 definisce come "collocamento mirato" dei disabili "quella serie di strumenti tecnici e di supporto che permettono di valutare adeguatamente le persone con disabilità nelle loro capacità lavorative e di inserirle nel posto adatto, attraverso analisi di posti di lavoro, forme di sostegno, azioni positive e soluzioni dei problemi connessi con gli ambienti, gli strumenti e le relazioni interpersonali sui luoghi quotidiani di lavoro e di relazione".

Le competenze del collocamento in generale, e quindi anche del collocamento obbligatorio per le persone disabili, sono state trasferite dal Ministero del Lavoro alle Regioni ed alle Province (D.Lgs.469/97). La legge 68/99 prevede l'istituzione a livello regionale e provinciale dei servizi per l'inserimento lavorativo dei lavoratori disabili che provvedono, in raccordo con i servizi sociali, sanitari, educativi e formativi del territorio, secondo le specifiche competenze loro attribuite, alla programmazione, all'attuazione, alla verifica degli interventi volti a favorire l'inserimento lavorativo dei soggetti beneficiari della legge 68/99. I servizi per l'inserimento lavorativo dei lavoratori disabili curano l'avviamento lavorativo, la tenuta delle graduatorie dei beneficiari della legge 68/99, il rilascio delle autorizzazioni relative agli esoneri parziali e alle compensazioni territoriali, la stipula delle convenzioni e l'attuazione del collocamento mirato.

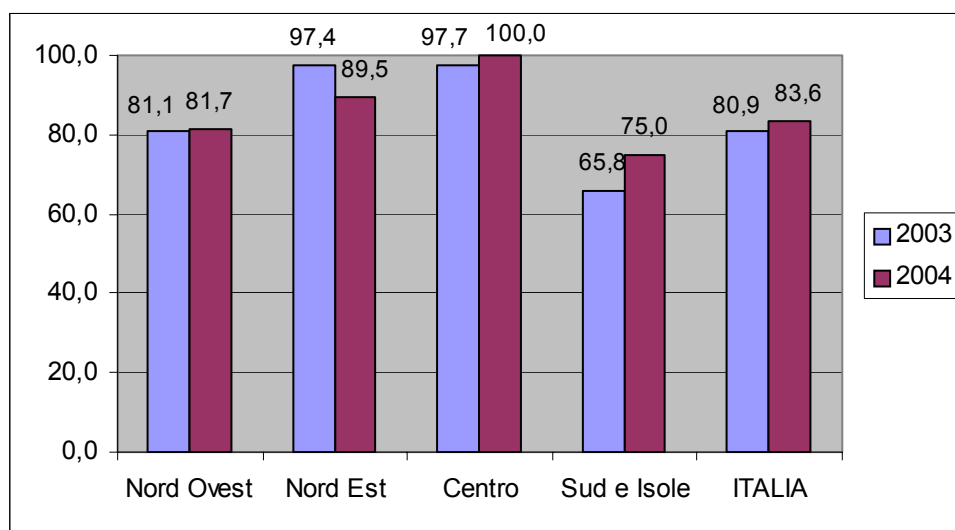
L'attuazione della legge 68/99 sembra essere arrivata ad una fase matura, con i servizi consapevoli del complesso di risorse che il legislatore aveva predisposto in sede di stesura della normativa. I segnali in proposito sono molteplici ed una loro ricostruzione può partire, nel presente resoconto, dalla disponibilità dei servizi presso i Centri per l'impiego del Paese.

L'espletamento delle complesse funzioni gestionali ed attuative del collocamento mirato ha visto da sempre la partecipazione dei diversi livelli territoriali di presidio delle politiche attive per il lavoro. Tale rete di servizi si è espressa nelle sue articolazioni con diverse fisionomie a seconda delle realtà sociali ed amministrative presenti in Italia a livello locale. La tendenza riscontrata nel corso degli anni ha veduto una crescita della partecipazione dei Centri per l'impiego, orientata comunque a contributi prevalentemente specialistici e condizionata da quelle funzioni correlate al presidio del territorio. Da un lato

è ormai consolidata la tendenza a livello nazionale riguardo ad una gestione centralizzata a livello di uffici provinciali per quelle attività segnatamente amministrative, di indirizzo e di controllo, dall'altro, il panorama si presenta più eterogeneo passando ad osservare quelle funzioni orientate al contatto diretto con l'utenza, ambito che nella riforma del collocamento mirato assume ampio rilievo per la centralità dell'individuo nell'elaborazione dei progetti di inclusione lavorativa da parte degli operatori¹⁴.

Nel corso delle rilevazioni annuali condotte dall'Isfol su mandato del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale¹⁵, si è potuto registrare un costante incremento delle sedi presso le quali operatori e strutture assicuravano servizi ed informazioni, in maniera diversamente articolata come è ovvio, in base al territorio di riferimento. Il grafico 1.6 riporta il confronto per le ultime due serie storiche osservate. L'83,6% dei Centri per l'impiego in Italia dichiara di avere al proprio interno personale e strumenti a disposizione di imprese sottoposte ad obblighi di legge e persone disabili, aumentando rispetto all'anno precedente del 2,7%. Tale valore medio è la sintesi di un presidio in realtà abbastanza articolato nelle diverse aree del Paese.

Grafico 1.6 - Attivazione dei servizi del Collocamento mirato. Confronti anni 2003 e 2004. Per area geografica (val. %)



Fonte: Isfol - Monitoraggi SPI 2003 e 2004 dei servizi per il collocamento mirato dei disabili

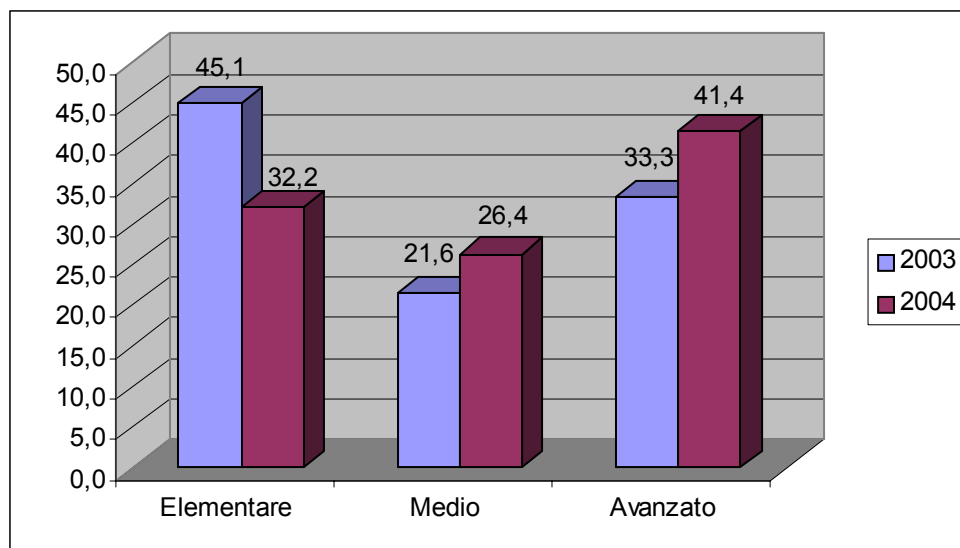
Se, infatti, l'intero Centro Italia è coperto da strutture operative in tutte le sue regioni, diversa è la realtà che si presenta negli altri distretti geografici, come ad esempio quello

¹⁴ Per un esame dettagliato della ripartizioni tra ruoli e funzioni si vedano P. Checucci e F. Deriu, *I servizi per il collocamento 2003*. "Monografie sul Mercato del lavoro e le politiche per l'impiego", ISFOL Roma 2005.

¹⁵ Per un esame dettagliato dei precedenti monitoraggi sull'argomento, si vedano: ISFOL, *Servizi per l'impiego, Rapporto di monitoraggio 2000*, ISFOL, "Monografie sul Mercato del lavoro e le politiche per l'impiego", n. 1/2001; ISFOL, *Servizi per l'impiego. Rapporto di monitoraggio 2002*, Franco Angeli, Milano, 2003; ISFOL, *Rapporto 2004*, ISFOL, Roma, 2004.; ISFOL, *Rapporto 2003. Monografie. L'integrazione delle persone disabili nel mercato del lavoro*, ISFOL, Roma, 2004.; P. Checucci e F. Deriu, *cit.*

del Sud e delle Isole nel quale la percentuale di sedi attive raggiunge il 74%. Quest'ultimo caso testimonia, comunque, il maggiore incremento percentuale, raggiungendo quasi il 10% di centri in più rispetto al 2003. Pressoché stazionaria è la situazione riportata dalle Province del Nord-Ovest, con l'81,7% ed un aumento dello 0,6%. La realtà del Nord-Est sembrerebbe in contro tendenza rispetto al resto d'Italia, con una flessione di quasi 8 punti percentuali. Ci troviamo, prevalentemente, in presenza di una riorganizzazione dei servizi che ha portato a effettuare scelte tese a privilegiare alcuni Centri rispetto ad altri i quali, pertanto, non sono riportati nelle statistiche attuali. Se si passa dalla verifica sull'attivazione dei servizi presso i CPI alla rilevazione concernente la loro tipologia, vi è modo di accertare il livello di attuazione del collocamento obbligatorio (grafico 1.7) secondo un'ipotesi classificatoria in tre fasce, che inserisce tra i servizi di base il semplice smistamento presso gli altri servizi delle richieste espresse dagli utenti disabili e l'erogazione di servizi informativi sugli adempimenti amministrativi, configurando questi Centri come sportelli di primo contatto e lasciando ad altri uffici le complessive pratiche del collocamento mirato. La seconda categoria proposta è stata definita Media e prevede, in aggiunta a quanto contemplato in precedenza, la fornitura dei nominativi degli iscritti agli elenchi alle imprese interessate e la diffusione delle domande effettuate dai datori di lavoro ai disabili in cerca di occupazione.

Grafico 1.7 - Livello di attuazione del collocamento obbligatorio in Italia. Confronti anni 2003 e 2004 (val. %)



* I dati riportati si riferiscono all'80,9% dei CPI per il 2003 ed all'83,6% per il 2004, per i quali sono state registrate risposte valide.

Fonte: Isfol - Monitoraggi SPI 2003 e 2004 dei servizi per il collocamento mirato dei disabili

I Centri appartenenti a questa seconda categoria mettono a disposizione una maggiore ventaglio di servizi, seppure non prevedano ancora la presa in carico del soggetto

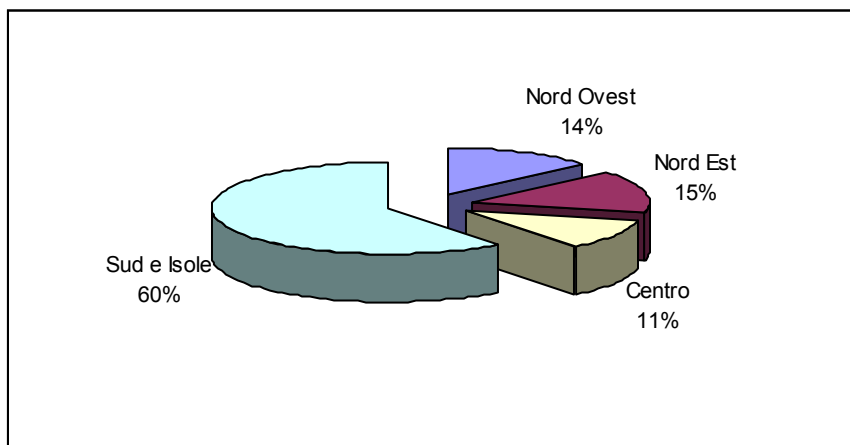
disabile da un canto e, dall'altro, una concreta assistenza alle imprese soggette ad obbligo di assunzione. Queste ultime prestazioni definiscono il terzo livello di attuazione, quello Avanzato, con la costruzione di progetti individuali, l'attività di orientamento, la formazione e i servizi di accompagnamento verso le imprese.

Il mutamento avvenuto nel corso dell'ultimo anno è testimoniato dal complessivo ampliamento delle funzioni espletate al livello dei Centri per l'impiego. Appare marcata, infatti, la crescita sia della categoria intermedia, sia di quella che vede i servizi periferici impegnati nell'intera filiera di attività contemplata dal collocamento mirato. A fronte di tali incrementi, corrisponde infatti una consistente diminuzione percentuale di quei Centri che assicuravano semplici servizi informativi o, comunque, di base, a riprova di quanto già riscontrato riguardo l'attivazione generale dei servizi sul territorio e di un evidente riconoscimento del ruolo dei Centri nel governo delle dinamiche locali del mercato del lavoro.

La lettura del dato medio nazionale non rende giustizia di *performance* nettamente differenti tra le realtà del Paese. A titolo di esempio, è sufficiente riportare le percentuali attinenti al livello di attuazione Avanzato, che vedono due aggregazioni quali il Nord-Ovest ed il Centro Italia attestare oltre il 50%, mentre il Nord-Est garantisce tale livello di servizi nel 73% dei casi. A fronte di tali valori, l'area meridionale del Paese dichiara di avere solo il 10% dei propri Centri operativi su tutti i servizi.

Anche per quanto riguarda la presenza di barriere architettoniche all'accesso alle sedi dei Centri per l'impiego, la situazione nazionale appare in graduale miglioramento rispetto al passato. Dei 526 CPI per i quali possediamo informazioni in proposito, sono 177, pari al 33,7%, a presentare ostacoli e difficoltà per l'accesso ai propri uffici da parte di chi ha problemi di mobilità (grafico 1.8).

Grafico 1.8 - Presenza di barriere architettoniche presso i CPI (v. %)



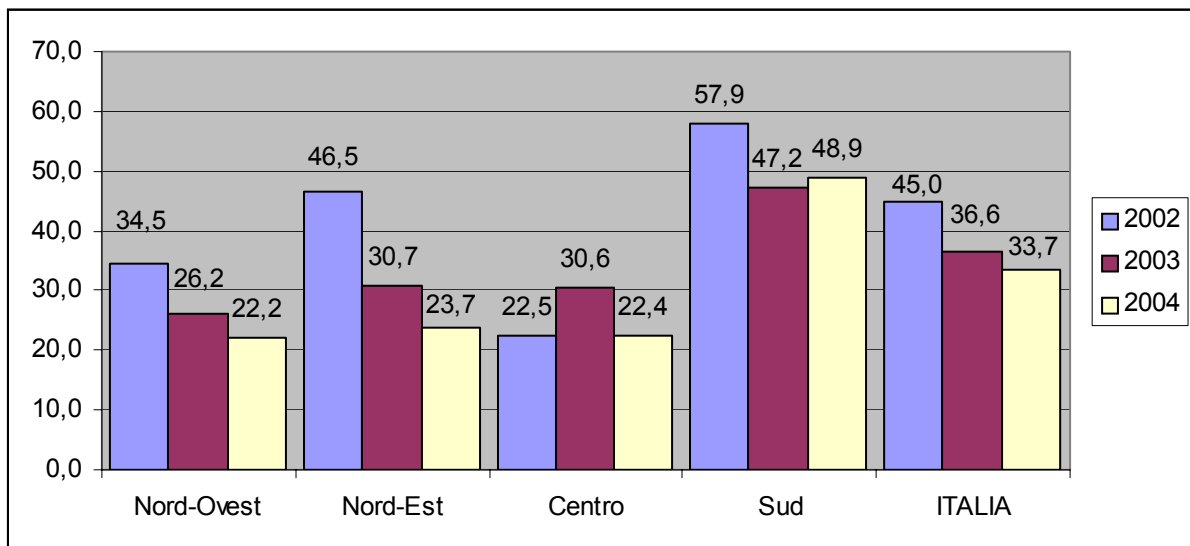
Fonte: Isfol - Monitoraggio SPI 2004 dei servizi per il collocamento mirato dei disabili

Gli stessi problemi diventano ancor più gravi se la suddetta persona si trova ad avere come sede di riferimento uno dei Centri del Mezzogiorno. Nel caso, questi avrebbe 60 probabilità su 100 di imbattersi in una struttura con barriere architettoniche all'accesso. Le Province che hanno adeguato le proprie sedi a quanto prescritto dalla legge italiana si trovano nel Centro Italia, dove solo l'11% dei Servizi (in calo rispetto al 2003) non è conforme alla normativa circa l'accessibilità dei siti pubblici.

Le regioni del Nord, dal canto loro, risultano inadempienti in 51 sedi complessive rappresentando circa il 29% dell'intero panorama italiano.

Sebbene i valori sopra presentati non corrispondano a quanto auspicabile per le sedi di uffici aperti al pubblico, pur tuttavia anche questo dato conferma significativi passi avanti, anche se meno evidenti di quelli registrati nelle scorse rilevazioni (grafico 1.9).

Grafico 1.9 - CPI con barriere architettoniche. Confronti 2002 - 2003 - 2004. Per area geografica (v.%)



Fonte: : Isfol - Monitoraggio SPI 2002, 2003 e 2004 dei servizi per il collocamento mirato dei disabili

Da una panoramica effettuata sempre per aggregati geografici, è possibile osservare come in gran parte del Paese la percentuale dei Centri per l'impiego accessibile superi il 70%. In maniera differente, il Sud Italia e le Isole presentano una struttura su due in qualche modo impraticabile per cause di origine architettonica o di assenza di ausili. E' qui opportuno ricordare che le barriere monitorate si riferiscono a vincoli per la mobilità e non contemplano la rilevazione di barriere per persone con disabilità di tipo sensoriale, le quali aumenterebbero certamente le percentuali sopra richiamate riguardo ai limiti di accessibilità e fruibilità dei servizi.

L'espletamento delle complesse funzioni gestionali ed attuative del collocamento mirato ha visto da sempre la partecipazione dei diversi livelli territoriali di presidio delle politiche attive per il lavoro. Tale rete di servizi si è espressa nelle sue articolazioni con diverse fisionomie a seconda delle realtà sociali ed amministrative presenti in Italia a livello locale. La tendenza riscontrata nel corso degli anni ha veduto una crescita della partecipazione dei Centri per l'impiego, orientata comunque a contributi prevalentemente specialistici e condizionata da quelle funzioni correlate al presidio del territorio. In tal senso, una ripartizione per tipologie di ruoli e funzioni (tabella 1.5) consente di sottolineare come si sia ormai consolidata la tendenza a livello nazionale riguardo ad una gestione centralizzata a livello di uffici provinciali per quelle attività segnatamente amministrative, di indirizzo e di controllo. Il panorama si presenta più eterogeneo passando ad osservare quelle funzioni orientate al contatto diretto con l'utenza, ambito che nella riforma del collocamento mirato assume ampio rilievo per la centralità dell'individuo nell'elaborazione dei progetti di inclusione lavorativa da parte degli operatori.

Tabella 1.5 - Ripartizione in Italia, tra Cpi, uffici provinciali ed enti esterni, di ruoli e funzioni distinte per tipologie aggregate e livelli esecutivo, gestionale. Per area geografica (valori %)

Ruoli e funzioni	Italia								
	Cpi			Provincia			Enti esterni		
	Gestionale	Esecutivo	Entrambi i ruoli	Gestionale	Esecutivo	Entrambi i ruoli	Gestionale	Esecutivo	Entrambi i ruoli
<i>Relativi alle procedure amministrative</i>									
Prospetti informativi e richieste di avviamento	3,9	4,9	23,5	6,9	1,0	55,9	0,0	0,0	4,9
Disciplina degli esoneri	1,0	2,9	18,6	6,9	2,9	64,7	0,0	1,0	3,9
Verifica del rispetto dell'obbligo di assunzione e rilasci della certificazione di ottemperanza	0,0	3,9	25,5	8,8	0,0	56,9	0,0	0,0	3,9
Liste uniche	2,9	6,9	17,6	10,8	2,9	55,9	0,0	0,0	4,9
<i>A più stretto contatto con l'utenza</i>									
Redazione e gestione delle schede individuali	2,0	14,7	19,6	16,7	4,9	27,5	2,9	2,0	3,9
Colloquio di orientamento e sviluppo percorso formativo	2,9	14,7	33,3	14,7	2,9	25,5	3,9	2,9	5,9
Incontro domanda/offerta di lavoro	2,9	11,8	32,4	11,8	2,0	44,1	0,0	0,0	0,0
Convenzioni	3,9	9,8	18,6	12,7	4,9	52,9	1,0	2,9	5,9

Fonte: : Isfol - Monitoraggio SPI 2004 dei servizi per il collocamento mirato dei disabili

Dai dati presenti nella tabella sopra citata appare evidente che su determinate attività, quali quella di gestione della disciplina degli esoneri (71,6% per il ruolo gestionale), così

come per l'amministrazione delle liste uniche (66,7%), il ruolo degli uffici provinciali resta centrale e difficilmente delegabile ad altri, siano essi CPI o enti esterni all'amministrazione provinciale. Rimanendo nell'ambito delle attività a carattere prevalentemente amministrativo, la cura dei prospetti informativi presentati dalle imprese (27,4%) e la verifica del rispetto dell'obbligo di assunzione e rilasci della certificazione di ottemperanza (25,5%) mostrano una partecipazione dei CPI di natura gestionale, che appare in ogni caso marginale ed allocata in specifiche realtà del nord del Paese.

Situazione differente viene dichiarata per quelle funzioni legate al rapporto diretto con l'utenza. In questo caso le percentuali presentano una responsabilizzazione dei soggetti coinvolti maggiormente diffusa, mostrando il ruolo di sportello al cittadino con il quale i Centri per l'impiego si propongono in molte realtà territoriali. Nel caso dei Colloqui di orientamento e dello sviluppo del percorso formativo, in particolar modo, il 51% dei CPI afferma di avere un ruolo sia nella loro gestione (36% dei casi), sia unicamente di livello esecutivo (11,8%). Ad essi, si aggiungono per tali attività altri enti esterni che, nel 12% dei casi vengono incaricati dalle amministrazioni provinciali di garantire un supporto organizzativo e di servizi all'utenza. Altra voce significativa può essere indicata nell'Incontro domanda/offerta di lavoro, attività assicurata dai Centri in 47 casi su 100, testimoniando nuove competenze nel confronto con i datori di lavoro che si aggiungono a quelle ormai consolidate dell'orientamento e del bilancio di competenze.

Entrambi i casi menzionati sembrano confermare un adeguamento dei processi di delega alle capacità espresse dai diversi livelli di governo del territorio, oltre che una maggiore attenzione espressa dai servizi competenti nei confronti dei fabbisogni delle differenti utenze. Altro argomento è quello rappresentato dalla stipula delle convenzioni, per la quale risulta tuttora necessaria una supervisione a livello provinciale (65,7% con ruoli gestionali).

1.4 GLI ISCRITTI AGLI ELENCHI DEL COLLOCAMENTO OBBLIGATORIO

L'iscrizione agli elenchi unici provinciali ai sensi della Legge 68/99 rappresenta, per la persona con disabilità, il primo contatto diretto con i servizi competenti per il collocamento mirato. Dai dati forniti dalle Regioni in occasione della stesura della precedente II Relazione al Parlamento¹⁶, risultava come nel dicembre 2003 il numero di iscritti a queste liste fosse di 496.665 individui, comprendendo in questo aggregato anche le persone iscritte ex art. 18 della stessa legge¹⁷. E' qui opportuno ricordare che la Legge 68/1999 agisce solo sui disabili. Per la categoria sopra menzionata, invece, in attesa dell'adozione di una specifica disciplina a loro rivolta, viene attribuita una limitata quota di riserva nelle imprese che occupano più di cinquanta dipendenti¹⁸.

Tabella 1.6 - Iscritti in Italia alle liste uniche del collocamento obbligatorio al 31 dicembre, per tipologia e per sesso. Anni 2004 - 2005. (v.a. e %)

	Anno 2004				Anno 2005			
	Totale	Uomini	Donne	Prov. rispond.	Totale	Uomini	Donne	Prov. rispond.
N° iscritti disabili - Al 31 dicembre	525217	272428	252789	87	589543	292237	297306	100
N° iscritti disabili disponibili al lavoro - Al 31 dicembre	195226	95092	100134	68	401203	201880	199323	94
N° iscritti ex art. 18 - Al 31 dicembre	47055	21388	25667	87	45274	20611	24663	100
N° TOTALE iscritti - Al 31 dicembre	575.487	295.158	280.329	87	645.220	317.291	327.929	100

Fonte: Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

¹⁶ II Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della Legge 12 marzo 1999 n.68 "Norme per il diritto al lavoro dei disabili. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Roma, giugno 2004.

¹⁷ Orfani e coniugi superstiti di coloro che siano deceduti per causa di lavoro, di guerra o di servizio, ovvero in conseguenza dell'aggravamento dell'invalidità riportata per tali cause, nonché i coniugi e i figli di soggetti riconosciuti grandi invalidi per causa di guerra, di servizio e di lavoro e i profughi italiani rimpatriati, il cui status è riconosciuto ai sensi della legge 26 dicembre 1981, n. 763 (Art. 18, legge 68/99).

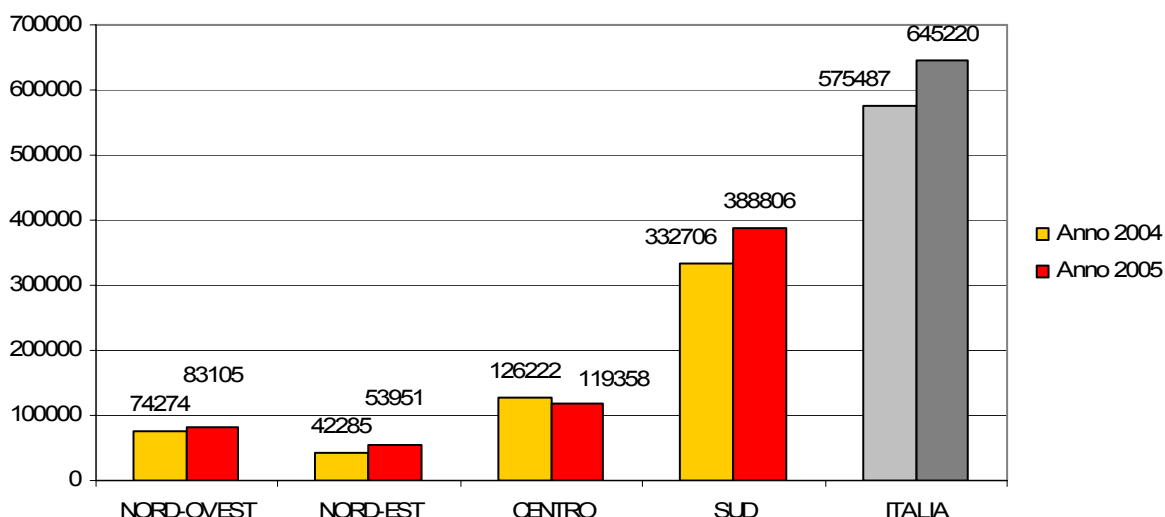
¹⁸ Nel corso delle audizioni in sede di commissione del Senato sull'indagine conoscitiva, "numerosi interventi si sono soffermati sull'articolo 18: esso stabilisce, al comma 1, che esiste un diritto dei lavoratori già occupati, collocati stabilmente per effetto della precedente disciplina, alla conservazione del posto di lavoro e alla computabilità ai fini della legge. Il successivo comma 2 ha dettato invece una disciplina transitoria, in attesa di una organica riforma del settore, che stabiliva in favore di orfani e coniugi superstiti di coloro che siano deceduti per causa di lavoro, di guerra o di servizio, e di altre categorie protette una quota di riserva, sul numero dei dipendenti di datori di lavoro pubblici e privati che occupano più di cinquanta dipendenti, pari a un punto percentuale, e determinata secondo la disciplina di cui alla medesima legge n. 68. Il regolamento di attuazione (DPR 10 ottobre 2000, n. 333) all'articolo 3, comma 1, ha escluso dalla base di computo per la determinazione della quota di riserva i citati soggetti di cui all'articolo 18, comma 2, nei limiti della percentuale ivi stabilita. Tale scelta, secondo alcune associazioni datoriali (ABI, ANIA, Confindustria; Confcommercio), risulterebbe in contrasto con il comma 1 dello stesso articolo 18, e dovrebbe essere pertanto modificata, nel senso di confermare che tutte le assunzioni effettuate in base alla normativa previgente vengono computate ai fini della determinazione della quota obbligatoria, senza alcuna distinzione. E' ampiamente condivisa, comunque, sia dalle associazioni di categoria, sia dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, l'esigenza di pervenire quanto prima ad una disciplina organica del diritto al lavoro per le predette categorie, non essendo stata più prorogata, dopo il 31 dicembre 2003, la disciplina transitoria di cui al citato articolo 18, comma 2". *Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sullo stato di attuazione della disciplina in materia di diritto al lavoro delle persone disabili*. Resoconto sommario n. 366 del 08/02/2006. 11a Commissione "Lavoro, Previdenza sociale"

Le informazioni riguardanti il biennio oggetto della presente III Relazione, provenienti anche queste dalle medesime fonti regionali, dichiarano un progressivo e rilevante incremento del totale nazionale degli iscritti a tali liste (tabella 1.6). Per quanto riguarda l'anno 2004, infatti, i 575.487 individui iscritti (di cui il 48,7 sono donne) testimoniano un aumento delle unità di circa il 16% rispetto all'anno precedente, sebbene tale dato non rappresenti la totalità delle province, rispondenti in soli 87 casi. L'anno 2005, per il quale sono disponibili maggiori informazioni dalle amministrazioni provinciali (100 casi con risposte valide), segnala la presenza di complessivi 645.220 individui in graduatoria. Di questi, il 91,4% sono persone con disabilità, quasi equamente distribuite tra uomini (49,6%) e donne (50,4).

La lettura del dato nazionale può essere analizzata anche secondo una suddivisione per macro aree geografiche (grafico 1.10), la quale chiarisce la dimensione delle liste in base a criteri territoriali. Il Mezzogiorno d'Italia rappresenta il bacino più consistente, con percentuali rispetto al totale nazionale che passano dal 57,8% del 2004, al 60,3% dell'anno successivo. Le Regioni del Centro Italia riducono limitatamente la loro quota percentuale (-3,4%) nel biennio, bilanciate dal un lieve incremento del Nord-Est (+1,1%).

Grafico 1.10 - Iscritti in Italia alle liste uniche del collocamento obbligatorio al 31 dicembre, per area geografica. Anni 2004 - 2005. (v.a. e %)

Iscritti all'elenco del collocamento obbligatorio L. 68/99 al 31 dicembre



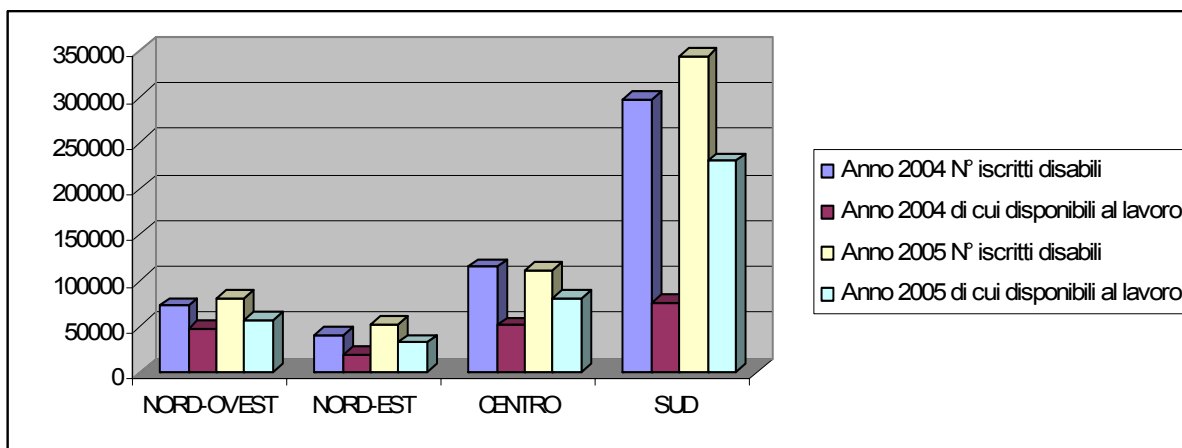
Fonte: Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

In seguito all'adozione di un criterio selettivo, introdotto in Conferenza unificata nel dicembre 2003, che permette ai servizi competenti di identificare in sede di iscrizione i

disabili immediatamente disponibili al lavoro, l' articolato processo di servizi previsti dal collocamento mirato permette di essere attivato potendo contare su un numero più realistico di soggetti beneficiari. In altri termini, la dichiarazione di disponibilità al lavoro esclude dalla complessa predisposizione delle schede individuali, e dagli interventi correlati, tutti coloro tenuti a dichiararsi disoccupati tramite iscrizione agli elenchi unicamente al fine di accedere a graduatorie oppure vedersi riconosciute provvidenze economiche¹⁹.

Tale filtro ha messo in luce quanto appariva già esplicito agli operatori, sebbene richiedesse qualche formalizzazione per consentire una corretta calibratura dei servizi. In Italia nel 2005 il 68,1% degli iscritti (pari a 401.203) è disponibile ad una immediata occupazione, con una crescita molto rilevante rispetto a quanto segnalato dai servizi per il 2004, nel corso del quale anno il valore percentuale dei disponibili al lavoro era del 37,1% su scala nazionale (grafico 1.11).

Grafico 1.11 - Disabili iscritti alle liste uniche del collocamento obbligatorio al 31 dicembre, di cui disponibili al lavoro. Anni 2004 - 2005. Per area geografica (v.a. e %)



Fonte: Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

A conclusione del paragrafo sui dati di stock riferiti alle iscrizioni registrate al 31 dicembre dei due anni osservati, si riportano sinteticamente i principali numeri presentati.

¹⁹ A tale proposito, le Regioni e le Province Autonome hanno sottolineato una sostanziale inadempienza rispetto all'Accordo in Conferenza unificata del 10 dicembre 2003 in ordine alle modifiche da apportare alla L. 118/71. L'Accordo in questione, relativo agli orientamenti applicativi in ordine al D.Lgs 297/2002 ed alla L. 68/99, prevedeva che il MLPS avrebbe predisposto una modifica normativa diretta a non rendere più necessaria la dimostrazione dello stato di disoccupazione per il riconoscimento dell'assegno di invalidità ai soggetti con disabilità. Ai sensi della L. 118/71, art. 13, le persone con disabilità superiore al 74% possono richiedere l'assegno di invalidità qualora risultino disoccupati. Questa disposizione impone l'iscrizione alle liste e le conseguenti visite da parte delle commissioni mediche AUSL anche per tutte le persone con disabilità (numerose) che, in realtà, non aspirano al lavoro e non richiedono servizi del collocamento mirato. Nella stessa sede, Regioni/PA ritenevano opportuno che la questione venisse inserita nell'agenda governativa al più presto.

La tabella 1.7, mostra le informazioni sopra commentate con una disaggregazione per distretto territoriale più dettagliata e con i valori percentuali riferiti alla componente femminile degli individui registrati.

Tabella 1.7 - Iscritti alle liste uniche del collocamento obbligatorio al 31 dicembre, per tipologia e per sesso. Anni 2004 - 2005. Per area geografica (v.a. e %)

Area geografica		Anno 2004			Anno 2005		
		Totale	Di cui donne	% donne	Totale	Di cui donne	% donne
NORD-OVEST	N° iscritti disabili - Al 31 dicembre	72323	36500	50,5	81120	40547	50,0
	N° iscritti disabili disponibili al lavoro - Al 31 dicembre	47639	22586	47,4	56935	25216	44,3
	N° iscritti ex art. 18 - Al 31 dicembre	1951	1207	61,9	1985	1242	62,6
	N° TOTALE iscritti - Al 31 dicembre	74274	37707	50,8	83105	41789	50,3
NORD-EST	N° iscritti disabili - Al 31 dicembre	40882	20965	51,3	52096	26198	50,3
	N° iscritti disabili disponibili al lavoro - Al 31 dicembre	19651	10142	51,6	32597	15879	48,7
	N° iscritti ex art. 18 - Al 31 dicembre	1489	943	63,3	1654	1040	62,9
	N° TOTALE iscritti - Al 31 dicembre	42285	21908	51,8	53951	27524	51,0
CENTRO	N° iscritti disabili - Al 31 dicembre	114790	61336	53,4	111687	61949	55,5
	N° iscritti disabili disponibili al lavoro - Al 31 dicembre	51441	28800	56,0	81632	44996	55,1
	N° iscritti ex art. 18 - Al 31 dicembre	11434	6467	56,6	6671	3977	59,6
	N° TOTALE iscritti - Al 31 dicembre	126222	68073	53,9	119358	65926	55,2
SUD	N° iscritti disabili - Al 31 dicembre	297222	133988	45,1	344640	168612	48,9
	N° iscritti disabili disponibili al lavoro - Al 31 dicembre	76495	38606	50,5	230039	113232	49,2
	N° iscritti ex art. 18 - Al 31 dicembre	32181	17050	53,0	34964	18404	52,6
	N° TOTALE iscritti - Al 31 dicembre	332706	152641	45,9	388806	192690	49,6
ITALIA	N° iscritti disabili - Al 31 dicembre	525217	252789	48,1	589543	297306	50,4
	N° iscritti disabili disponibili al lavoro - Al 31 dicembre	195226	100134	51,3	401203	199323	49,7
	N° iscritti ex art. 18 - Al 31 dicembre	47055	25667	54,5	45274	24663	54,5
	N° TOTALE iscritti - Al 31 dicembre	575487	280329	48,7	645220	327929	50,8

Fonte: Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

1.5 LE INFORMAZIONI RIGUARDANTI L'AVVIAMENTO AL LAVORO

La precedente II Relazione al Parlamento aveva permesso di registrare, per l'anno 2003, un numero complessivo di avviati al lavoro, in forza della legge 68/99, pari a 28.573 unità. Di questi lavoratori, il 4,3% (pari a 1.234 unità) era rappresentato da soggetti di cui all'art. 18 della stessa legge. La quota restante, pari a 27.339 persone, costituiva l'insieme dei disabili.

L'attuale rilevazione, riferita al biennio successivo, presenta un andamento discontinuo nel tempo (tabella 1.8). Per l'anno 2004, infatti, si assiste ad una flessione degli avviamenti complessivi di persone con disabilità che scende dagli oltre 27 mila del 2003 a 25.337 del 2004. Tendenza che si inverte considerevolmente nel 2005, periodo nel quale gli avviamenti al lavoro aumentano fino a superare le 30 mila unità.

Tabella 1.8 - Avviamenti al lavoro per sesso ed area geografica. Anni 2004 - 2005 (v.a. e %)

Area geografica	Anno 2004			Anno 2005		
	Totale	Di cui donne	% donne	Totale	Di cui donne	% donne
NORD-OVEST	10.736	4294	40,0	11.929	4.874	40,9
NORD-EST	6.840	2707	39,6	7.827	2.835	36,2
CENTRO	4.550	1645	36,2	4.459	1.736	38,9
SUD	3.211	805	25,1	6.650	2.092	31,5
ITALIA	25.337	9.451	37,3	30.865	11.537	37,4

Fonte: Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

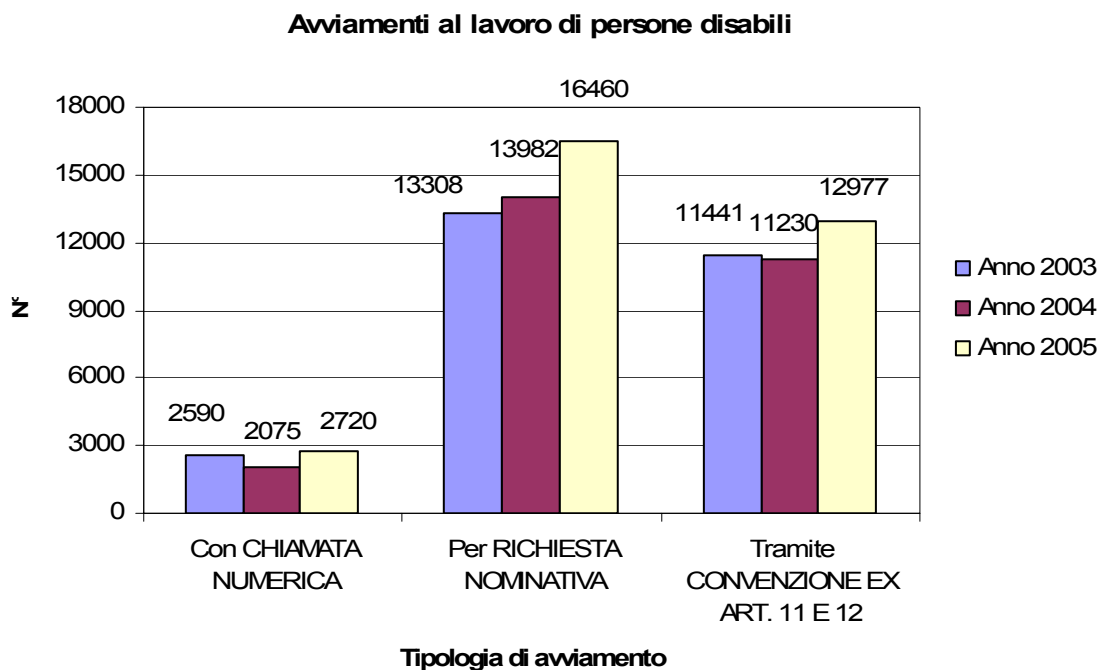
Il confronto nei due anni tra le quote percentuali attribuibili alle diverse ripartizioni geografiche, rimarca una crescita significativa degli avviamenti nelle Regioni del Sud che accrescono la propria percentuale dal 12,7% del totale nel 2004 al 21,5% nei dodici mesi successivi. A fronte di tali crescite, si denota una contrazione complessiva delle altre aree, con una riduzione più marcata per il Nord-Ovest ed il Centro Italia.

Le informazioni sugli avviamenti delle donne con disabilità sono trattate nel paragrafo 1.10 "Un approccio di genere alla disabilità", che affronta l'analisi dei principali andamenti del fenomeno in chiave di genere. In questa sede, comunque, appare opportuno sottolineare come le percentuali di donne avviate in entrambi gli anni si discosti significativamente dalla dimensione femminile delle iscrizioni agli elenchi unici, rimarcando che solo il 37,% delle persone avviate al lavoro è rappresentato dalle donne.

Per quanto concerne le modalità di avviamento, l'aggregazione del dato a livello nazionale per il biennio permette di segnalare il dispositivo della chiamata nominativa come quello percentualmente più utilizzato, con una quota degli avviamenti totali pari al 55,2% nel 2004 e al 53,3% nel 2005 (grafico 1.12). D'altra parte, è dall'avvio della riforma che la chiamata diretta di una persona disabile viene privilegiata da parte del

datore di lavoro sottoposto ad obblighi di legge. Confermano le altre due posizioni i due istituti alternativi: l'assunzione tramite convenzione con il 44,3% e il 42%, rispettivamente per il 2004 e il 2005. L'avviamento numerico, in calo rispetto al 2003 (era il 9,5%), è appannaggio dell'8,2% nel 2004 e dell'8,8% nel 2005.

Grafico 1.12 - Avviamenti al lavoro in Italia per modalità. Anni 2003 - 2004 - 2005 (v.a.)



Fonte: Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

La lettura dei dati effettuata per ripartizioni geografiche e per tipologie di avviamento (tabella 1.9) ci restituisce una rappresentazione del fenomeno esaminato di un certo interesse. La preferenza espressa dai datori di lavoro per la chiamata nominativa corrisponde al dato nazionale in ogni area territoriale, anche se la sua incidenza sugli avviamenti complessivi nei diversi distretti varia considerevolmente. Il Centro Italia e il Nord-Est, infatti, mostrano che le convenzioni nel loro complesso, siano esse ex art. 11 della legge 68/99, oppure quelle che prevedono il distacco del disabile presso cooperative sociali (ex art. 12), rappresentano una quota significativa degli avviamenti totali. Il Nord-Ovest, diversamente, si distingue per il più alto numero di avviamenti tramite chiamata nominativa.

Ulteriore elemento di riflessione perviene da un rapido confronto tra le percentuali per area prodotte dal totale della quota di riserva (vedi paragrafo 1.8) ed i corrispondenti avviamenti. Il risultato di tale accostamento mostra che, in linea generale, si tratta di insiemi con analoghi andamenti: a quota di riserva proporzionalmente più consistente corrispondono il maggior numero di avviamenti realizzati nel medesimo periodo. Unico

valore che si discosta in maniera considerevole è mostrato dalle integrazioni effettuate nelle Regioni meridionali, le quali hanno inserito persone disabili in una quota percentuale maggiore rispetto alla quota di riserva dichiarata dalle imprese.

Tabella 1.9 - Avviamenti al lavoro per modalità, per sesso e per area geografica. Anni 2004 - 2005. (v.a. e %)

N° avviamenti disabili con CHIAMATA NUMERICA

Area geografica	Anno 2004			Anno 2005		
	Totale	Di cui donne	% donne	Totale	Di cui donne	% donne
NORD-OVEST	422	204	48,3	652	280	42,9
NORD-EST	699	238	34,0	688	185	26,9
CENTRO	216	100	46,3	434	174	40,1
SUD	738	175	23,7	946	267	28,2
ITALIA	2.075	717	34,6	2.720	906	33,3

N° avviamenti disabili per RICHIESTA NOMINATIVA

Area geografica	Anno 2004			Anno 2005		
	Totale	Di cui donne	% donne	Totale	Di cui donne	% donne
NORD-OVEST	5.140	2.020	39,3	6207	2.609	42,0
NORD-EST	4.807	1.849	38,5	4767	1.907	40,0
CENTRO	2.252	844	37,5	1628	610	37,5
SUD	1.783	459	25,7	3858	1.172	30,4
ITALIA	13.982	5.172	37,0	16.460	6.298	38,3

N° avviamenti disabili tramite CONVENZIONE

Area geografica	Anno 2004			Anno 2005		
	Totale	Di cui donne	% donne	Totale	Di cui donne	% donne
NORD-OVEST	5.411	2.161	39,9	5.468	2.151	39,3
NORD-EST	2.299	864	37,6	2.938	1.198	40,8
CENTRO	2.885	1.017	35,3	2.554	1.007	39,4
SUD	635	147	23,1	2.017	667	33,1
ITALIA	11.230	4.189	37,3	12.977	5.023	38,7

Fonte: Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

Il questionario inoltrato alle Regioni per monitorare gli andamenti del 2005 ha introdotto una variabile utile a registrare le tipologie contrattuali delle persone avviate in azienda. In quanto prima rilevazione a misurarne le caratteristiche, il dato non consente di essere analizzato per serie storiche. Malgrado ciò, le informazioni restituite dalle amministrazioni regionali rappresentano un importante riscontro di quanto sia stata recepita l'intenzione del legislatore di assicurare ai lavoratori con disabilità una inclusione sociale attraverso percorsi di integrazione lavorativa stabili. Insieme a ciò, tuttavia, appare opportuno rilevare quanto sia stato dato seguito al mutamento di logica dell'incontro domanda offerta per questo particolare segmento di lavoratori. Tale mutamento vede nella flessibilizzazione delle modalità e dei tempi di inserimento una carta significativa in mano

ai servizi nel predisporre percorsi occupazionali il più possibile corrispondenti alle esigenze del datore di lavoro, oltre che con alle caratteristiche dei lavoratori.

Il grafico 1.13 mostra le tipologie di contratto che hanno interessato gli individui avviati nel corso del 2005, illustrate per le loro percentuali di utilizzo in Italia e nelle diverse aree geografiche.

A livello nazionale, si registra una prevalenza di contratti a tempo indeterminato che si avvicina al 50% complessivo, seguito dal contratto a tempo determinato (37,2%). Molto distanti, sebbene con differenti rilevanze, si osservano gli istituti del contratto d'inserimento / formazione lavoro e l'apprendistato i quali si attestano, invece, intorno al 2 % ciascuno.

Discorso differente risulta quello dei tirocini, attivati nel 9,6% dei casi. Al fine di favorire il raggiungimento delle finalità proprie del collocamento mirato, infatti, il legislatore ordinario ha previsto, nell'ambito degli strumenti di incentivazione di cui all'art. 13 della legge 68/99, la possibilità di far svolgere alle persone disabili, "tirocini finalizzati all'assunzione" attraverso la stipulazione delle convenzioni di cui all'art. 11 della predetta legge.

Il tirocinio è un inserimento temporaneo nel mondo lavorativo, tra l'altro, utile all'orientamento delle scelte professionali o all'acquisizione di una esperienza pratica formativa nella realtà aziendale in cui si auspica di collocare il tirocinante.

I vantaggi di utilizzazione dello strumento sono di varia natura.

In primo luogo il disabile, per tutta la durata del tirocinio concorre alla copertura della quota di riserva consentendo così al datore di lavoro l'adempimento dell'obbligo di assunzione previsto dalla legge.

Ma vi è di più, le disposizioni contenute nell'art. 13, comma 3 prevedono l'obbligo da parte del datore di lavoro di assicurare i disabili tirocinanti contro gli infortuni sul lavoro, mediante "convenzioni con l'INAIL", e per la responsabilità civile, ponendo i relativi oneri finanziari a carico del Fondo Nazionale per il diritto al lavoro dei disabili²⁰. Tale previsione normativa è confermata dall'articolo 2 del Decreto Ministeriale - Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale e Ministero del Tesoro - 13 gennaio 2000, n. 91.

In ordine alla durata del tirocinio, fissata dal legislatore fino ad un massimo di dodici mesi, appare opportuno rilevare la possibilità per il datore di lavoro di rinnovare, per una sola volta, il rapporto.

²⁰ Si segnala che per la ripartizione delle risorse finanziarie del Fondo Nazionale -annualità 2005- si è concordato, esclusivamente per le Regioni Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia caratterizzate da un mercato del lavoro poco dinamico, di tener altresì conto, nell'attribuzione dei punteggi, anche dei tirocini finalizzati all'assunzione effettuati ai sensi dell'art. 13, comma 3 della legge 68/99; (sul punto vedasi paragrafo 10 "Criteri di ripartizione delle risorse finanziarie del Fondo nazionale per il diritto al lavoro dei disabili ed effetti nel mercato del Lavoro "

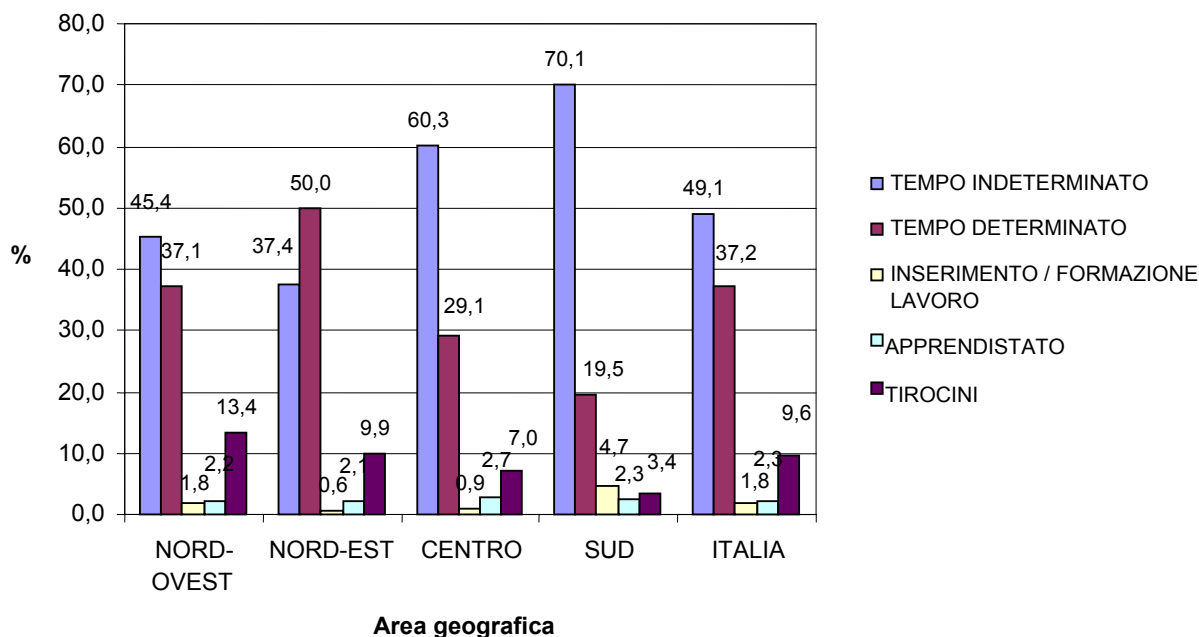
Trattasi di previsione particolarmente incentivante, in quanto rispondente ad una duplice esigenza, favorevole da una parte al datore di lavoro relativamente all'assolvimento dell'obbligo di assunzione e dall'altra preziosa per il tirocinante per il quale si configurerebbe un ulteriore periodo di formazione e "adattamento" in previsione di futuri sbocchi professionali.

Tuttavia affinché non si faccia un uso distorto dello strumento appare opportuno richiamare ancora una volta l'importanza dei servizi per l'impiego, che in accordo con i servizi sociali ed il comitato tecnico hanno il compito di definire il percorso formativo che il disabile dovrà svolgere in azienda. Diventa dunque indispensabile prevedere forme di raccordo con il datore di lavoro presso il quale il tirocinante è inserito, affinché possano attuarsi percorsi formativi utili all'inserimento mirato della persona disabile.

E' comprensibile dunque la scelta del legislatore di incentivare tale modalità di "primo inserimento" nel mondo del lavoro ricorrendo all'istituto delle convenzioni, in quanto mezzo diretto a tarare, *ad personam*, gli interventi necessari alla realizzazione degli obiettivi della riforma.

Appare difforme il panorama allorquando si passa ad una analisi per distretti territoriali.

Grafico 1.13 - Avviamenti di persone disabili per tipologia contrattuale. Anno 2005 (%)



Fonte: Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

In questo caso, il contratto a tempo indeterminato supera il 60% unicamente nel Centro Italia (60,3%) e, soprattutto, nel Sud e nelle Isole (70,1%), mentre risulta inferiore al 50% in tutte le Regioni settentrionali e, particolarmente nel Nord-Est, dove viene applicato solo nel 37,2% degli avviamenti. Dalle amministrazioni del Nord viene

riconosciuta come valida alternativa l'adozione del contratto a tempo determinato che nel Nord-Est tocca il 50%, mentre nel Nord-Ovest si attesta su valori corrispondenti alla media nazionale. Il peso percentuale degli altri contratti segue di massima il valore espresso a livello nazionale, con il tirocinio che raggiunge il suo valore percentuale più elevato (13,4%) nel Nord-Ovest.

La prevalenza dei tirocini (formativi e di orientamento), suggerisce che le iniziative formative finanziate grazie all'intervento dei Servizi per l'impiego siano concentrate in prevalenza sullo sforzo di superare le barriere al primissimo ingresso nel mercato del lavoro da parte degli interessati. Per converso, gli interventi maggiormente centrati sull'acquisizione di specifiche competenze e conoscenze proprie di determinati profili e figure professionali costituiscono una minoranza.

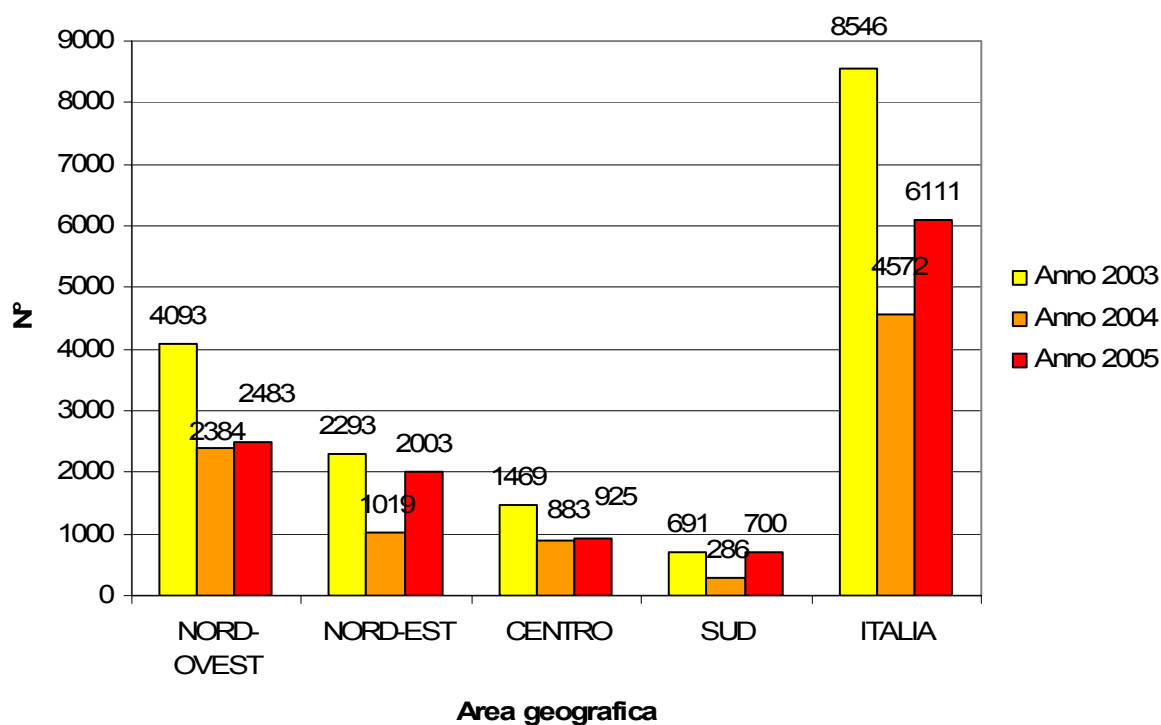
Le ragioni di questo stato di cose possono essere molteplici. In primo luogo la disponibilità effettiva di risorse limitate può spingere i servizi competenti a concentrare di fatto gli interventi su quelle fasce di persone e su quei momenti del ciclo di vita lavorativa maggiormente esposti al rischio di esclusione. In secondo luogo è probabile che, soprattutto in settori economici caratterizzati da una elevata specializzazione e specificità delle esigenze produttive, la formazione pubblica non sia in grado di soddisfare le esigenze manifestate dalle aziende. In questo caso il consolidamento e la manutenzione delle competenze professionali dei lavoratori risulterebbero di preferenza affidate a canali formativi che i datori di lavoro siano in grado di tagliare su misura rispetto al proprio fabbisogno. Infine, cosa non meno importante, le informazioni raccolte potrebbero anche mostrare che, in presenza della necessità di scegliere, la preferenza manifestata dal datore di lavoro su chi avviare ad iniziative formative maggiormente professionalizzanti tenda di fatto a cadere sui lavoratori cosiddetti normali. In questo caso ci troveremmo ancora una volta di fronte al perpetuarsi del circolo vizioso per cui al disabile, statisticamente meno dotato di competenze e preparazione spendibili sul mercato, venga di fatto fortemente limitata l'opportunità di far crescere il proprio livello di occupabilità, ovvero di armonizzare il proprio livello di adattabilità ai mutamenti produttivi a quello medio dei propri colleghi di lavoro.

Ultimo dato utile alla definizione degli andamenti del mercato del lavoro disciplinato dalla Legge 68/99 consiste nel volume di risoluzioni dei rapporti di lavoro segnalati dai servizi competenti nel corso degli anni analizzati (grafico 1.14). I risultati dichiarano che nel 2003 si sono registrati il maggior numero di avviamenti al lavoro non andati a buon fine, pari a 8.546 interruzioni. In questo caso, il reingresso nelle liste di disoccupazione rende necessario ai servizi riavviare le procedure di match tra persone disabili in cerca di lavoro ed imprese tenute ad ottemperare agli obblighi di legge.

In tutto il periodo 2003 - 2005, le Regioni del Nord-Ovest hanno registrato il maggior numero di avviamenti non andati a buon fine, dai 4.093 del primo anno, a rappresentare oltre il 40% nazionale, fino ai 2.483 dell'ultimo anno osservato.

Sul versante opposto, si colloca l'area meridionale, che non supera i 700 casi complessivi.

Grafico 1.14 - Risoluzioni di rapporti di lavoro. Andamento anni 2003-2005 per area geografica (v.a.)



Fonte: Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

1.6 L'ISTITUTO DELLA CONVENZIONE

Sul tema del collocamento obbligatorio operano e intervengono i vari istituti innovativi introdotti dalla nuova disciplina al fine di ottenere il collocamento al lavoro mirato. Il mezzo più articolato e completo per il raggiungimento di questo obiettivo sono le convenzioni ex art. 11, legge 68/99.

Se il "collocamento mirato" costituisce il perno ideale della riforma, l'innovazione di maggiore evidenza e considerevole impatto, anche sotto il profilo finanziario, attiene all'istituto della convenzione a cui il legislatore ha riservato un ruolo inedito ed estremamente qualificante del nuovo sistema di collocamento obbligatorio.

Le convenzioni, modulate in diverse tipologie secondo il tipo di inserimento, sono, infatti, strutturate in modo da agevolare l'approccio del disabile con il mondo del lavoro e nel contempo di soddisfare le esigenze del datore di lavoro. Il legislatore ha, peraltro, privilegiato lo strumento negoziale per regolamentare modalità e contenuti dell'inserimento lavorativo della persona disabile, e per ripartire competenze e responsabilità tra i vari soggetti interessati.

E' inoltre incentivata la più ampia diffusione dello strumento attraverso una molteplicità di soggetti ammessi alla stipulazione.

La normativa ha, infatti, come destinatari soggetti privati e pubblici; è stata poi contemplata la possibilità di stipulare convenzioni con datori di lavoro che non sono obbligati alle assunzioni previste dall'art.3 della legge 68/99 per difetto dei requisiti dimensionali, con le cooperative sociali di cui all'art. 1, comma 1, lett. b) della legge 381/91 ed i consorzi di cui all'art.8 della stessa legge, con le organizzazioni di volontariato iscritte nei registri regionali di cui all'art.6 della legge 266/91 e infine con gli organismi previsti dagli artt. 17 e 18 della legge 104/92.

Il legislatore ha altresì incentivato il ricorso alle convenzioni anche attraverso la possibilità concessa ai datori di lavoro privati, ivi compresi quelli non soggetti agli obblighi di cui alla legge 68/99, che si avvalgono delle convenzioni di cui all'art.11 della predetta legge di beneficiare delle agevolazioni economiche previste dall'art.13 stessa legge secondo le modalità ed i limiti in esso contenuti.

Ed è proprio l'introduzione di agevolazioni finanziarie, dirette ad incentivare il ricorso allo strumento convenzionale, che costituisce il corollario indispensabile del nuovo sistema di collocamento obbligatorio.

La necessità infatti di garantire l'inserimento mirato della persona disabile ha indotto il legislatore primario a sostenere gli inserimenti effettuati attraverso il ricorso alle convenzioni previste e disciplinate dall'art.11 della legge 68/99, con le risorse finanziarie del Fondo Nazionale per il diritto al lavoro dei disabili, destinate per legge alla

fiscalizzazione degli oneri sociali ed alle spese sostenute per l'adattamento del posto di lavoro.

L'articolo 11, commi 1 e 2 della legge 68/99, disciplina un modello convenzionale che per la particolare flessibilità di contenuti, determinata dalla programmazione dell'inserimento lavorativo e dall'ampia scelta delle modalità con cui lo stesso può essere astrattamente effettuato, si modula in maniera precipua alle esigenze del datore di lavoro e del lavoratore disabile contribuendo a realizzare lo scopo proprio della convenzione che è quello di favorire lo stabile inserimento lavorativo del soggetto.

E', infatti, prevista la possibilità di programmare i tempi e le modalità delle assunzioni che il datore di lavoro s'impegna ad effettuare, ciò in deroga alle previsioni dell'art.9 della legge che fissa un termine perentorio per adempiere l'obbligo imposto dalla norma.

In ordine poi alle modalità di inserimento, il legislatore menziona solo alcune tra le possibili alternative previste nell'ordinamento, quali tirocini finalizzati alla formazione e all'orientamento del disabile, la cui durata è computata ai fini dell'assolvimento dell'obbligo di assunzione come previsto dall'art.13, c.3, legge 68/99, e rapporti di lavoro con contratto a termine.

Inoltre per particolari progetti di inserimento mirato è possibile, a seguito di proposta dell'organismo di cui all'art.6 comma 3, d.lgs. 469/97, come modificato dall'art.6 della legge 68/99, l'adozione di deroghe ai limiti di età fissati per i contratti di apprendistato e di formazione e lavoro²¹.

La tabella 1.10 presenta il quadro analitico degli avviamenti di persone disabili tramite convenzione art.11, c.1 per gli anni 2004 e 2005²². Per il primo anno, si segnalano 10.031 avviamenti effettuati su scala nazionale. Di questi, 2.438 (pari al 24,3%) sono quelli fiscalizzati tramite Fondo nazionale. Il 2005 mostra un numero leggermente più elevato di avviamenti (10.721), ma il dato più rilevante è l'aumento della quota percentuale delle convenzioni per le quali vengono riconosciuti sgravi fiscali, che raggiunge il 31,9% del totale.

A livello territoriale, il Nord-Ovest nel suo complesso costituisce nel 2004 il 47,3% di questi particolari avviamenti ed oltre il 51% dell'insieme dei fiscalizzati. Quota che aumenta sino al 55% nel 2005, a fronte di una riduzione percentuale della presenza tra gli effettuati (43,8). Esaminando il rapporto tra fiscalizzati ed effettuati, il medesimo distretto presenta le migliori performance a riguardo, con 4 convenzioni su 10 che ricevono agevolazioni fiscali. Ulteriore dato che segnala cambiamenti rilevanti nel corso

²¹ A seguito dell'entrata in vigore del Decreto Legislativo 10 settembre 2003, n. 276 e successive modifiche ed integrazioni, il contratto di formazione e lavoro può essere stipulato solo dalla pubblica amministrazione. Tuttavia ai contratti di formazione e lavoro autorizzati prima del 23 ottobre 2003 e stipulati tra il 24 ottobre 2003 e il 31 ottobre 2004, si applica la precedente normativa.

²² Appare necessario segnalare come i dati di seguito commentati si riferiscano ad una percentuale differente di Province rispondenti per le due diverse annualità. Per il 2004, infatti, le risposte valide riguardano il 69,9% dell'universo, con delle cadute di risposta soprattutto nel Mezzogiorno (37,5%). I dati del 2005 garantiscono maggiore rappresentatività, con valori percentuali di risposta valida che superano il 96%.

del biennio viene dal Centro Italia che, seppure attestato su circa un quarto dei volumi in oggetto, si rende protagonista dell'unica flessione di oltre 5 punti percentuali per il 2005, sia riguardo alle convenzioni effettuate, che a quelle fiscalizzate.

Tabella 1.10 - N° avviamenti disabili tramite convenzione ex art. 11 comma 1. Anni 2004 - 2005.
Per area geografica (v.a. e %)

Area geografica		Anno 2004		Anno 2005	
		Totale	% ITALIA	Totale	% ITALIA
NORD-OVEST	RICHIESTI	3322	46,3	5116	42,4
	PROGRAMMATI	4613	47,2	555	16,6
	EFFETTUATI	4746	47,3	4701	43,8
	Di cui fiscalizzati	1257	51,6	1880	55,0
NORD-EST	RICHIESTI	1731	24,1	3436	28,5
	PROGRAMMATI	2584	26,4	1408	42,1
	EFFETTUATI	2157	21,5	2746	25,6
	Di cui fiscalizzati	568	23,3	776	22,7
CENTRO	RICHIESTI	1591	22,2	2438	20,2
	PROGRAMMATI	1904	19,5	819	24,5
	EFFETTUATI	2619	26,1	2275	21,2
	Di cui fiscalizzati	518	21,2	491	14,4
SUD	RICHIESTI	537	7,5	1080	8,9
	PROGRAMMATI	669	6,8	565	16,9
	EFFETTUATI	509	5,1	999	9,3
	Di cui fiscalizzati	95	3,9	269	7,9
ITALIA	RICHIESTI	7181	100,0	12070	100,0
	PROGRAMMATI	9770	100,0	3347	100,0
	EFFETTUATI	10031	100,0	10721	100,0
	Di cui fiscalizzati	2438	100,0	3416	100,0

Fonte: Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

L'articolo 11, comma 4 della legge 68/99 introduce invece un modello di convenzione del tutto nuovo, definito dalla stessa normativa di integrazione lavorativa in quanto diretto all'inserimento di persone disabili con *"particolari caratteristiche e difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario"*.

Il legislatore, sempre in un ottica tipicamente improntata alla flessibilità, non ha espressamente specificato le tipologie di limitazioni funzionali, né tanto meno indicato misure percentuali della riduzione di capacità lavorativa delle persone disabili per le quali appare maggiormente appropriato procedere alla stipula di tale schema convenzionale, proprio per favorire una individuazione generica dei destinatari, svincolandoli da identificazioni facenti capo ad un target preciso di riferimento. La formula "aperta" adoperata dal legislatore permette certamente di includere tra i beneficiari delle *"convenzioni di integrazione lavorativa"* i disabili psichici e più in generale le persone con handicap intellettuale, senza tuttavia limitare la possibilità di far ricorso a tale strumento ogni qual volta si voglia procedere all'assunzione di persone disabili per cui si giustifica in

pieno il riferimento puntuale al concetto di "integrazione". Infatti, queste convenzioni si caratterizzano per il fatto di disciplinare la regolamentazione del programma di inserimento secondo le previsioni contenute nell'art.11, c.2 della legge, con l'obbligo aggiuntivo, previsto dal successivo comma 7, di indicare ulteriori elementi quali l'identificazione dettagliata delle mansioni attribuite al lavoratore disabile e le modalità del loro svolgimento, la previsione di forme di consulenza, di sostegno e di tutoraggio da parte degli appositi servizi regionali o dei centri di orientamento professionale e degli organismi di cui all'art.18 della legge 104/92²³, nonché la previsione di verifiche periodiche sull'andamento del percorso formativo da parte degli enti pubblici incaricati delle attività di sorveglianza e di controllo.

Il legislatore ha così sottolineato l'importanza di seguire scrupolosamente l'attività che il lavoratore disabile svolgerà effettivamente in azienda, garantendo la presenza costante di un tutor che accompagni l'inserimento del soggetto in ogni fase dell'attività lavorativa, e regolamentando altresì la necessità di controlli continui per verificare l'adeguatezza delle misure adottate per l'inserimento.

L'art. 9, comma 4 della legge 68/99 dispone infine che l'avviamento dei disabili psichici avviene per richiesta nominativa mediante le convenzioni previste e disciplinate dall'art.11 della predetta legge.

Tabella 1.11 - N° avviamenti disabili tramite convenzione ex art. 11 comma 4 "di integrazione lavorativa". Anni 2004 - 2005. Per area geografica (v.a. e %)

Area geografica		Anno 2004		Anno 2005	
		Totale	% ITALIA	Totale	% ITALIA
NORD-OVEST	RICHIESTI	704	50,2	667	26,5
	EFFETTUATI	701	51,4	667	28,8
	Di cui fiscalizzati	353	45,7	468	34,2
NORD-EST	RICHIESTI	376	26,8	1404	55,8
	EFFETTUATI	369	27,1	1204	52,1
	Di cui fiscalizzati	146	18,9	528	38,6
CENTRO	RICHIESTI	283	20,2	411	16,3
	EFFETTUATI	264	19,4	387	16,7
	Di cui fiscalizzati	251	32,5	351	25,7
SUD	RICHIESTI	38	2,7	34	1,4
	EFFETTUATI	30	2,2	55	2,4
	Di cui fiscalizzati	23	3,0	20	1,5
ITALIA	RICHIESTI	1401	100,0	2516	100,0
	EFFETTUATI	1364	100,0	2313	100,0
	Di cui fiscalizzati	773	100,0	1367	100,0

Fonte: Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

²³ L'articolo 18 della Legge 5 febbraio 1992, n. 104 "Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate." (Pubblicata in G. U. 17 febbraio 1992, n. 39, S.O.) individua i seguenti organismi "(...) enti, istituzioni, cooperative sociali, di lavoro, di servizi, e dei centri di lavoro guidato, associazioni ed organizzazioni di volontariato" quali soggetti deputati a svolgere attività idonee a favorire l'inserimento e l'integrazione lavorativa di persone disabili.

Per quanto riguarda l'andamento di tali istituti convenzionali nel corso del biennio, è possibile riscontrare un loro ridotto utilizzo, rispetto alle più agili convenzioni di programma (tabella 1.11). Si rileva, tuttavia, un incremento considerevole manifestatosi tra il 2004 ed il 2005, con valori su scala nazionale che aumentano di quasi il 70%. Il rapporto tra effettuate e fiscalizzate rimane tuttavia quasi inalterato.

La ripartizione degli avviamenti tramite convenzioni di integrazione lavorativa per area geografica presenta alcuni cambiamenti nel corso del biennio. Se, infatti, nel 2004 era il Nord-Ovest a segnalarsi per la presenza al suo interno di oltre il 51% di avviamenti effettuati, nell'anno successivo la graduatoria vede il Nord-Est prevalere con il raddoppio del suo peso percentuale a livello nazionale.

Al diffuso interesse manifestato dagli attori del mercato del lavoro nei confronti delle convenzioni regolate dall'art. 11, non ne corrisponde uno analogo per quanto riguarda gli accordi che prevedono il distacco del disabile assunto in azienda presso una cooperativa sociale o un disabile libero professionista²⁴. Sulla base delle informazioni raccolte nel corso dell'indagine volta alla stesura della presente Relazione (tabella 1.12), sarebbero state stipulate convenzioni di questo tipo per un totale complessivo di soli 10 accordi per il 2004 e di 112 per il 2005. La netta diversità dei dati tra le due serie storiche è parzialmente giustificabile con l'incremento di risposte valide da parte dei servizi provinciali, in special modo nel Sud Italia il quale presenta, per l'ultimo anno osservato, 72 convenzioni stipulate.

Tabella 1.12 - N° convenzioni ex art. 12. Anni 2004 - 2005. Per area geografica (v.a. e % province rispondenti)

Area geografica	Anno 2004		Anno 2005	
	Totale	% province rispondenti	Totale	% province rispondenti
NORD-OVEST	5	95,8	36	100,0
NORD-EST	4	68,2	2	100,0
CENTRO	1	84,0	2	80,0
SUD	0	37,5	72	100,0
ITALIA	10	68,9	112	95,1

Fonte: Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

Per quanto riguarda le convenzioni ex art. 12, esse sono da tempo al centro di un dibattito sulla loro applicabilità ed attrattività da parte di datori di lavoro e cooperative. La stessa relazione conclusiva dell'indagine conoscitiva sullo stato di attuazione della disciplina in materia di diritto al lavoro delle persone disabili riporta sinteticamente gli argomenti del confronto.

²⁴ Articolo 12, Legge 68/99.

"La prevista non ripetibilità per lo stesso soggetto del periodo di permanenza presso la cooperativa sociale e quindi la non definitività della collocazione del disabile al di fuori dell'azienda, - che, giova ricordarlo, deve assumere a tempo indeterminato il lavoratore - e l'indicazione di limiti quantitativi alla possibilità di assolvere all'obbligo di copertura delle quote attraverso questo tipo di convenzione si profilano come "limite e garanzia" del diritto del cittadino disabile a trovare collocazione in un'azienda come tutti gli altri e quindi a non essere isolato rispetto agli altri cittadini lavoratori.

La dottrina ha molto dibattuto sulla qualificazione del rapporto intercorrente fra datore di lavoro e lavoratore che offre la sua prestazione per un soggetto terzo, cooperativa o libero professionista, che si prende carico di pressoché tutte le obbligazioni inerenti il rapporto di lavoro, senza averne però la titolarità.

Al di là della correttezza o meno della definizione di "distacco anomalo" per la tipizzazione del rapporto, va rilevata una notevole inadeguatezza degli aspetti incentivanti contemplati dalla norma in questione, tale da non incoraggiare il ricorso alle convenzioni ex art. 12 da parte dei destinatari dell'obbligo.

La possibilità di lasciare a terzi lo svolgimento di attività formative per l'inserimento lavorativo definitivo in una sede in cui il lavoratore non ha mai prestato la sua attività non costituisce un vantaggio per il datore di lavoro, ma più probabilmente il rischio di non poter valutare direttamente l'inserimento nell'ambiente di lavoro tipico dell'azienda. E conseguentemente diventa molto problematico stipulare una convenzione ex art. 12 che vede come requisito la costituzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato con il datore di lavoro, seppure attraverso commesse che solo ipoteticamente possono ritenersi vantaggiose.

D'altro lato, anche la cooperativa non è incentivata ad accogliere una persona con disabilità e a formarla, assumendosi direttamente gli obblighi connessi al rapporto di lavoro, in realtà costituito con un terzo, a fronte di una commessa che potrebbe rivelarsi vantaggiosa proprio nel momento in cui il lavoratore ha ultimato la propria formazione²⁵.

Nel caso delle iniziative ex articolo 11, comma 5, i soggetti firmatari della convenzione sono individuati dal legislatore nelle cooperative sociali di cui all'art.1, c.1, lett.b) della legge 381/91 le quali svolgono attività commerciali, industriali, agricole o di servizi finalizzate all'inserimento lavorativo delle persone svantaggiate, nei consorzi di cui all'art.8 della legge 381/91, negli organismi di volontariato iscritti nei registri regionali di cui all'art.6 della legge 266/91, negli organismi previsti dagli artt.17 e 18 della legge 104/92 quali i centri di formazione professionale pubblici e privati che svolgono corsi di

²⁵ Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sullo stato di attuazione della disciplina in materia di diritto al lavoro delle persone disabili. Resoconto sommario n. 366 del 08/02/2006. 11a Commissione "Lavoro, Previdenza sociale"

formazione professionale, gli enti, le istituzioni, le cooperative di lavoro, di servizi, ed i centri di lavoro guidato, le associazioni e via dicendo.

Compito degli organi a cui é affidata la gestione dell'inserimento dei lavoratori disabili dovrebbe consistere nel trovare e proporre soluzioni nuove, idonee a favorirne l'inserimento, e la strada dell'accordo, attraverso la stipulazione di convenzioni i cui contenuti saranno determinati di volta in volta in relazione alle peculiari esigenze che emergeranno dal contesto generale, costituisce ancora lo strumento ottimale per realizzare l'obiettivo principale della norma.

Sul piano dei numeri, le iniziative previste all'art. 11, c. 5 sono descritte dalla tabella 1.13 che presenta gli interventi effettuati in base alla tipologia del soggetto interessato, oltre ad indicare il numero di persone con disabilità coinvolte per ciascuna annualità.

Tabella 1.13 - N° iniziative promosse ex art. 11 comma 5 e N° disabili interessati. Anni 2004 - 2005. Per tipologia di soggetto (v.a.)

	Anno 2004				Anno 2005			
	Totale	Prov. Resp.	Disabili interessati	Prov. Resp.	Totale	Prov. Resp.	Disabili interessati	Prov. Resp.
N° iniziative promosse ex art. 11 co. 5 con soggetti pubblici	383	69	3282	67	602	92	7807	92
N° iniziative promosse ex art. 11 co. 5 con cooperative sociali tipo B	204	67	361	66	125	94	1135	94
N° iniziative promosse ex art. 11 co. 5 con consorzi	21	68	177	67	14	93	3556	93
N° iniziative promosse ex art. 11 co. 5 con organizzazioni di volontariato	10	67	34	66	9	92	60	92
N° iniziative promosse ex art. 11 co. 5 con altri soggetti privati	4020	67	13471	67	10352	93	9291	93
N° TOTALE iniziative promosse ex art. 11 co. 5	4623	67	17371	67	10947	94	20661	93

Fonte: Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

1.7 UNA PRIMA RICOSTRUZIONE DEI FLUSSI

Il flusso di iscrizioni nel corso delle singole annualità costituisce un dato di un certo interesse sul quale gli operatori possono elaborare valutazioni in ordine alle policy da introdurre o incentivare nel corso del tempo. Quanto ci era stato restituito dalla II Relazione al Parlamento si limitava al 2003, unica annualità per la quale era stata predisposta una rilevazione informatizzata. Secondo quei dati, restituiti da 94 Province, nel corso dell'anno si erano iscritti agli elenchi unici 123.209 disabili e 8.193 soggetti di cui all'art. 18 della legge, poco più del 6% del totale degli iscritti nell'anno.

Gli iscritti del 2003 pesavano per il 26,4% sul totale delle iscrizioni registrate al 31 dicembre. Nel caso dei disabili, tale valore saliva leggermente, superando il 27%, mentre, nel caso degli altri beneficiari tale quota si riduceva al 17,8%.

L'indagine attuale propone dati meno consistenti, con 72.431 disabili iscritti per il 2004 e 91.874 nuove registrazioni avvenute nel 2005 (tabella 1.14). Considerati i valori riferiti al totale delle presenze negli elenchi al 31 dicembre e commentati nel paragrafo 1.4, il contributo ai dati di stock delle rispettive annualità appare, dunque, meno incisivo.

Tabella 1.14- Iscritti alle liste uniche del collocamento obbligatorio durante l'anno per tipologia e per sesso. Anni 2004 - 2005 (v.a. e %)

	Anno 2004				Anno 2005			
	Totale	Prov. Resp.	Di cui donne	Prov. Resp.	Totale	Prov. Resp.	Di cui donne	Prov. Resp.
N° iscritti disabili - Durante l'anno	69571	86	35507	85	85421	100	40245	99
N° iscritti disabili disponibili al lavoro - Durante l'anno	40480	68	19555	67	60763	92	28899	92
N° iscritti ex art. 18 - Durante l'anno	2256	86	1265	86	3046	100	1628	99
N° TOTALE iscritti - Durante l'anno	72431	86	37062	85	91874	100	43562	99

Fonte: Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

Il peso assunto dalle iscrizioni nel corso dell'anno 2004 si rilevano il 12,6% del totale degli iscritti al 31 dicembre; percentuale appena più elevata se si legge il dato delle sole persone disabili, che raggiunge il 13,2%. I valori riferiti all'annualità 2005 non si discostano percentualmente da quanto appena esposto: le nuove iscrizioni incidono per il 14,2% sul dato complessivo delle diverse tipologie di utenti e per il 14,5% sui soli individui con disabilità.

Elemento che appare interessante è invece il rapporto tra le iscrizioni nel corso dell'anno e le persone che si dichiarano disponibili al lavoro. Anche in questo caso, si rileva come il 2005 rappresenti, per il biennio osservato, il periodo con valori percentuali più elevati, come si era già verificato per altre variabili quali lo stock delle iscrizioni e gli avviamenti. Oltre il 71% dei nuovi iscritti, infatti, si iscrive per cercare di inserirsi nel mercato del

lavoro, mentre nel corso dell'anno precedente solo il 58,2% dei disabili era alla ricerca di un'occupazione.

Raffrontando questi stessi dati con quelli relativi agli avviamenti, si registra 1 lavoratore disabile avviato ogni 2,7 nuovi lavoratori iscritti per l'anno 2004 e ogni 2,8 nel 2005. Questo rapporto nel 2003 era di 1 lavoratore per 4,4 nuove iscrizioni dal 1 gennaio al 31 dicembre.

1.8 LE INFORMAZIONI DISPONIBILI SULLA QUOTA DI RISERVA

Come indicato nell'art. 3 della legge 68 del 1999, i datori di lavoro pubblici e privati sono obbligati ad avere tra i propri dipendenti lavoratori disabili. La misura di questo obbligo dipende dalla classe dimensionale dell'impresa: il datore di lavoro è obbligato ad avere una quota di riserva pari ad un lavoratore disabile se l'azienda ha un numero di dipendenti che va da 15 a 35; la quota è di due soggetti disabili se il numero di dipendenti va da 35 a 50; l'obbligo è pari al sette per cento di lavoratori con disabilità se la classe dimensionale supera i 50 dipendenti. Per i partiti, le organizzazioni sindacali e gli enti non-profit, la quota è calcolata solo per le nuove assunzioni riguardanti personale tecnico-esecutivo. Nei corpi di polizia e della difesa la quota di riserva è limitata ai servizi amministrativi. Al comma 5 dell'art. 3 sono esposte eccezioni all'obbligo (aziende che hanno richiesto la CIGS, in procedura di mobilità, o che applicano contratti di solidarietà difensivi). Nell'art. 4 della legge 68/1999 sono descritti i criteri di computo della quota di riserva. In particolare - comma 1 - sono esclusi dal numero dei dipendenti sui quali calcolare la quota di riserva i disabili assunti obbligatoriamente, i lavoratori assunti con contratto di lavoro a tempo determinato di durata non superiore a 9 mesi, i dirigenti i soci di cooperative di lavoro e i part-timer in proporzione all'orario normale di lavoro.²⁶ Nella tabella 1.15 sono riportati i valori rilevati in Italia con il monitoraggio in oggetto riguardanti la quota di riserva e il numero posti scoperti.

Tabella 1.15 - Quota di riserva e posti scoperti per le imprese obbligate, per fascia dimensionale. Anni 2004 - 2005 (v.a. e n° province rispondenti)

	Anno 2004		Anno 2005	
	Lavoratori disabili	Province rispondenti	Lavoratori disabili	Province rispondenti
Quota di riserva per imprese da 15 a 35 dipendenti - 31 gennaio	33172	74	39147	90
Di cui posti scoperti	15792	75	14589	91
Quota di riserva per imprese da 36 a 50 dipendenti - 31 gennaio	15242	74	21389	90
Di cui posti scoperti	6250	75	7015	91
Quota di riserva per imprese con oltre 50 dipendenti - 31 gennaio	168550	74	207267	89
Di cui posti scoperti	69116	75	76702	90
TOTALE quota di riserva - 31 gennaio	212502	74	275726	89
Di cui posti scoperti	89011	75	109005	92

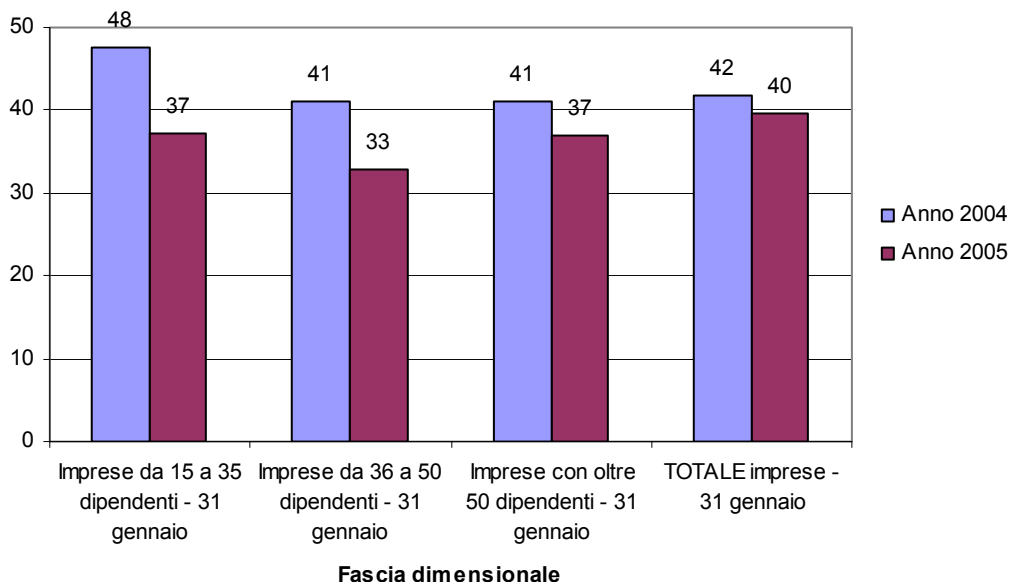
Fonte: Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

²⁶ Nel corso delle audizioni in sede di commissione del Senato sull'indagine conoscitiva in materia di collocamento mirato dei disabili, l'ANCE (Associazione Nazionale Costruttori Edili) "ha sottolineato le difficoltà che il comparto edile incontra nel dare attuazione alla disciplina del collocamento mirato, considerati i profili di rischiosità del lavoro nelle costruzioni, non compatibili con l'impiego di lavoratori disabili. Pertanto, ferma restando la computabilità, ai fini dell'individuazione della riserva obbligatoria, di tutte le altre figura presenti nell'impresa edile, l'ANCE, d'intesa con le organizzazioni sindacali di categoria aderenti a CGIL, CISL e UIL, ha proposto di modificare il comma 1 dell'art. 4, legge n. 68, nel senso di escludere dal computo per la determinazione del numero di soggetti disabili da assumere il personale di cantiere e gli addetti al trasporto nel settore edile".

Nell'anno 2004 il numero di lavoratori disabili conteggiati come quota di riserva è stato pari a 212.502 unità, per un numero di posti scoperti di 89.011 lavoratori disabili. Tali dati, per i quali le aziende sono tenute a fornirne il prospetto entro il 31 gennaio di ogni anno, sono saliti nel 2005 rispettivamente a 275.126 per la quota di riserva ed a 109.005 per i posti scoperti. Se si considerano le informazioni classificate per fascia dimensionale aziendale, si osserva la stessa tendenza crescente.

Il grafico 1.15 descrive l'andamento, per gli anni 2004 e 2005, di un indicatore di scopertura della quota di riserva: si è infatti calcolato il rapporto tra il numero di posti di lavoro scoperti per persone disabili ogni cento posti di lavoro dipendente nelle imprese italiane soggette ad obbligo.

Grafico 1.15 - Numero di posti scoperti ogni 100 lavoratori conteggiati ai fini della quota di riserva, per fascia dimensionale aziendale. Anni 2004 - 2005



Fonte: Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

Si osserva che l'indice di scopertura scende dall'anno 2004 all'anno 2005, con un valore che passa da 42 a 40 posti scoperti ogni cento posti conteggiati in quota di riserva.

Seppur con entità differenziate, la decrescita del valore si osserva anche se viene messa in evidenza la classificazione per fascia dimensionale dell'azienda obbligata: il calo più forte, ovvero la situazione migliore, si ha per le imprese con un numero di dipendenti compreso tra 15 e 35, per le quali il valore dell'indice scende dal 48 nel 2004 a 37 nel 2005.

1.9 LA RETE DEI SERVIZI E DEGLI ATTORI

La legge 68/99 si basa su un approccio di *policy* consistente in un set di misure attive per il lavoro, la cui attivazione avviene successivamente al riconoscimento di una persona in quanto disabile. Il riconoscimento è contestualmente accompagnato dalla costruzione di un profilo del lavoratore comprendente le sue esperienze, competenze ecc. che trova nella scheda individuale introdotta dal legislatore all'articolo 8 un essenziale momento di raccordo e di sintesi.

La chiave di volta che deve connettere le procedure di riconoscimento del livello di invalidità, l'analisi delle competenze e l'incontro fra domanda e offerta di lavoro (con il corollario della verifica periodica della situazione del lavoratore disabile inserito) è rappresentata proprio dal Comitato tecnico, la cui attivazione operativa costituisce un tassello essenziale nel quadro dell'applicazione della riforma.

La Legge 68/99 colloca il Comitato nell'ambito della Commissione provinciale prevista dal d.lgs. 469/97, "con compiti relativi alla valutazione delle residue capacità lavorative, alla definizione degli strumenti e delle prestazioni atti all'inserimento e alla predisposizione dei controlli periodici sulla permanenza delle condizioni di inabilità."²⁷.

Il ruolo di snodo essenziale rappresentato dal Comitato si era rivelato già all'indomani dell'entrata in vigore della 68/99. Già dalle rilevazioni operate dall'ISFOL nel quadro del Monitoraggio SPI 2001 era infatti apparso evidente lo sforzo manifestato dalle Amministrazioni provinciali di arricchire i profili degli esperti in esso inclusi, nel tentativo di mettere sotto controllo uno spettro progressivamente più ampio di problematiche inerenti la valutazione delle compatibilità fra disabilità e mansioni, la progettazione dei percorsi di inserimento lavorativo e la verifica periodica della qualità degli stessi inserimenti. All'epoca, gli ambiti di competenze prefigurati dalla 68/99 erano risultati presidiati in tutte le aree geografiche. Questo risultava particolarmente vero per gli aspetti medico legali e di medicina del lavoro (competenze per le quali gli organismi attingevano ovviamente in prevalenza all'esterno dell'Amministrazione provinciale di riferimento); per quelli relativi alle politiche sociali e per quelli connessi alla dimensione psicologica (anche qui in entrambe i casi individuati in prevalenza fuori dall'Amministrazione). A fianco dei profili segnalati dal legislatore assumevano evidente rilevanza anche le funzioni e competenze di carattere giuridico e amministrativo, che in quasi tutte le circoscrizioni geografiche sembravano fare capo a funzioni incardinate in prevalenza nell'ambito dei servizi di livello provinciale.

Nell'ambito della stessa rilevazione erano altresì apparsi poco presenti, ma comunque attive, una serie di figure il cui ruolo rilevante risulta ampiamente documentato nella

²⁷ Legge 68/99, art.6 c.2 e D.P.C.M. del 13.01.2000

letteratura sulle buone prassi di inserimento lavorativo di disabili²⁸. Si tratta di quegli operatori chiamati ad agire su tre aspetti di grande rilevanza per l'efficacia dei percorsi di inserimento: la formazione e riqualificazione del lavoratore; l'analisi delle caratteristiche del posto di lavoro e delle capacità del lavoratore; la mediazione fra esigenze del datore di lavoro e del disabile, nell'ambito delle procedure di incontro domanda/offerta. Infine altrettanto sottorappresentati, ma anche in questo caso già coinvolti in alcuni dei Comitati considerati, erano risultati essere i rappresentanti delle associazioni dei disabili e quelli delle organizzazioni datoriali e sindacali; figure queste chiamate a svolgere un ruolo essenziale nell'ambito di approcci flessibili all'implementazione delle misure attive per il mercato del lavoro in ambito locale. Da questo quadro emerge chiaramente la rilevanza del ruolo esercitato dal Comitato tecnico in tutti quegli interventi di politica del lavoro finalizzati, oltre che a rendere operante il collocamento mirato, a garantire una permanenza al lavoro del disabile la più lunga possibile e percorsi professionali di qualità comparabile a quella degli altri lavoratori²⁹.

La verifica a livello provinciale dell'istituzione di detto Comitato rappresenta, evidentemente, un indicatore fondamentale nell'analisi dello stato di avanzamento istituzionale della norma (Tabella 1.16).

Tabella 1.16 - Comitati tecnici. Istituzione e operatività. Anno 2005 (% e n° province rispondenti)

Area geografica	Anno 2005		
	% Comitati tecnici ISTITUITI	% province rispondenti	% Comitati tecnici OPERATIVI su Comitati tecnici ISTITUITI
NORD-OVEST	95,8	100,0	91,3
NORD-EST	95,5	100,0	100,0
CENTRO	95,2	100,0	100,0
SUD	84,8	91,7	82,1
ITALIA	92,0	97,1	92,4

Fonte: Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

La rilevazione sul 2005 ha evidenziato come gli organismi tecnici siano stati istituiti nel 92% delle Province italiane. A tale numero complessivo, corrisponde il 95% delle Province nelle ripartizioni del Nord e del Centro e l'85% di quelle meridionali. Oltre che indicare che la messa in opera della riforma, in connessione a questo delicato tassello, risulta di fatto avviata, i dati in questione ci ricordano come in cinque anni si sia passati

²⁸ SNS Occupazione, *Mirare alle competenze*, cit. Si vedano inoltre C. Lepri, E. Montobbio, G. Papone, *Lavori in corso*, Edizioni Del Cerro, Pisa, 1999 e M. G. Giordani (a cura di), *Disabili, tecnologie e mercato del lavoro. Opportunità e vincoli per l'inserimento*, Etaslibri, Milano, 1995.

²⁹ Nell'ambito della riflessione sui profili inerenti la programmazione degli interventi, l'ANCI ha richiamato l'attenzione della 11ª Commissione Lavoro, Previdenza sociale sull'esigenza di un'azione integrata tra i centri provinciali per l'impiego ed i comuni, titolari di competenze distinte, ma complementari, ed ha auspicato che in futuro i municipi possano assumere un ruolo chiave nello svolgimento di attività di analisi dei contesti territoriali come fase preliminare per la definizione di linee guida per un piano di occupazione delle persone disabili che, diversamente dal passato, preveda anche lo studio delle esigenze di una determinata area geografica. *Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sullo stato di attuazione della disciplina in materia di diritto al lavoro delle persone disabili*. Resoconto sommario n. 366 del 08/02/2006. 11ª Commissione "Lavoro, Previdenza sociale"

da una percentuale di attivazione di poco più della metà, a quella attuale e che il cammino più lungo è stato percorso dalle Amministrazioni meridionali (passate da una percentuale di attivazione iniziale vicina al 10%%, al dato odierno).

Il Comitato tecnico si compone di esperti ed operatori che annoverano tra le loro competenze quelle nei settori medico legale, sociale, giuridico, di medicina del lavoro, con funzioni che, in applicazione delle procedure attuative del D.P.C.M.13/01/2000, riguardano la valutazione delle residue capacità lavorative, la definizione delle linee progettuali per l'inserimento lavorativo, la programmazione dei controlli periodici sulle condizioni di inabilità. Nell'ambito di tali attività, il Comitato è chiamato ad interagire con altri soggetti istituzionali preposti alla gestione di fasi determinanti del processo di integrazione. Uno di questi, il principale, è la Commissione di accertamento³⁰ chiamata a formulare una diagnosi funzionale della persona disabile, orientata ad individuare la capacità globale per il collocamento lavorativo³¹. Lo scambio di informazioni tra questi due organismi garantisce, lungo tutto il progetto di inserimento, l'efficacia e la pertinenza delle azioni volte ad assicurare una giusta collocazione del disabile sul posto di lavoro.

Laddove il Comitato tecnico non si sia insediato e reso operativo, è evidente che il processo di integrazione viene quasi completamente depauperato, venendo meno l'intera fase di costruzione del profilo individuale desumibile dalla scheda individuale³².

Sempre dalla tabella 1.16 è possibile osservare che le Regioni del Nord-Est e del Centro hanno tutti i Comitati operativi, mentre le percentuali calano nel Nord-Ovest (91,3%) e nel Mezzogiorno (82,1%).

L'inapplicabilità della norma viene ribadita anche dall'impossibilità di attivare dispositivi di incontro tra domanda ed offerta, impedendo di tradurre le indicazioni fornite dai datori di lavoro sulle "mansioni disponibili"³³ in un'analisi di compatibilità del posto di lavoro.

Nella sostanza, se i "servizi competenti", siano essi accentrati a livello provinciale oppure delegati ai Centri per l'impiego, possono fornire servizi di prima utilità, quali l'iscrizione ad una lista unica per il disabile interessato, oppure il recepimento dei prospetti informativi inviati dai datori di lavoro, in assenza di un Comitato tecnico insediato ed operativo l'intero processo di definizione dei dispositivi capaci di facilitare l'incontro più adeguato tra persona e posto di lavoro certamente non marcia a regime.

³⁰ Commissioni mediche ex art.4 L.5/2/92 n°104 istituite dalle AUSL

³¹ Si Veda "Atto di indirizzo e coordinamento in materia di collocamento obbligatorio dei disabili", D.P.C.M. del 13.01.2000, artt.1 e 2

³² L.12/03/99 n°68, art.8 c.1, per ogni persona, il Comitato tecnico "annota in una apposita scheda le capacità lavorative, le abilità, le competenze e le inclinazioni, nonché la natura e il grado della minorazione e analizza le caratteristiche dei posti da assegnare ai lavoratori disabili, favorendo l'incontro tra domanda e offerta di lavoro."

³³ Si veda la richiesta di avviamento al lavoro da parte delle imprese mediante la predisposizione dei prospetti informativi e le informazioni in esso contenute, in L.12/03/99 n°68, art.9 c.6

Le disposizioni normative e regolamentari in materia di collocamento lavorativo mirato dei disabili (L.68/99 e DPCM.13 gennaio 2000) hanno individuato le commissioni per l'accertamento della invalidità civile e dell'handicap (delle ASL) quali organismi deputati alla valutazione delle potenzialità lavorative dei disabili.

L'attuazione della valutazione delle potenzialità lavorative dei disabili nei termini indicati dal DPCM comporta una diversa articolazione nel complesso delle procedure dell'accertamento della invalidità civile presso le ASL.

IL DPCM 13 gennaio 2000 precisa le modalità attraverso le quali vengono realizzati gli accertamenti delle condizioni di disabilità.

L'art. 1 del DPCM stabilisce, al c. 1, che "l'accertamento delle condizioni di disabilità, che danno diritto di accedere al sistema per l'inserimento lavorativo dei disabili e l'effettuazione delle visite sanitarie di controllo della permanenza dello stato invalidante, sono svolti dalle commissioni di cui all'art. 4, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, secondo i criteri e le modalità di cui all'art. 5 del presente decreto." Le commissioni sono istituite dalle ASL. Va precisato che il successivo c. 2 precisa che tale accertamento è effettuato, eventualmente anche in più fasi temporali sequenziali, contestualmente all'accertamento delle minorazioni civili, allorché si riferisca alle persone di cui all'art. 1, comma 1, lettere a) e c), della legge n. 68/1999.

L'attività della Commissione ASL è finalizzata a formulare una Diagnosi funzionale della persona disabile, volta ad individuarne la capacità globale per il collocamento lavorativo della persona disabile e si conclude con una Relazione conclusiva. La diagnosi è realizzata sulla base di criteri definiti nello stesso DPCM. La relazione conclusiva, da effettuarsi, comunque, entro quattro mesi dalla prima visita, è il frutto di una valutazione globale alla quale contribuisce anche la definizione del Profilo socio-lavorativo della persona disabile e l'insieme delle notizie utili relative all'ambiente di vita e sociale ed al percorso educativo-formativo.

Occorre richiamare che l'accertamento delle condizioni di disabilità comporta la definizione collegiale della capacità globale attuale e potenziale della persona disabile e l'indicazione delle conseguenze derivanti dalle minorazioni, in relazione all'apprendimento, alla vita di relazione e all'integrazione lavorativa. Si tratta quindi di un atto orientato a definire quali competenze e capacità risultano disponibili. Va detto, infatti che la relazione conclusiva formula suggerimenti in ordine ad eventuali forme di sostegno e strumenti tecnici necessari per l'inserimento o il mantenimento al lavoro del disabile.

Una volta conclusosi l'accertamento, la Commissione della L. 104/92 consegna la relazione conclusiva (art. 7 del DPCM) agli uffici amministrativi dell'ASL, presso cui è istituita la commissione stessa unitamente a tutta la documentazione acquisita e redatta nel corso della visita. L'ASL a sua volta invia copia della relazione conclusiva alla persona disabile e alla commissione provinciale per le politiche del lavoro, di cui all'art. 6 del

decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469. Si tratta, in questo caso dello specifico organismo di concertazione per il collocamento mirato.

La tabella 1.17 riepiloga i dati concernenti la presenza sul territorio delle commissioni sanitarie L.104/92 ed il numero di accertamenti effettuati nel corso delle due annualità. A livello nazionale, nel 2004 risultavano operative 400 commissioni sanitarie, di cui il 40,5% situate nelle Regioni del Mezzogiorno. La rilevazione sull'anno successivo mostra un aumento delle commissioni (507 totali), con un incremento del peso delle regioni meridionali sul totale nazionale. Nel confronto tra le due serie storiche è possibile rimarcare come il Nord-Est ed il Centro abbiano contratto il numero di commissioni operative, sebbene nelle Regioni nord orientali ciò non ha inciso affatto sul numero di accertamenti effettuati nel corso dell'ultimo anno che, anzi, sono proporzionalmente aumentati.

Tabella 1.17 - Commissioni sanitarie. Operatività e accertamenti effettuati. Anni 2004 - 2005 (v.a.)

Area geografica	Anno 2004		Anno 2005	
	N° commissioni sanitarie operative	N° accertamenti effettuati	N° commissioni sanitarie operative	N° accertamenti effettuati
NORD-OVEST	68	17276	117	16113
NORD-EST	93	5541	72	9073
CENTRO	77	8697	64	6881
SUD	162	25498	254	26494
ITALIA	400	57012	507	58561

Fonte: Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

A fronte delle unità presenti sul territorio si rileva che le 400 commissioni nel 2004 hanno effettuato 57.012 accertamenti sulla disabilità, di cui il 44,7% effettuati dalle commissioni del Sud Italia. Nel 2005, invece, tali accertamenti sono stati 58.561, con un incremento percentuale significativo, come già detto, nel Nord-est e nel Mezzogiorno. Le altre due aree geografiche sono detentrici di percentuali che si riducono dal primo al secondo anno esaminato.

Tabella 1.18 - Numero medio di accertamenti effettuati per commissione sanitaria. Per area geografica. Anni 2003 - 2004 - 2005

	Anno 2003	Anno 2004	Anno 2005
NORD-OVEST	145,7	254,1	137,7
NORD-EST	154,1	59,6	126,0
CENTRO	133,3	112,9	107,5
SUD	39,6	157,4	104,3
ITALIA	100,4	142,5	115,5

Fonte: Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

L'elaborazione di una media di accertamenti per unità esaminata nel periodo 2003-2005 (tabella 1.18) mostra come le performance delle commissioni abbiano avuto una crescita media annua nel 2004, con 142,5 accertamenti medi per commissione, riportando nel 2005 i valori (115,5) vicino a quelli prodotti nel 2003 (100,4). Da una lettura dei numeri per distretto geografico, si può osservare come alcune realtà, nei diversi anni, si discostino considerevolmente dalla media nazionale. E' il caso delle Regioni del Nord-Ovest per il 2004, che assicurano 254 accertamenti pro capite mentre, nel medesimo anno si assiste ad un calo consistente delle visite nel Nord-Est. L'annualità del 2005 mostra un maggiore livellamento dai dati, con oltre 100 accertamenti per ogni area esaminata.

1.10 UN APPROCCIO DI GENERE ALLA DISABILITÀ

Ogni analisi di genere implica "l'adozione di una prospettiva differenziata a seconda dal sesso, al fine di analizzare gli effetti delle politiche sulla situazione rispettivamente degli uomini e delle donne a cominciare dall'individuazione dei loro diversi bisogni"³⁴. Adottare una tale prospettiva nell'analisi del fenomeno disabilità, pertanto, significa presupporre che la condizione di disabilità non sia univocamente interpretabile, pur nelle inevitabili differenziazioni connesse alla tipologia di disabilità, ai relativi quadri clinici e all'esame dei fattori strutturali ambientali. Significa segnalare che esiste una variabile aggiuntiva, spesso aggravante, rispetto alla quale individuare i fabbisogni e le problematiche dei soggetti a cui si rivolgono gli interventi di inclusione socio lavorativa e sempre rispetto alla quale valutare l'efficacia degli interventi realizzati. Questo approccio risulta particolarmente rilevante in relazione ad una legge, quale la 68/99, che ha come obiettivo proprio il collocamento mirato³⁵, laddove l'aggettivo "mirato" richiama la realizzazione di un incrocio reale tra le esigenze e competenze di una persona disabile e il mondo del lavoro. E in questo processo la differenza nell'essere uomo o donna, seppur disabile, ha una sua valenza.

Un'analisi di genere del fenomeno disabilità, pertanto, comporta due campi di osservazione: da un lato evidenziare la consistenza e l'incidenza delle persone con disabilità di sesso femminile (portatrici in tal senso anche di domande specifiche al sistema) e dall'altro affrontare il tema della "discriminazione multipla". Le donne con disabilità, infatti, possono trovarsi a far fronte ad una duplice forma di discriminazione: la prima più specificamente connessa al genere, risultato di fattori sociali; la seconda connessa più strettamente alla condizione di disabilità. Un tema questo di profondo interesse³⁶, sia nell'ottica della celebrazione del 2007 quale anno europeo delle pari

³⁴ Commissione europea *100 parole per la parità* DG V Occupazione e Affari sociali, 2002.

³⁵ L'art 2 della legge 68/99 definisce come "collocamento mirato" dei disabili "quella serie di strumenti tecnici e di supporto che permettono di valutare adeguatamente le persone con disabilità nelle loro capacità lavorative e di inserirle nel posto adatto, attraverso analisi di posti di lavoro, forme di sostegno, azioni positive e soluzioni dei problemi connessi con gli ambienti, gli strumenti e le relazioni interpersonali sui luoghi quotidiani di lavoro e di relazione".

³⁶ Il tema delle pari opportunità per tutti, e nello specifico per donne disabili si richiama ai seguenti riferimenti: La Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (10/12/1948), laddove afferma che "tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti" (art.1) e che "ad ogni individuo spettano tutti i diritti e tutte le libertà enunciati nella presente Dichiarazione senza distinzione alcuna, per ragioni di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione politica o di altro genere, di origine nazionale o sociale, di ricchezza, di nascita o di altra condizione" (art.2). ; La Costituzione Italiana, all'art.3, ove sostiene che: "tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali"; Le Regole Standard per l'Uguaglianza di Opportunità delle Persone Disabili, approvate dall'Assemblea Generale dell'ONU (20/12/1993), che prevedono Direttive di cambiamento sociale e richiedono un impegno politico e pratico forte affinché si realizzi l'uguaglianza di opportunità, quali: l'istruzione, il lavoro, l'accesso all'informazione e comunicazione, la riabilitazione, la vita familiare, la sessualità, la partecipazione alle attività culturali, religiose, sportive; la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea che sancisce che "è vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata in particolare sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l'età o l'orientamento sessuale" (art.21); la Convenzione sull'Eliminazione di Ogni Forma di Discriminazione nei Confronti della Donna, approvata dall'Assemblea Generale dell'ONU (1979), ribadisce che "gli Stati parte condannano la discriminazione nei confronti della donna in ogni sua forma, convengono di perseguire con ogni mezzo appropriato e senza indugio, una politica

opportunità per tutti, sia in risposta a quanto emerge dall'indagine conoscitiva del Senato sulla legge 68/99, laddove si legge: "Un auspicio affinché, nella prossima legislatura, sia possibile riprendere le iniziative legislative miranti ad assicurare pari opportunità alle donne disabili nella fruizione degli istituti del collocamento mirato, anche in considerazione delle disposizioni di cui al decreto legislativo n. 216 del 2003 (che ha recepito la Direttiva comunitaria n. 78 del 2000)". Un appello sostenuto anche nelle audizioni condotte nell'ambito della citata indagine, dalla FISH e dall'ANMIL che, ponendo apertamente il problema della doppia discriminazione subita dalle donne disabili, le quali risultano fortemente penalizzate nelle procedure di accesso al lavoro, hanno sollecitato il Parlamento a prendere in esame alcuni disegni di legge presentati su tale materia nel corso della legislatura.

Le principali caratteristiche che qualificano la doppia discriminazione delle donne disabili si configurano quindi come un intreccio di fattori culturali, sociali ed oggettivi. Nell'ampio ventaglio di condizioni sfavorevoli, si può evidenziare ad esempio la maggiore vulnerabilità dal punto di vista fisico, psicologico, sociale; le limitazioni a cui sono soggette nello svolgimento delle attività della vita quotidiana; il minor accesso alle risorse sociali (educazione scolastica e professionale, formazione alle nuove tecnologie, lavoro, servizi sociali e sanitari, sport, cultura e tempo libero); il conseguente ostacolo a raggiungere alti livelli di istruzione; una fruizione di servizi basati sulla logica del controllo e della separazione ("modello medico" anziché "sociale"); una condizione di svantaggio tale indurre le persone con necessità più complesse (grave disabilità) a rischio di povertà; sono statisticamente le persone più svantaggiate sul mercato del lavoro e sottopagate; sono spesso vittime di abuso e violenza sessuali; vengono ostacolate o scoraggiate alla sessualità, alla vita di relazione, alla maternità; sono costrette a lasciare il lavoro, qualora scelgano la maternità.

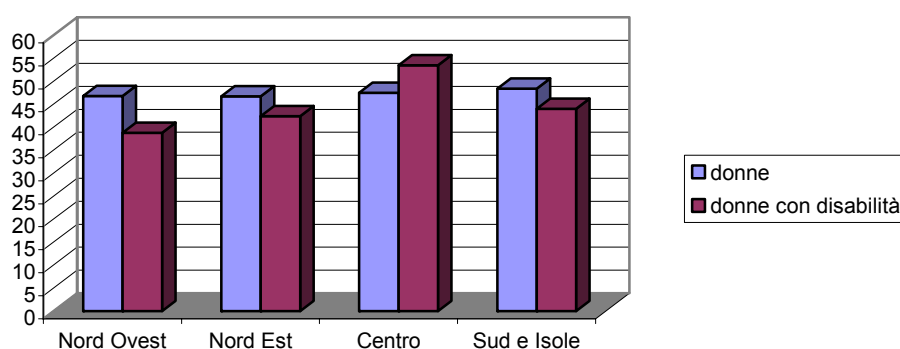
tendente ad eliminare la discriminazione nei confronti della donna" (art.2); la Risoluzione della I Conferenza Europea sulla Vita Autodeterminata per le Donne Disabili (ONU, 1996) che, affermando che le donne disabili sono soggette a massicce violazioni dei Diritti Umani senza riguardo per la loro età, origine etnica, orientamento sessuale, religioso, appartenenza di classe o altro status, chiede che tutti i Paesi Europei si impegnino per l'applicazione delle Regole Standard dell'ONU per l'Uguaglianza di Opportunità delle Persone Disabili ed in particolare delle donne disabili; il Manifesto delle Donne Disabili d'Europa – Gruppo di Lavoro sulle Donne e la Disabilità, European Disability Forum, OnG (1997), con il duplice scopo di far prendere coscienza alle donne disabili dei loro diritti e delle loro responsabilità e sensibilizzare le Istituzioni europee e nazionali sulla condizione di discriminazione e violazione dei Diritti Umani a cui sono sottoposte le donne disabili, perché vengano superate; la Dichiarazione e Programma di Azione adottati dalla Quarta Conferenza Mondiale sulle Donne: Azioni per l'Uguaglianza, lo Sviluppo e la Pace di Pechino del 1995 e la Successiva Conferenza di New York del 2000, che hanno impegnato i Governi presenti a realizzare tutte le raccomandazioni, comprese quelle relative alle donne con disabilità. Gli obiettivi strategici sono suddivisi per aree e per ognuna vengono descritte le azioni specifiche che devono essere attuate. I Piani di Azione che i Governi devono attivare contengono paragrafi specifici a favore delle donne disabili. Infine, la Dichiarazione di Madrid (2002), documento conclusivo, elaborato come quadro ideale di azione da sviluppare durante l'anno europeo dei Disabili del 2003, afferma principi molto importanti per un processo di rinnovamento a favore dei 50 milioni di persone disabili in Europa e sostiene che le donne disabili sono sottoposte ad una duplice discriminazione, auspicando azioni positive a loro favore.

1.10.1 I NUMERI DELLE DONNE DISABILI

Come evidenziato al par. 1.1, rispetto ad un universo di popolazione con disabilità in età attiva (15-64 anni) che si attese oltre i 500.000 soggetti, il 44, 1% è costituito da donne. In questo segmento del mercato del lavoro l'unico caso in cui l'incidenza delle donne disabili è superiore a quella degli uomini è al Centro Italia.

Stessa considerazione esaminando il rapporto tra le donne italiane in età attiva e le donne con disabilità, laddove si evidenzia un rapporto, in proporzione, pressoché uniforme su tutto il territorio nazionale, ad eccezione del Centro.

Grafico 1.16 - Rapporto tra donne in età attiva e donne in età attiva con disabilità (val %)

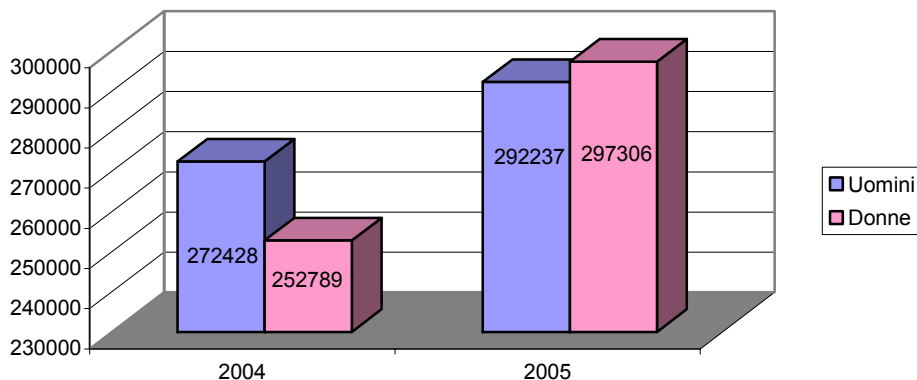


Fonte: ISFOL PLUS, 2005

A) LE ISCRIZIONI

I grafici seguenti illustrano la composizione di genere per tipologia di iscrizioni alle liste uniche. I dati sono riferibili alle iscrizioni effettuate negli ultimi due anni entro il 31 dicembre di ogni anno³⁷.

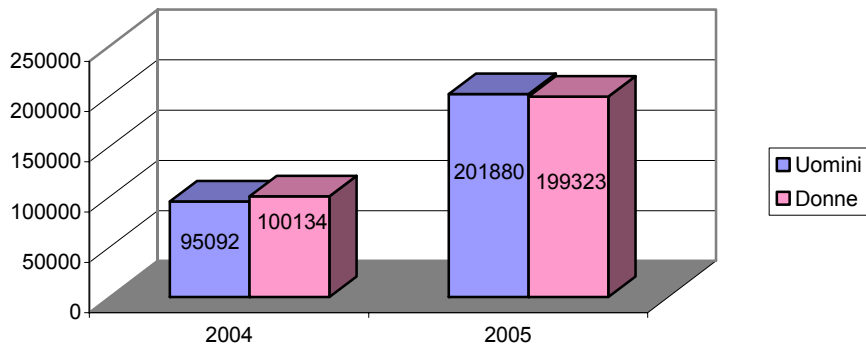
Grafico 1.17- Composizione di genere iscritti disabili al 31 dicembre. Anni 2004 - 2005 (v.a)



Fonte: Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

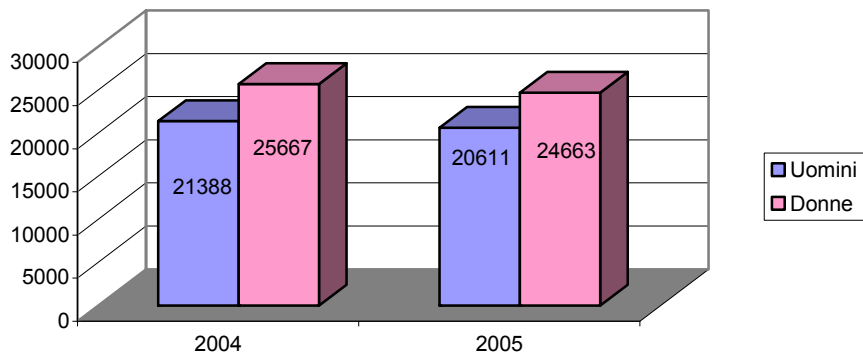
³⁷ Per quanto riguarda le iscrizioni al 2004 le province rispondenti sono state 86, per il 2005, 100.

Grafico 1.18 - Composizione di genere iscritti disabili disponibili al lavoro al 31 dicembre. Anni 2004 - 2005 (v.a)



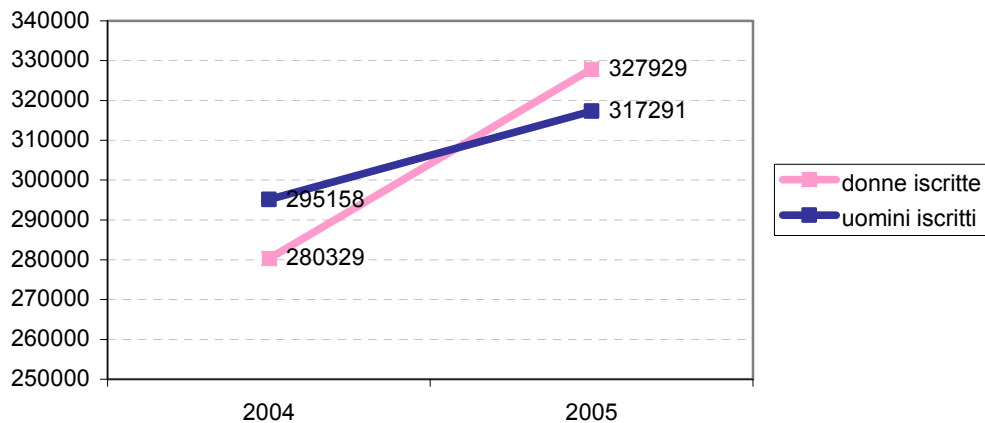
Fonte: Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

Grafico 1.19 - Composizione di genere iscritti disabili al 31 dicembre di ogni anno ex art.18 (v.a)



Fonte: Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

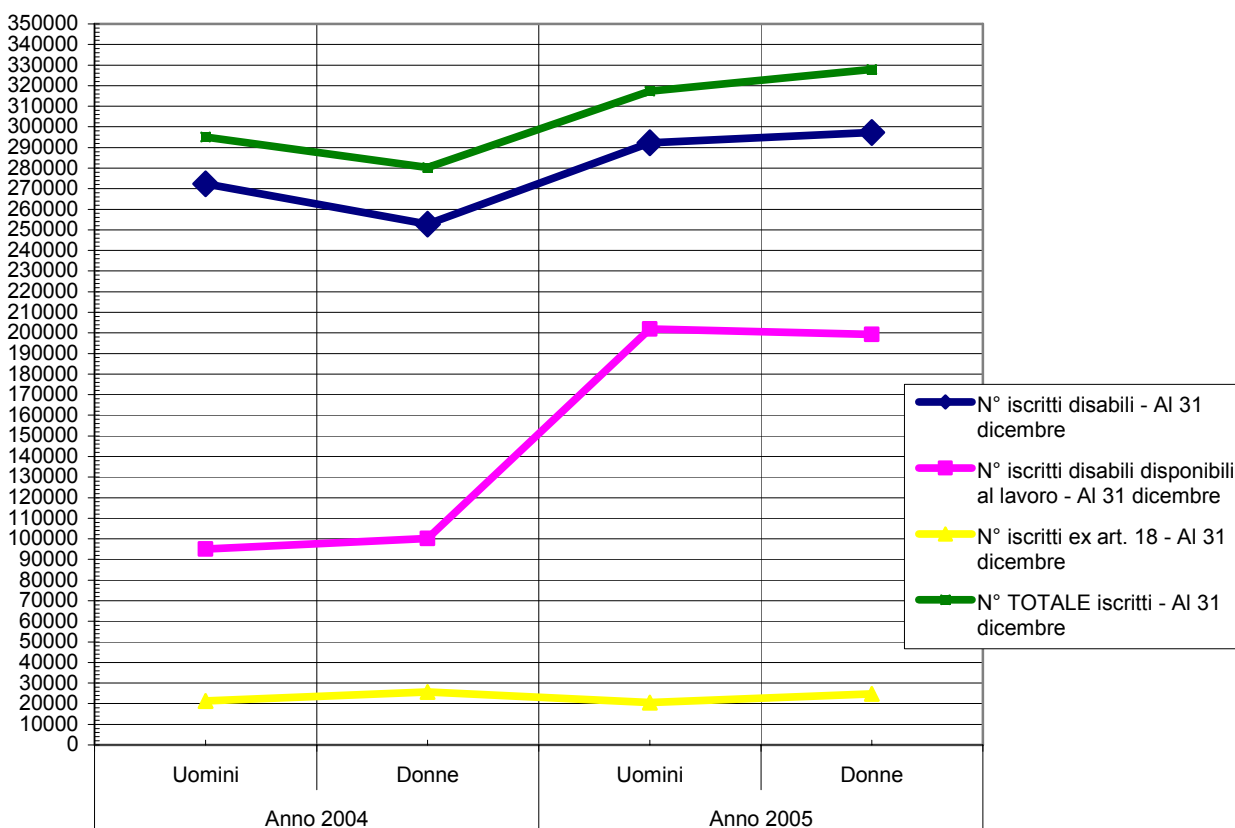
Grafico 1.20- Totale iscrizioni - anni 2004-2005 per genere (v.a)



Fonte: Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

Come illustra in sintesi il grafico 1.20, le iscrizioni alle liste uniche in generale, nell'ambito nell'ultimo anno, hanno registrato un'inversione di tendenza. Mentre nel 2004 gli iscritti uomini erano circa 15.000 in più delle donne, nel 2005, sono le donne a presentare circa 10.000 iscrizioni in più di quelle degli uomini. Questo fenomeno si inserisce in una generale crescita delle iscrizioni per entrambi i sessi.

Grafico 1.21 - Andamenti iscrizioni disabili anni 2004-2005 per genere (v.a.)



Fonte: Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

Per quanto riguarda nel dettaglio, gli andamenti delle iscrizioni negli ultimi due anni per genere, il grafico 1.21 illustra le principali tendenze. Analizzando a livello complessivo le iscrizioni in generale e il numero di iscritti disponibili al lavoro si evidenzia per entrambi un trend in crescita dal 2004 al 2005, mentre più stabili risultano le iscrizioni ex art. 18 nei due anni considerati. In particolare, il numero degli iscritti disponibili al lavoro, indipendentemente dalla connotazione di genere risulta in notevole aumento dal 2004 al 2005.

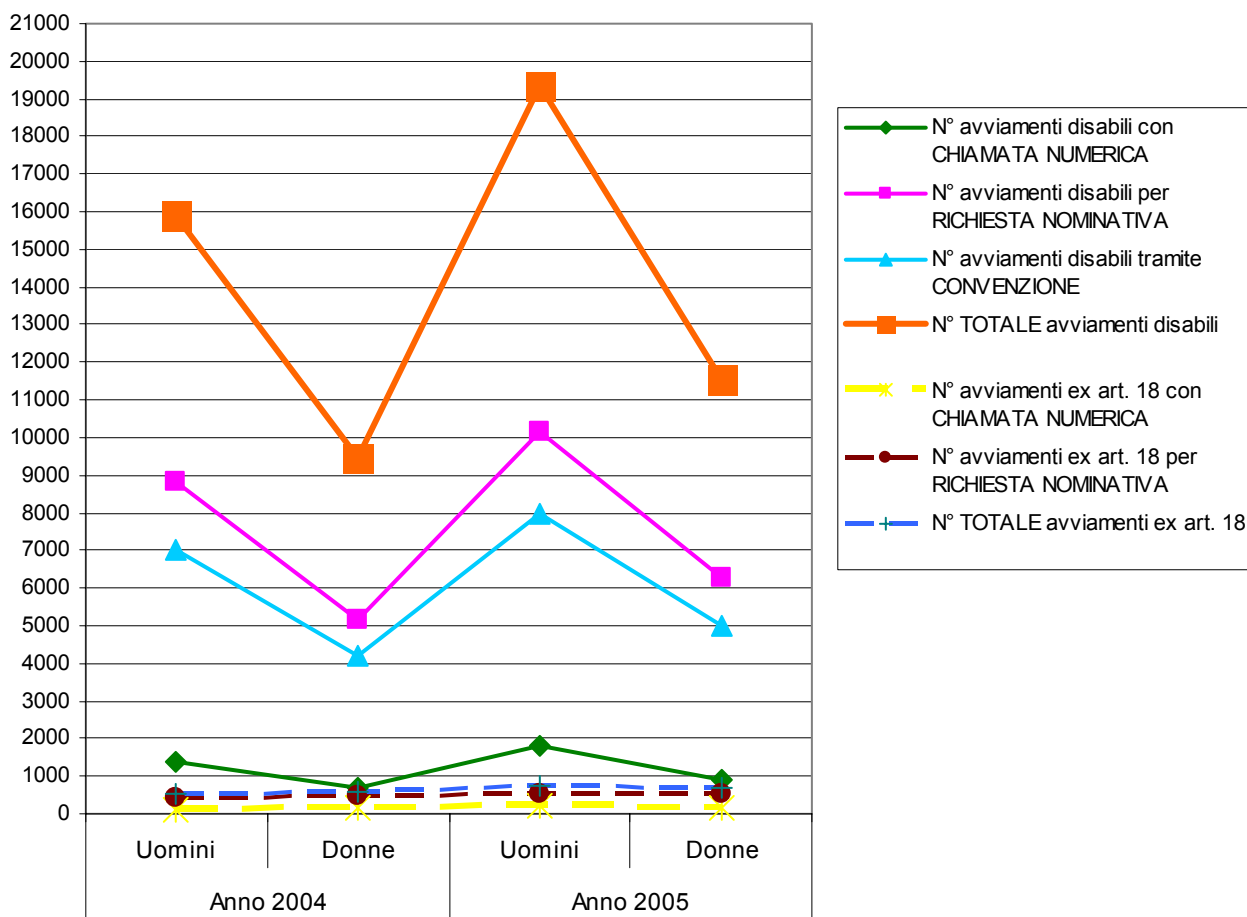
Rispetto alla variabile di genere, nel 2005 si registra un'inversione di tendenza sul totale degli iscritti, ossia la maggiore consistenza numerica delle donne rispetto agli uomini, fenomeno che nel 2004 vedeva invece la predominanza di questi ultimi. Nel dettaglio si denota che questa inversione si registra in modo più evidente per le iscrizioni e per quelle

ex art.18, mentre per la disponibilità al lavoro si evidenzia ancora una leggera differenza rispetto agli uomini.

B) GLI AVVIAMENTI

Per quanto riguarda gli avviamenti al lavoro, anche in questo caso siamo in presenza di un generale trend crescente per tutti i fenomeni considerati, ma in questo caso le differenze di genere sono molto più marcate rispetto al generale fenomeno delle iscrizioni. Come evidenzia il grafico 1.22, che presenta curve molto polarizzate, sia nel 2004 che nel 2005 l'avviamento al lavoro degli uomini, sia per chiamata numerica, per richiesta nominativa e per convenzione è numericamente più consistente rispetto a quello realizzato per le donne³⁸.

Grafico 1.22- Andamenti avviamenti al lavoro disabili anni 2004-2005 per genere



Fonte: Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

Tale differenziale, si ripete pressoché inalterato per l'anno successivo, nonostante la crescita in generale del fenomeno degli avviamenti. Per cui, considerando ad esempio, gli

³⁸ Per quanto riguarda gli avviamenti, le province rispondenti sono state nel 2004, 87 e nel 2005, 98.

avviamenti per richiesta nominativa si registra sia per gli uomini che per le donne un aumento di circa 1000 richieste, il che mantiene inalterato il differenziale tra i generi nel tempo. Per quanto riguarda gli avviamenti ex art. 18 si conferma invece la condizione di stabilità e di ristretto differenziale di genere già osservata per le iscrizioni.

C) ISCRIZIONI E AVVIAMENTI: IL LIVELLO REGIONALE

Rispetto alla problematica delle iscrizioni e degli avviamenti relativi nello specifico all'anno 2005, si illustra di seguito la situazione per genere a livello regionale.

Tabella 1.18 - Composizione di genere di iscrizioni, avviamenti e risoluzioni del rapporto di lavoro - dati per Regione. Anno 2005 (v.a.)

Regioni	totale iscritti al 31 dicembre		totale avviamenti		totali avviamenti ex art.18		Totale avviamenti in aziende non obbligate		risoluzioni	
	uomini	donne	uomini	donne	uomini	donne	uomini	donne	uomini	donne
Abruzzo	3401	4312	875	647	35	37	32	0	94	0
Basilicata	3953	3921	398	164	21	8	18	2	20	13
Prov. Aut. Bolzano	96	380	103	56	1	1	4	1	11	3
Calabria	14906	19035	550	187	44	51	241	91	71	13
Campania	47003	43001	922	462	58	37	44	22	106	61
Emilia Romagna	11278	13430	2445	1840	92	101	165	130	552	457
Friuli Venezia Giulia	3370	3481	643	176	10	5	34	19	250	65
Lazio	31686	39405	1067	615	60	61	67	36	335	192
Liguria	6008	6583	508	360	22	17	83	51	109	39
Lombardia	22433	21707	4968	3441	180	166	177	73	1209	1066
Marche	6374	5977	341	357	9	7	30	17	112	49
Molise	2146	2246	129	40	8	5	11	3	36	17
Piemonte	12660	13268	1530	1058	32	22	28	10	58	0
Puglia	31822	31581	752	199	63	42	21	9	92	20
Sardegna	15352	14971	352	179	9	5	18	9	0	0
Sicilia	66551	59325	580	214	39	29	42	22	123	34
Toscana	13069	16634	861	637	13	23	59	66	141	77
Prov. Aut. Trento	740	593	329	176	5	12	79	48	168	74
Umbria	2303	3910	184	127	7	6	32	29	10	9
Valle d'Aosta	215	231	49	15	0	3	1	2	0	2
Veneto	10943	9640	1472	587	45	60	61	23	280	143

Fonte: Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

In 12 regioni le iscrizioni di donne superano quelle degli uomini: si tratta di Abruzzo, Prov. Aut. Bolzano, Calabria, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Molise, Piemonte, Toscana, Umbria e Valle d'Aosta. La forbice più ampia tra uomini e donne si registra nel Lazio dove le iscrizioni femminili superano quelle maschili di circa 8000 punti e la Calabria, dove il differenziale si attesta intorno alle 5000 iscrizioni. Più contenuti gli

altri differenziali che vanno dalle mille alle tremila iscrizioni circa. Solo in Valle d'Aosta le donne iscritte superano gli uomini di soli 16 punti.

Nonostante questo quadro, in nessuna regione, si registra un avviamento al lavoro delle donne maggiore di quello degli uomini. Fa eccezione il caso di avviamento ex art. 18 in cui il numero di donne avviate supera quello degli uomini in Abruzzo, Calabria, Emilia Romagna, Lazio, Toscana, prov. Aut. Trento e Veneto. Si tratta di uno scarto di genere in ogni caso piuttosto ridotto che va da 1 a 15 avviamenti. Ad eccezione della Prov., Aut di Trento, sono tutte regioni queste in cui le iscrizioni femminili superavano in ogni caso quelle maschili.

Gli avviamenti delle donne realizzati avvengono generalmente all'interno delle aziende obbligate. Quelle non obbligate continuano ad assorbire prevalentemente uomini (con un differenziale molto ampio in Calabria (150 inserimenti in più a favore degli uomini) e Lombardia (dove la differenza tra uomini e donne è di 105 casi a favore di questi ultimi). Fa eccezione la Toscana, unico caso in cui l'avviamento femminile supera quello maschile, anche se solo di 7 casi.

Dato questo quadro ne consegue anche che le risoluzioni dei rapporti di lavoro riguardano in misura prevalente gli uomini, ad eccezione della Valle D'Aosta dove si sono registrate due risoluzioni di rapporto di lavoro di donne e nessuna di uomini.

Uno sguardo comparativo su questi temi relativamente biennio 2004 - 2005 letti in relazione alle persone con disabilità di sesso femminile (tabella 1.19), evidenzia che le iscrizioni al femminile al 31 dicembre sono tendenzialmente in aumento, anche se risultano in leggera flessione per Lazio, Marche, Molise e Sicilia. La Sicilia in ogni caso, si conferma per il biennio in questione come la regione che presenta il maggior numero di iscrizioni di donne. L'incremento più ampio dal 2004 al 2005 si è registrato in Puglia con circa 5000 iscrizioni aggiuntive.

In 16 regioni nel biennio in esame sono aumentati gli avviamenti al lavoro di donne, in misura rilevante in Emilia Romagna e in Lombardia (oltre i 500 casi). Leggere flessioni si sono registrate in Friuli Venezia Giulia, Lazio, Puglia e Valle d'Aosta. La flessione maggiore è avvenuta in Veneto con un calo di circa 300 iscritte.

Anche per quanto riguarda gli avviamenti ex art.18 si sono registrati degli incrementi, più evidenti in Emilia Romagna e Lombardia, ma presenti anche nelle Marche, in Puglia, Sicilia, Umbria, Valle d'Aosta e Veneto.

Tabella 1.19 - Iscrizioni, avviamenti e risoluzioni rapporti di lavoro di donne con disabilità - anni 2004-2005 – dati per regioni (v.a.)

Regioni	totale iscritti al 31 dicembre di ogni anno		totale avviamenti		totali avviamenti ex. art.18		Totale avviamenti in aziende non obbligate		risoluzioni	
	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005
Abruzzo	-	4312	-	647	-	37	-	0	-	0
Basilicata	-	3921	-	164	-	8	-	2	-	13
Prov. Aut. Bolzano	175	380	46	56	0	1	0	1	0	3
Calabria		19035		187		51		91		13
Campania	-	43001	-	462	-	37	-	22	-	61
Emilia Romagna	11154	13430	1364	1840	77	101	124	130	201	457
Friuli Venezia Giulia	3342	3481	280	176	7	5	17	19	129	65
Lazio	42449	39405	672	615	82	61	38	36	41	192
Liguria	6240	6583	337	360	22	17	33	51	30	39
Lombardia	18916	21707	2861	3441	145	166	47	73	880	1066
Marche	6356	5977	278	357	3	7	12	17	47	49
Molise	2052	2246	35	40	3	5	6	3	3	17
Piemonte	12362	13268	1067	1058	55	22	39	10	37	0
Puglia	26816	31581	239	199	36	42	2	9	13	20
Sardegna	-	14971	-	179	-	5	-	9	-	0
Sicilia	66648	59325	208	214	17	29	0	22	0	34
Toscana	15727	16634	567	637	32	23	70	66	133	77
Prov. Aut. Trento	516	593	177	176	11	12	60	48	63	74
Umbria	3541	3910	128	127	5	6	9	29	5	9
Valle D'Aosta	189	231	29	15	2	3	2	2	0	2
Veneto	6721	9640	840	587	57	60	0	23	0	143

Fonte: Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

Gli avviamenti presso le aziende non obbligate sono in crescita, nel biennio, nella maggior parte delle regioni, soprattutto in Liguria, Lombardia ed Umbria. Interessante il caso della Prov. Aut. di Bolzano, Sicilia e Veneto dove nel 2004 non si era registrato alcun inserimento e che nel 2005 va da 1 a 23 casi.

Anche le risoluzioni dei rapporti di lavoro, tuttavia sono in crescita. I casi più consistenti si registrano in Emilia Romagna, Lazio e Lombardia. Da segnalare anche il caso della Prov. Aut di Bolzano, Valle d'Aosta e Veneto dove nel 2004 non vi erano state risoluzioni dei rapporti a sfavore delle donne e che invece nel 2005 interessano le prime due regioni con numeri molto ridotti (da uno a tre casi) e il Veneto invece con 143 casi. Sono invece in netta flessione le risoluzioni in Friuli Venezia Giulia (circa 60 casi in meno), in Toscana (circa 50 casi in meno) e in Piemonte dove nel 2005 non si è registrata alcuna risoluzione contro le 37 dell'anno precedente.

Dalla lettura complessiva di questi dati emerge che: le donne con disabilità in più del 50% delle Regioni sono la componente più consistente nelle iscrizioni al 31 dicembre alle liste uniche. Esiste uno scollamento, tuttavia, tra questa fascia di disponibilità e il

conseguente avvio al lavoro, in quanto gli avviamenti continuano ad essere maggiormente connotati al maschile (salvo alcune eccezioni legate alle previsioni dell'art.18). L'inserimento delle donne in aziende non in obbligo, seppur in leggera crescita risulta essere ancora di lunga inferiore a quello degli uomini.

Queste discrasie di genere introducono spunti di riflessione ulteriore per valutare l'esistenza e la consistenza del tema della doppia discriminazione.

CAPITOLO 2

LA GESTIONE AMMINISTRATIVA E FINANZIARIA

2.1 I PRINCIPALI ADEMPIMENTI AMMINISTRATIVI

Le caratteristiche della gestione amministrativa della legge 68/1999 operata dagli uffici provinciali competenti forniscono un ottimo punto per valutare le relazioni tra i datori di lavoro e i loro interlocutori in materia di collocamento mirato delle persone disabili. A tal riguardo, sono state rilevate le informazioni sui principali provvedimenti amministrativi dettati dalla legge 68 del 1999.

La legge 68/1999 introduce un elemento di flessibilità all'obbligo di assunzione prevedendo esoneri parziali in cambio di contributi compensativi (art. 5). Se per categorie particolari di datori di lavoro infatti è prevista l'esclusione dagli obblighi (aziende operanti nel trasporto aereo, marittimo e terrestre limitatamente al personale viaggiante e gestori di impianti a fune), l'esonero parziale viene invece concesso per attività speciali in cambio di un contributo pari ad € 12,91.³⁹

Inoltre – art. 5, comma 8 – possono essere previste compensazioni intraregionali (assunzioni in unità produttive diverse pur sempre all'interno del territorio regionale) per quei datori pubblici e privati che vogliono distribuire, assumendoli presso le diverse proprie sedi, i lavoratori disabili che sono obbligati ad assumere.⁴⁰

Come già esposto in relazione alla quota di riserva (art. 3, comma 5), sono previste sospensioni temporanee dagli obblighi di assunzione per quelle imprese che hanno richiesto la Cassa Integrazione Guadagni, che si trovano in procedura di mobilità, o che applicano contratti di solidarietà difensivi.

Nella tabella 2.1 sono riportati i valori riguardanti gli adempimenti amministrativi ora descritti.

³⁹ Nel corso delle audizioni in sede di commissione del Senato sull'indagine conoscitiva in materia di collocamento mirato dei disabili, "la CGIL ha posto in rilievo il problema della concessione degli esoneri parziali e del rilascio dei certificati di ottemperanza alle aziende che intendono partecipare ad appalti pubblici, come previsto dall'articolo 17 della legge n. 68. La rimarchevole differenza tra il numero dei certificati di ottemperanza e gli esoneri, infatti, fa ritenere possibile che spesso l'esonero parziale venga richiesto strumentalmente, al solo fine di ottenere la certificazione di ottemperanza, necessaria per prendere parte ai pubblici appalti. Per questo motivo, la CGIL (ed anche la UIL conviene con tale richiesta) segnala l'esigenza di una più rigorosa vigilanza da parte degli organi ispettivi, al fine di evitare un uso distorto della norma di legge".

⁴⁰ Con riferimento alle audizioni in sede di commissione del Senato sull'indagine conoscitiva, si segnala la richiesta avanzata dall'ABI, secondo i cui esponenti "il meccanismo delle compensazioni territoriali, strumento finora utilizzabile solo dalle singole imprese, dovrebbe venire esteso anche ai gruppi di imprese, per i quali al momento è precluso. Sulla stessa materia, la Confcommercio rileva l'onerosità degli adempimenti cui sono soggette le imprese di medie e grandi dimensioni relativamente agli obblighi di comunicazione agli uffici del lavoro, e, propone di semplificare limitando tali formalità ai casi in cui un'impresa abbia in una stessa provincia unità produttive con un numero di dipendenti superiore alle 15 unità".

Tabella 2.1 - Adempimenti amministrativi: Esoneri, Compensazioni intraregionali, sospensioni temporanee. Anni 2004 – 2005 (v.a. e n° disabili interessati)

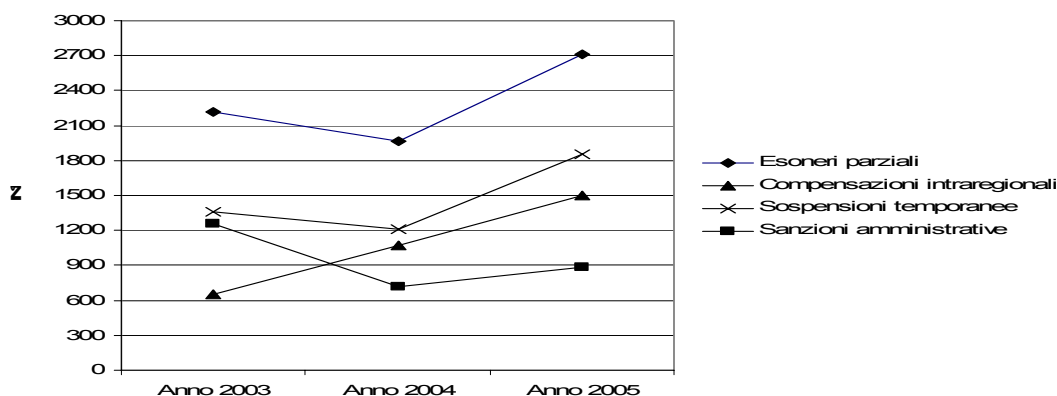
	Anno 2004		Anno 2005	
	Totale		Totale	Disabili interessati
N° esoneri parziali	1966		2713	8407
N° compensazioni intraregionali	1067		1501	857
N° sospensioni temporanee	1209		1854	2917

Fonte: Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

Il numero di esoneri parziali concessi in Italia durante l'anno 2004 è stato pari a 1.966. Il numero di pratiche è notevolmente incrementato nell'anno 2005 (2.713) durante il quale sono state interessate a riguardo 8.400 persone disabili (variabile non rilevata per gli adempimenti amministrativi dell'anno 2004).

Seppur con entità inferiori, anche il numero delle compensazioni intraregionali e delle sospensioni temporanee è cresciuto durante il biennio 2004-2005. Le compensazioni intraregionali sono passate da 1.067 a 1.501 (857 disabili interessati), mentre le sospensioni temporanee sono passate da 1.209 nell'anno 2004 a 1.854 nell'anno 2005 (2.917 disabili interessati). Nel grafico 2.1 si può osservare che, tranne per le compensazioni intraregionali (numerosità con tendenza linearmente crescente), per i principali adempimenti amministrativi si è assistito ad una flessione tra l'anno 2003 e il 2004, ed una ripresa nell'anno 2005.

Grafico 2.1 - Adempimenti amministrativi: Andamento anni 2003 - 2004 - 2005 (v.a.)



Fonte: Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

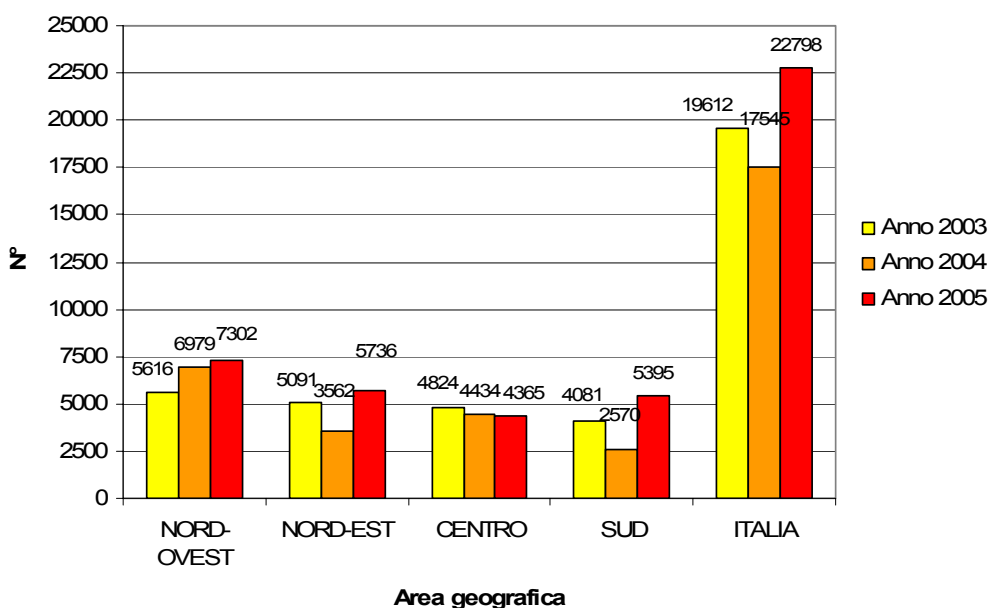
Per tutte le imprese, pubbliche e private, che prendono parte a concorsi per appalti pubblici, che sono titolari di concessioni o stipulano convenzioni con soggetti della pubblica amministrazione, è previsto l'obbligo di presentare una certificazione di

ottemperanza alle norme relative all'inserimento lavorativo delle persone disabili (art. 17, legge 68/1999).⁴¹

Durante l'anno 2004 sono state concesse 17.545 certificazioni di ottemperanza. Il numero di pratiche rilasciate è salito a 22.798 durante l'anno 2005.

Nel grafico 2.2 è mostrato l'andamento del numero di certificazioni di ottemperanza rilasciate negli anni 2003, 2004 e 2005 rispetto alla classificazione per area geografica. Al Nord-Ovest, area nella quale si conta il maggior numero di certificazioni di ottemperanza, la tendenza è stata crescente nei tre anni considerati (da 5.616 pratiche nel 2003 a 7.302 nel 2005), mentre al centro si è rilevato un andamento decrescente (da 4.824 pratiche nel 2003 a 4.365 nel 2005). Sia nell'area del Nord-Est che al sud si è assistito ad un calo tra l'anno 2003 e il 2004 (da 5.091 pratiche a 3.562 per il Nord-Est e da 4.081 pratiche a 2.570 per il sud), ed un forte rialzo durante l'anno 2005 (5.736 pratiche nel Nord-Est e 5395 al sud).

Grafico 2.2 - Adempimenti amministrativi: Certificazioni di ottemperanza. Andamenti anni 2003 - 2004 - 2005 (v.a.)



Fonte: Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

⁴¹ Durante le audizioni in sede di commissione del Senato è emerso che, "per quanto attiene agli aspetti di maggiore criticità dell'attuazione della legge n. 68, sarebbe certamente auspicabile mantenere fermo l'obbligo della certificazione di ottemperanza, nonché un inasprimento del profilo sanzionatorio che la legge ricollega alla disciplina dell'esonero (le sanzioni relative all'esonero non sono state incrementate dal recente DM 12 dicembre 2005) che deve restare parziale e temporaneo. Nel corso delle audizioni è emersa anche l'esigenza di evitare che gli esoneri parziali, di cui all'articolo 5 della legge, vengano richiesti strumentalmente dalle imprese, al solo fine di ottenere il rilascio dei certificati di ottemperanza richiesti per la partecipazione a bandi per appalti pubblici, come previsto dall'articolo 17 della legge n. 68".

Le eventuali inadempienze dei datori di lavoro danno luogo a sanzioni amministrative (art. 15, legge 68/1999).⁴² Esse sono disposte dalla direzione provinciale del lavoro e gli introiti sono destinati al Fondo regionale per l'occupazione dei disabili⁴³.

Nella tabella 2.2 è riportato il numero di sanzioni amministrative rilevate in Italia nel triennio 2003-2005, classificate per tipologia di inadempienza (il confronto per anno deve necessariamente tener conto della quota di province per le quali il dato è pervenuto).

Tabella 2.2 - Adempimenti amministrativi: Sanzioni, per tipologia. Anni 2003 - 2004 - 2005 (v.a. e % province rispondenti)

	Anno 2003		Anno 2004		Anno 2005	
	Totale	% province rispondenti	Totale	% province rispondenti	Totale	% province rispondenti
N° sanzioni per ritardato invio prospetto informativo	479	86,4	637	58,3	477	73,8
N° sanzioni per ritardato adempimento obblighi di assunzione	779	84,5	108	57,3	312	73,8
N° TOTALE sanzioni	1261	86,4	719	58,3	884	82,5

Fonte: Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

Durante l'anno 2003 le direzioni provinciali del lavoro hanno comminato ai datori di lavoro 1.261 sanzioni amministrative. Nell'anno 2004 (solo il 58,3% di province rispondenti) tale valore è sceso a 719, mentre nel 2005 si è registrato un dato pari a 884 sanzioni amministrative.

La classificazione del modalità di inadempienza mostra che nell'anno 2003 il numero di sanzioni per ritardato adempimento degli obblighi di assunzione è stato superiore al numero di sanzioni per ritardato invio del prospetto informativo (779 pratiche contro 479). Tendenza opposta si osserva per gli anni successivi: le sanzioni per ritardato invio del prospetto sono state 637 nel 2004 e 477 nel 2005, mentre quelle per ritardato adempimento degli obblighi vanno da 108 nel 2004 a 312 nel 2005.

⁴² Il Ministero del Lavoro, in ottemperanza all'art.15 c.5 della Legge 68/99, ha adeguato le sanzioni amministrative con decreto del 12 dicembre 2005, nella misura di seguito indicata: "1. Gli importi delle sanzioni amministrative di cui all'articolo 15, comma 1, della legge 12 marzo 1999, n. 68, sono convertiti da "lire 1.000.000" ad "euro 516,00" e da "lire 50.000" ad "euro 25,00" e poi aumentati rispettivamente sino ad "euro 578,43" e ad "euro 28,02". 2. L'importo della sanzione amministrativa di cui all'articolo 15, comma 4, della legge 12 marzo 1999, n. 68, è convertito da "lire 100.000" ad "euro 51,00" e poi aumentato sino ad "euro 57,17".

⁴³ Collegato al problema dell'utilizzo spregiudicato degli esoneri da parte delle aziende, le Regioni/PA hanno segnalato al Ministero del Lavoro anche la questione relativa alla vigilanza, cui è legato la comminazione delle sanzioni da parte delle Direzioni provinciali del Lavoro: la disciplina delle sanzioni viene applicata in pochissimi casi e le Regioni/PA non possono intervenire, al di là della segnalazione dei casi di inottemperanza della legge, per precisa disposizione di legge che vieta l'intervento di personale regionale a fianco o per conto dei funzionari dello Stato. Da ciò si comprende il disagio, la diluizione e la vacuità degli interventi in situazioni di questo tipo dove per complicazioni burocratiche non si può intervenire tempestivamente. Tra l'altro, l'istituto della sanzione è stato pensato con un doppio intento incentivante: oltre a dotare le amministrazioni ispettive di uno strumento cogente, gli introiti derivanti dalle sanzioni amministrative andrebbero per legge a confluire nelle casse dei Fondi Regionali per attivare altre attività a favore della garanzia del diritto al lavoro delle persone con disabilità.

In merito alle attività di vigilanza, la Direzione Generale per l'attività ispettiva del Ministero del lavoro e della Previdenza Sociale ha segnalato che tale attività ha rappresentato uno degli obiettivi prioritari in sede di programmazione dell'attività ispettiva del 2005. In proposito, nel corso del medesimo anno, e nonostante le limitate dotazioni di personale ispettivo in più sedi segnalate, la Direzione Generale competente ha comunicato che sono state accertati 670 casi di violazione della disciplina in materia di collocamento obbligatorio, da cui sono scaturite 185 contestazioni/notificazioni di illecito amministrativo, per un importo pari ad € 655.124,00. In attesa dell'insediamento della Commissione centrale di coordinamento, inoltre, la DG per l'attività ispettiva ha inteso inserire anche per l'anno 2006 il rispetto delle prescrizioni in materia di collocamento obbligatorio, con particolare riferimento all'obbligo di trasmissione del prospetto informativo entro il 31 gennaio di ciascun anno.

2.2 IL FONDO NAZIONALE DISABILI

Il Fondo per il Diritto al Lavoro dei Disabili, istituito presso il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, viene annualmente finanziato, con utilizzo dell'autorizzazione di spesa di cui all'art. 29 - quater del D.L. 31 dicembre 1996, n. 669, convertito con modificazioni dalla legge 30/97, in misura fissa, pari ad euro 30.987.414,00, ad eccezione dell'anno 1999, in cui il finanziamento previsto ammontava a 40 miliardi delle vecchie lire. L'art. 13, comma 6 della legge 68/99 ha altresì disposto che *"le somme non impegnate nell'esercizio di competenza possono esserlo in quelli successivi"*.

La summenzionata legge introduce, dunque, la previsione della conservazione dei residui delle somme che sono annualmente stanziati per il finanziamento del Fondo per il Diritto al Lavoro dei Disabili, ma non impegnati nell'esercizio di competenza, al fine di un eventuale e successivo utilizzo in quelli futuri.

All'uopo, il legislatore attribuisce al Ministro del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, attualmente denominato Ministro dell'Economia, il potere di apportare con propri decreti le occorrenti variazioni di bilancio, (art.13, comma 7 della legge 68/99).

Emerge, dunque, chiaramente l'interesse a promuovere, secondo una logica premiale, i principi di collocamento mirato, la cui preminenza ha determinato il legislatore ad attribuire una destinazione vincolata, e dunque a non distrarre per altre finalità, le somme annualmente destinate per il finanziamento del Fondo Nazionale.

Tuttavia, il meccanismo della conservazione delle risorse finanziarie non impegnate per l'esercizio di competenza è stato utilizzato soltanto relativamente al primo anno⁴⁴ di avvio della riforma, in ragione delle difficoltà di avviamento delle nuove strutture territoriali locali, preposte alla gestione del collocamento obbligatorio, nonché della non immediata emanazione degli opportuni strumenti normativi atti a definire, in maniera puntuale, criteri e modalità di ripartizione delle risorse.

Infatti, il legislatore ordinario, fermo restando la destinazione vincolata delle risorse finanziarie del Fondo Nazionale, demandava ad un successivo decreto ministeriale⁴⁵ - la cui elaborazione era rimessa al Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, di concerto con il Ministero del Tesoro del Bilancio e della Programmazione Economica e sentita della Conferenza Unificata - l'indicazione dei criteri e delle modalità per la ripartizione delle disponibilità del Fondo nazionale, nonché la disciplina dei procedimenti per la concessione delle agevolazioni.

⁴⁴ Le risorse del Fondo Nazionale per l'anno 1999, pari a 40 miliardi delle vecchie lire, sono confluite interamente nella ripartizione prevista per l'anno successivo, e pertanto la dotazione finanziaria del Fondo Nazionale per l'anno 2000 ammontava complessivamente a 100 miliardi di lire.

⁴⁵ Con D.M. 13 gennaio 2000 n. 91 è stato emanato il *"Regolamento recante norme per il funzionamento del Fondo nazionale per il diritto al lavoro dei disabili, istituito dall'art. 13, comma 4, della legge 12 marzo 1999, n.68"* del quale si approfondirà nel successivo paragrafo.

A far data dall'anno 2000, lo stato di avanzamento del complesso sistema organizzativo, introdotto dalla riforma del collocamento obbligatorio e dal decentramento amministrativo, ha creato, invece, le condizioni necessarie per procedere alla distribuzione integrale delle risorse finanziarie del Fondo Nazionale, alle Regioni.

Peraltro, ciò che preme sottolineare in questa sede, è la previsione contenuta nell'art.13, comma 9, della legge 68/99 che attribuisce al Governo il compito di procedere alla verifica dell'impatto, nel mercato del lavoro, delle agevolazioni economiche introdotte dalla nuova normativa e di provvedere, al contempo, alla valutazione dell'adeguatezza delle risorse finanziarie che annualmente alimentano il Fondo Nazionale.

A ciò deve aggiungersi il disposto contenuto nel comma 5 del medesimo articolo che attribuisce agli uffici competenti il potere-dovere di verificare, dopo cinque anni dall'entrata in vigore della legge 68/99, la prosecuzione delle agevolazioni finanziarie concesse ai datori di lavoro privati.

Pertanto, il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, - Direzione Generale Mercato del Lavoro - al fine di rispondere alle esigenze previste dall'art. 13, comma 9 della legge 68/99, nonché per dare seguito alle diverse istanze avanzate dalle Regioni e dalle Province Autonome, in gran parte riconducibili alle criticità emerse negli anni, ha affidato all'ISFOL la predisposizione degli strumenti di monitoraggio, tra l'altro, funzionali ad una valutazione dell'adeguatezza dei flussi finanziari del Fondo Nazionale per il diritto al lavoro dei disabili.

In attuazione del disposto di cui all'art.13, comma 8 della legge 12 marzo 1999, n. 68, il Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale, di concerto con il Ministro del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, sentita la Conferenza Unificata, ha emanato il Regolamento recante norme per il funzionamento del Fondo Nazionale per il diritto al lavoro dei disabili, pubblicato sulla gazzetta ufficiale del 14 aprile 2000, n. 88.

Con il predetto regolamento sono stati definiti i criteri e le modalità per la ripartizione delle disponibilità del Fondo Nazionale fra le Regioni, nonché la disciplina delle procedure atte alla concessione delle agevolazioni economiche.

Le risorse del Fondo Nazionale finanziano, per l'intero importo, le misure di fiscalizzazione dei contributi previdenziali e assistenziali a carico del datore di lavoro previste dall'art. 13, comma 1, lett. a) e b) della legge 68/99, nonché gli oneri derivanti dall'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro per la responsabilità civile per le persone disabili per le quali è stato attivato un tirocinio finalizzato all'assunzione; inoltre, in concorso con le risorse del Fondo Regionale per l'occupazione dei disabili di cui all'art.14 della predetta legge, è stata prevista la possibilità di finanziamento degli interventi atti alla trasformazione del posto di lavoro per renderlo adeguato alle possibilità operative dei

lavoratori disabili, ivi compresi la rimozione delle barriere architettoniche e l'apprestamento di tecnologie di telelavoro.

Destinatari delle agevolazioni finanziate con le disponibilità del Fondo sono i datori di lavoro privati, anche non soggetti all'obbligo di assunzione, comprese le cooperative sociali di cui all'art.1 comma 1, lett.b) della legge 381/91 ed i consorzi di cui all'art.8 della stessa legge, nonché i soggetti indicati nell'art.11, comma 5 della legge 68/99, che stipulino con i servizi competenti le convenzioni di cui all'art. 11 della legge 68/99.

Più precisamente, i datori di lavoro privati presentano ai servizi competenti un programma diretto ad ottenere le agevolazioni di cui all'art. 13 della legge 68/99; i servizi provvedono alla valutazione dei programmi presentati tenuto conto dei criteri fissati nell'art. 6 del D.M. n.91/00, ed in caso di approvazione, autorizzano il versamento degli importi, nei limiti delle risorse annualmente ripartite dal Ministero e assegnate a ciascuna Regione.

Con riferimento alle modalità di ripartizione delle risorse, l'art. 4 del D.M. n.91/00 fissa i termini per gli adempimenti facenti capo ai diversi attori coinvolti, a vario titolo, nel procedimento di finanziamento degli interventi ammissibili di cui all'art. 2 del decreto.

In particolare, i datori di lavoro privati, interessati ad ottenere le misure agevolative, devono, presentare ai Servizi, entro il 30 giugno di ciascun anno, i programmi per l'ammissione agli incentivi; il Servizio potrà richiedere al datore di lavoro, a corredo del programma, i documenti ritenuti utili per la valutazione in ordine alla concessione del beneficio.

L'art. 7 del D.M. 91/00 fissa in 60 giorni (decorrenti dal 30 giugno) il termine entro il quale il Servizio dovrà approvare o respingere i programmi presentati, salvo che non vengano richieste informazioni integrative; in ogni caso il termine non potrà essere differito per più di 30 giorni.

Il decreto ministeriale ha tuttavia previsto, all'art. 6, comma 3, la possibilità, per il datore di lavoro privato, di presentare ai Servizi il programma di assunzione anche successivamente al termine normativamente previsto, (30 giugno) e comunque non oltre il 31 ottobre del medesimo anno, al fine di ottenere le agevolazioni finanziarie, cui però concorrerà nei limiti delle disponibilità residue delle risorse assegnate in esito ai finanziamenti erogati ai sensi dell'art.6, comma,1 del D.M. 91/00.

Le Regioni, dal canto loro, devono comunicare, invece, entro il 30 novembre di ogni anno, al Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale il numero dei programmi ammessi agli incentivi previsti dall'articolo 13, comma 1 della citata legge 68/99 e trasmettere una relazione descrittiva delle iniziative regionali dirette a favorire l'inserimento lavorativo delle persone disabili che illustri, in particolare, gli scopi

perseguiti ed i risultati ottenuti in termini di incremento occupazionale in conformità ai criteri per la ripartizione delle risorse.

Il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale deve stabilire la ripartizione delle risorse del Fondo Nazionale alle regioni, entro il 10 marzo di ogni anno.

Più precisamente il Ministero, al fine di provvedere alla ripartizione delle risorse finanziarie, opera sulla base di criteri tra loro concorrenti tenuto conto delle iniziative regionali, degli obiettivi raggiunti in termini di incremento occupazionale, nonché delle informazioni acquisite direttamente presso le regioni.

I criteri fissati nel decreto sono i seguenti:

- € numero e qualità dei programmi finalizzati all'inserimento lavorativo mirato, nell'ambito delle convenzioni stipulate comunicate dalle Regioni al Ministero entro il termine del 30 novembre dell'anno precedente a quello della ripartizione;
- € verifica dell'effettiva ed efficace attuazione dei programmi diretti a favorire l'integrazione lavorativa dei disabili, secondo le priorità e con le modalità fissate nell'art. 6 del D.M. 91/00;
- € conformità delle iniziative di integrazione lavorativa agli indirizzi definiti dall'Unione Europea in materia di politiche per l'impiego.

Di seguito alla ripartizione delle risorse del Fondo alle Regioni, il servizio nei limiti delle disponibilità assegnate, ammette agli incentivi i programmi di inserimento lavorativo definiti con le convenzioni di cui all'art. 11 della legge 68/99, tenuto conto delle iniziative proposte, con particolare riguardo:

- € ai programmi diretti a favorire l'avviamento lavorativo delle persone disabili che presentano particolari difficoltà di inserimento, primi fra tutti quelli con handicap intellettuale e psichico;
- € ai programmi che prevedono forme di inserimento lavorativo stabile;
- € ai programmi che prevedono percorsi formativi con applicazione e sviluppo di tecnologie compensative, in particolare diretti a settori innovativi di attività;
- € ai programmi che comportano modalità e tempi innovativi di lavoro;
- € ai programmi che favoriscono l'inserimento lavorativo delle donne disabili;

Il Servizio, nel valutare i programmi da ammettere agli incentivi, privilegia quelli rivolti all'inserimento lavorativo delle persone disabili con convenzioni di integrazione lavorativa, di cui all'art. 11, comma 4, della legge 68/99.

In caso di parità di requisiti, il Servizio concede le agevolazioni finanziarie secondo l'ordine di presentazione delle domande.

Da ultimo, in merito alle modalità di versamento delle somme ripartite dallo Stato, il Decreto Ministeriale attribuisce alle Regioni il potere di stabilire termini e modalità omogenei di rimborso in favore dei datori di lavoro, degli importi corrispondenti alla fiscalizzazione degli oneri contributivi e assistenziali concessa in esito all'approvazione da parte del Servizio, anche mediante la stipula di convenzioni con gli enti di previdenza destinatari della contribuzione.

Com'è noto, l'art. 13, comma 4 della legge 12 marzo 99 n. 68, ha istituito il Fondo per il diritto al lavoro dei disabili, per il cui finanziamento è stata autorizzata la spesa di 40 miliardi di lire per l'anno 1999 e 60 miliardi di lire a decorrere dall'anno 2000.

Tuttavia, relativamente all'anno 1999 e 2000, le difficoltà organizzative determinate dalla necessità di immediata costituzione e attivazione delle nuove strutture amministrative preposte alla gestione del procedimento di inserimento lavorativo delle persone disabili, connesse peraltro all'implementazione della riforma sul decentramento amministrativo, hanno determinato l'adozione di criteri di ripartizione delle risorse finanziarie del Fondo che consentissero l'immediata attivazione del nuovo strumento finanziario, anche al fine di non gravare sull'immediato avvio della riforma.

Pertanto, i criteri previsti dall'art. 4, comma 2 del D.M. 91/00 secondo i quali per la ripartizione si sarebbe dovuto tener conto, per ciascuna Regione, dell'indice numerico del rapporto tra il numero dei lavoratori disabili iscritti negli elenchi e quello dei lavoratori non occupati, nonché dei dati disponibili relativi all'entità delle concrete iniziative in corso nelle singole Regioni sono stati invece, a seguito di approfondimenti di natura tecnica, rimodulati secondo logiche il più possibile aderenti ai contenuti del precitato decreto ministeriale

Si è ritenuto, quindi, in accordo con le Regioni e Province Autonome, di distribuire il 90% delle risorse finanziarie, "tenendo conto della popolazione residente in ciascuna Regione, quale indicatore omogeneo della complessiva entità dei probabili fruitori dei servizi di collocamento, e del rapporto tra il numero dei lavoratori disabili disponibili e quello dei lavoratori non occupati, quale puntuale indice di correzione nella distribuzione"⁴⁶;

il restante 10% delle risorse finanziarie del Fondo è stato ripartito tra le Regioni, in maniera equivalente, a prescindere dal numero effettivo delle iniziative poste in essere, atteso l'esito della ricognizione effettuata presso i competenti servizi per l'impiego locali, dalla quale era emersa una sostanziale disomogeneità delle iniziative avviate in virtù della previgente disciplina normativa, e conseguentemente una difficoltà di procedere alla valutazione comparativa delle stesse.

⁴⁶ Decreto – Ministero del Lavoro – Direzione Generale per l'Impiego – 26 settembre 2000 – "Ripartizione tra le regioni delle risorse finanziarie del fondo per il diritto al lavoro dei disabili, istituito dall'art. 13, comma 4, della legge 12 marzo 1999, n.68".

Tabella 2.3 – Ripartizione per gli anni 1999-2004 tra le Regioni italiane, suddivise per area geografica, del Fondo nazionale istituito con legge 68 del 1999 (cifre in euro)

Area geografica	Regione	Anni 1999-2000	Anno 2001	Anno 2002	Anno 2003	Anno 2004
NORD-OVEST	Liguria	1.638.370,70	1.362.787,85	2.161.590,65	2.268.293,00	1.100.994,70
	Lombardia	7.461.148,91	5.197.381,37	5.727.856,70	6.353.094,08	9.245.690,65
	Piemonte	3.513.680,94	2.301.101,45	2.793.796,96	2.751.981,47	3.365.259,88
	Valle D'Aosta	690.652,05	297.452,89	437.866,49	0,00	0,00
NORD-EST	Bolzano	250.375,67	366.696,66	414.305,96	20.664,84	220.783,40
	Emilia Romagna	3.549.895,52	3.291.840,24	3.614.124,22	3.615.573,95	3.598.038,11
	Friuli Venezia Giulia	1.299.841,12	662.748,52	804.597,91	0,00	492.786,08
	Trento	262.883,92	603.073,29	163.275,16	106.848,61	292.752,08
	Veneto	3.807.945,15	5.511.242,77	5.264.866,44	4.630.762,98	4.520.960,92
	Abruzzo	1.388.747,57	525.366,72	355.660,90	41.906,14	669.573,77
	Lazio	4.682.788,43	3.061.170,24	2.070.107,54	4.247.039,15	1.781.216,36
CENTRO	Marche	1.552.403,31	1.539.044,92	1.745.846,99	1.714.948,21	1.715.992,02
	Toscana	3.180.960,01	2.381.814,56	2.706.065,66	2.436.916,75	2.040.976,22
	Umbria	902.798,31	335.639,21	538.809,03	255.638,87	373.697,37
SUD E ISOLE	Basilicata	523.028,65	203.370,28	72.228,50	0,00	0,00
	Calabria	1.960.262,40	347.033,63	0,00	2.543.745,95	443.792,63
	Campania	4.682.458,89	1.003.196,04	871.306,90	0,00	0,00
	Molise	541.175,96	91.598,07	0,00	0,00	0,00
	Puglia	3.772.575,76	839.417,08	526.163,36	0,00	990.562,20
	Sardegna	1.507.570,87	265.549,16	655.725,98	0,00	134.337,61
	Sicilia	4.476.125,88	799.889,06	63.218,65	0,00	0,00
Dotazione finanziaria nazionale		51.645.690,00	30.987.414,00	30.987.414,00	30.987.414,00	30.987.414,00

Fonte: Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

In tabella 2.3 è mostrata, per il periodo che va dall'anno 1999 all'anno 2004, la ripartizione del Fondo nazionale in oggetto tra le Regioni italiane suddivise per area geografica. Come detto, si osserva che, relativamente al biennio 1999-2000, vi è stata un'unica ripartizione finanziaria, equivalente a 100 miliardi di lire (quasi 52 milioni di euro).

Relativamente all'anno 2001, invece, il Ministero, attese le difficoltà operative rilevate da molte Regioni dovute all'assestamento del nuovo sistema decentrato dei servizi per l'impiego, peraltro concomitante con l'applicazione ancora sperimentale della riforma del collocamento obbligatorio, ha concordato con le Regioni e le Province Autonome l'adozione di parametri più articolati che, da un lato, tenessero conto dell'entità e dell'efficacia delle iniziative poste in essere da ciascuna Regione secondo le priorità

stabilite dall'art. 6 del D.M. 91/00 e dall'altro, adottassero quale criterio di ripartizione, seppure residuale, gli indicatori automatici utilizzati nell'anno precedente.

Pertanto, per l'anno 2001, si è concordemente stabilito "di destinare il 70 per cento della somma disponibile, in base al numero dei lavorativi effettivamente inseriti nel circuito lavorativo in ciascuna Regione nell'ambito di particolari programmi di inserimento presentati nell'anno 2000 e assunti al predetto titolo attraverso la stipula di convenzioni e per i quali il datore di lavoro ha ottenuto il beneficio della fiscalizzazione totale o parziale, degli oneri contributivi, ai sensi dell'art. 13, comma 1 della legge 68, nonché di ripartire il rimanente 30 per cento dell'importo complessivo secondo gli indicatori definiti nella ripartizione dell'anno 2000, tenendo conto della popolazione residente in ciascuna regione e del rapporto tra il numero dei lavoratori disabili disponibili e quello dei lavoratori non occupati"⁴⁷.

Più precisamente, la mancata comunicazione, da parte di alcune Regioni, delle informazioni da inoltrare al Ministero entro il 30 novembre 2000, così come disposto dall'art. 4 comma 1 del Decreto Ministeriale 91/2000, termine peraltro più volte prorogato fino al 3 luglio 2001, ha determinato il Ministero a distribuire il 30 per cento delle risorse del Fondo secondo il criterio matematico sopra illustrato, non potendosi altrimenti valutare lo stato delle iniziative effettuate ed i relativi risultati conseguiti.

Per quanto riguarda la ripartizione delle risorse finanziarie relative alle annualità 2002, 2003 e 2004, la definizione del processo di istituzione, da parte delle Regioni, delle strutture organizzative e gestionali introdotte dalla legge 68/99, ha creato le premesse per l'applicazione dei criteri di ripartizione del Fondo introdotti dall'art.5 del D.M. 91/00 di seguito esplicitati e tra loro concorrenti:

- a) numero e qualità dei programmi finalizzati all'inserimento lavorativo mirato nell'ambito delle convenzioni di cui all'articolo 11 della legge n. 68 del 1999, comunicati dalle regioni entro il termine del 30 novembre dell'anno precedente, di cui all'articolo 4, comma 1;
- b) verifica dell'effettiva ed efficace attuazione dei programmi diretti a favorire l'integrazione lavorativa dei disabili, secondo le modalità e con le priorità stabilite dall'articolo 6;
- c) conformità delle iniziative di integrazione lavorativa agli indirizzi definiti dall'Unione europea in materia di politica dell'impiego.

Pertanto, al fine di uniformare la distribuzione delle risorse sul territorio nazionale secondo indicatori omogenei, si è concordato con le Regioni e le Province autonome l'individuazione di taluni criteri che traducevano in indicatori numerici gli elementi qualitativi, secondo l'attribuzione di punteggi in funzione dei contenuti e della durata⁴⁸ dei

⁴⁷ Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali Direzione Generale per l'Impiego – Divisione III – del 12 luglio 2001.

⁴⁸ L'adozione del criterio discrezionale della durata dei programmi di inserimento lavorativo delle persone disabili, avviate al lavoro con la convenzione di cui all'art. 11 della legge 68/99, si registra limitatamente alla ripartizione relativa agli anni 2002 e 2003.

programmi di inserimento lavorativo dedotti in convenzione, e per il quali era stata prevista l'ammissione al beneficio della fiscalizzazione.

Inoltre, il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, dovendo altresì tener conto delle iniziative attuate nell'ambito regionale e dei risultati concretamente conseguiti, illustrati nella relazione di cui all'art. 4 del D.M. 91/00, nonché delle ulteriori informazioni acquisite anche direttamente presso le Regioni, ha concordato con le Regioni e le Province autonome di dare concretezza a tali indicatori attraverso la valutazione delle assunzioni effettuate con convenzioni stipulate ai sensi dell'art. 11 della legge 68/99, ma non fiscalizzate.

Ed infatti con percentuali diverse negli anni, (nella misura del 15% per l'anno 2002, e del 20% per l'anno 2003 e 2004), le risorse finanziarie del Fondo sono state assegnate, seppure in minima parte, tenendo conto delle informazioni, acquisite con le relazioni annuali presentate dalle Regioni in relazione agli inserimenti lavorativi, dedotti in convenzioni, senza il beneficio della fiscalizzazione di cui all'art. 13 della legge 68/99⁴⁹.

La distribuzione delle risorse del Fondo, effettuata secondo le modalità introdotte dal D.M. 91/00, è stata, tuttavia, più volte oggetto di discussione e di confronto tra Regioni e le Province Autonome ed il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, attese le criticità, di varia natura, manifestatesi nel corso del tempo agli enti preposti alla gestione delle risorse, dedotte recentemente in una richiesta di revisione e di modifica dell'articolo 13 della legge 68/99 e delle procedure connesse all'attuazione di quanto in esso disposto. Peraltro, la necessità di acquisire le osservazioni di tutti i soggetti coinvolti nella gestione del Fondo da un lato, e le difficoltà operative di effettuare una modifica della predetta normativa in tempi brevi dall'altro, anche alla luce dell'indagine conoscitiva, promossa dalla XI Commissione Lavoro, Previdenza Sociale del Senato della Repubblica, finalizzata per l'appunto ad apportare eventuali miglioramenti alle normative vigenti in materia di disabilità, ivi compresa la disciplina sul collocamento obbligatorio attualmente vigente e la regolamentazione del Fondo per il Diritto al Lavoro dei Disabili, ha determinato il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, a provvedere alla ripartizione del Fondo, relativamente all'anno 2005⁵⁰, applicando i criteri di riparto utilizzati nelle ripartizioni degli anni 2002, 2003 e 2004, seppure con nuovi correttivi proposti dalle Regioni e dalle Province Autonome.

Difatti, anche per l'annualità 2005, al fine di procedere alla ripartizione delle risorse finanziarie del Fondo Nazionale, si è stabilito, in accordo con le Regioni e le Province autonome, di tradurre in indicatori numerici, attraverso l'attribuzione di punteggi, gli elementi qualitativi relativi agli avviamenti al lavoro ammessi al beneficio della

⁴⁹ Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 15 luglio 2002; Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 21 luglio 2003; Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 21 luglio 2004.

⁵⁰ Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali dell'8 luglio 2005.

fiscalizzazione e dedotti in convenzioni stipulate ai sensi dell'art. 11 della legge 68/99, come per le precedenti ripartizioni.

Tuttavia, esclusivamente per le Regioni Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia, caratterizzate da un mercato del lavoro poco dinamico, si è concordato di tener altresì conto, ai fini dei punteggi, dei tirocini finalizzati all'assunzione effettuati ai sensi dell'art. 13, comma 3 della legge 68/99.

In aggiunta a ciò, si è tenuto conto della effettiva attuazione delle iniziative regionali intraprese nel 2004 e dei risultati concretamente conseguiti, illustrati nella relazione di cui all'art. 4, c. 1, del D.M. 91/00, nonché delle informazioni ulteriori acquisite anche direttamente presso le Regioni stesse.

La dotazione delle risorse finanziarie del Fondo Nazionale è stata pertanto ripartita, nella misura del 75% delle risorse complessive sulla base dei programmi di inserimento lavorativo, effettuati con convenzioni ex art. 11 legge 68/99, ammessi al beneficio della fiscalizzazione, mentre il restante 25% è stato ripartito tenendo conto del numero degli avviamenti, effettuati con convenzioni ex art. 11 legge 68/99, ma non fiscalizzati.

Si è inoltre concordato di fissare un tetto massimo di risorse, nella misura del 21% dell'intero ammontare del Fondo, da assegnare alle singole regioni e province autonome e di ridistribuire proporzionalmente le eventuali risorse eccedenti tra le rimanenti.

Per completezza di informazione, appare opportuno segnalare che il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, nell'effettuare la ripartizione annuale del Fondo per il diritto al lavoro dei disabili e la relativa assegnazione delle somme alle Regioni ed alle Province Autonome, ha comunque considerato, in ogni esercizio finanziario (2001, 2002, 2003, 2004 e 2005), le somme assegnate nell'esercizio precedente, ma non impegnate dalle Regioni nell'esercizio di riferimento e dunque in disponibilità delle rispettive tesorerie, con vincolo di destinazione.

In particolare, una volta predisposto il prospetto annuale di riparto - cd. riparto virtuale - e definiti, astrattamente, gli importi da assegnare ad ogni Regione e Provincia Autonoma - cd. tetto virtuale -, è stata prevista la detrazione dal tetto virtuale riconosciuto a ciascuna Regione e Provincia Autonoma, delle eventuali risorse residue dalle assegnazioni dei Fondi 2000, 2001, 2002, 2003, 2004.

L'ammontare complessivo delle risorse derivanti da questa operazione di recupero viene così ripartito secondo una logica tipicamente premiale, ma sempre in conformità con i criteri generali annualmente definiti in accordo con le Regioni e Province Autonome, esclusivamente a favore di quelle Regioni e Province Autonome che non hanno avuto risorse residue dalle assegnazioni degli esercizi precedenti, dimostrando proprio attraverso l'utilizzo in toto delle risorse annualmente assegnate di meritare anche un ulteriore incoraggiamento di natura economica.

La tabella 2.4 illustra il numero dei lavoratori disabili avviati nelle Regioni italiane tramite convenzioni ex art. 11 nell'anno 2004, i cui programmi di inserimento al lavoro sono stati ammessi al beneficio della fiscalizzazione dai Servizi competenti e comunicati dalle Regioni stesse al Ministero del Lavoro⁵¹ al fine di poter procedere al calcolo dei punteggi utili alla ripartizione delle risorse finanziarie del Fondo stanziato per l'anno 2005.

Tabella 2.4 - Disabili avviati in convenzione nell'anno 2004, i cui programmi di inserimento sono stati ammessi al beneficio delle agevolazioni ex art. 13 legge 68/99 a carico del Fondo Nazionale dell'anno 2005. Classificazione per regione ed area geografica

Area geografica	Regione	Disabili avviati in convenzione, ammessi alle agevolazioni	% area geografica
NORD-OVEST	LIGURIA	137	48,9
	LOMBARDIA	1249	
	PIEMONTE	1208	
NORD-EST	BOLZANO	19	24,5
	EMILIA ROMAGNA	579	
	FRIULI VENEZIA GIULIA	133	
	TRENTO	40	
	VENETO	528	
CENTRO	ABRUZZO	183	19,0
	LAZIO	271	
	MARCHE	281	
	TOSCANA	240	
SUD E ISOLE	UMBRIA	33	7,6
	CALABRIA	28	
	CAMPANIA	102	
	MOLISE	45	
	PUGLIA	11	
	SARDEGNA	78	
	SICILIA	138	
Italia		5303	100,0

Fonte: Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

La porzione maggiore di domande ammesse al beneficio delle agevolazioni fiscali si osserva nell'area geografica del Nord-Ovest (48,9%); seguono, nell'ordine il Nord-Est con il 24,5%, il centro Italia (19%) e il meridione (7,6%). Il primato a livello regionale spetta alla Lombardia e al Piemonte, sul cui territorio sono state raccolte e successivamente approvate rispettivamente 1.249 e 1.202 domande. Lavoro notevole è stato svolto anche nelle regioni dell'Emilia Romagna e del Veneto (579 e 528 ammissioni agli incentivi); in coda Calabria e Puglia (28 e 11 disabili ammessi alle agevolazioni).

⁵¹ Gli indicatori utilizzati per l'attribuzione dei punteggi relativamente alla ripartizione 2005 sono: avviamenti con contratto a tempo indeterminato, donne, disabili psichici e/o con riduzione della capacità lavorativa superiore all'89%, tirocini formativi finalizzati all'assunzione (questi ultimi solo per le regioni Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia).

Appare rilevante costruire il quadro relativo al numero dei lavoratori disabili avviati nelle Regioni italiane tramite convenzioni ex art. 11 nell'anno 2004, i cui programmi di avviamento al lavoro non sono stati ammessi al beneficio della fiscalizzazione, ma il cui computo numerico, attraverso l'attribuzione di punteggi, consente di partecipare alla distribuzione delle risorse del Fondo, destinate alla valutazione delle iniziative regionali nella misura del 25% dell'intero importo del Fondo Nazionale 2005 (Tabella 2.5).

Tabella 2.5 - Disabili avviati in convenzione nell'anno 2004, i cui programmi di inserimento *non sono stati ammessi* al beneficio delle agevolazioni ex art. 13 legge 68/99 a carico del Fondo nazionale dell'anno 2005. Classificazione per regione ed area geografica

Area geografica	Regione	Disabili avviati in convenzione, non ammessi alle agevolazioni	% area geografica
NORD-OVEST	LIGURIA	115	45,9
	LOMBARDIA	2661	
	PIEMONTE	1798	
NORD-EST	BOLZANO	34	27,6
	EMILIA ROMAGNA	1095	
	FRIULI VENEZIA GIULIA	143	
	TRENTO	109	
	VENETO	1369	
CENTRO	ABRUZZO	365	19,2
	LAZIO	511	
	MARCHE	294	
	TOSCANA	560	
	UMBRIA	180	
SUD E ISOLE	CALABRIA	47	7,4
	CAMPANIA	197	
	MOLISE	45	
	PUGLIA	106	
	SARDEGNA	193	
	SICILIA	151	
Italia		9973	100,0

Fonte: Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

Il totale delle domande conteggiate corrisponde ad una cifra pari a 9.973 soggetti disabili. È ancora al Nord-Ovest che si osserva la quota maggiore di domande non ammesse al beneficio delle agevolazioni fiscali, ma che comunque hanno contribuito alla definizione del punteggio finalizzato alla ripartizione delle risorse finanziarie (45,9%); in ordine decrescente, compaiono poi la quota del Nord-Est con il 27,6%, quella del centro (19,2%) e quella del Sud (7,4%). Le regioni che hanno presentato più domande legate a disabili avviati in convenzione non ammissibili agli incentivi sono state la Lombardia (2.661 soggetti), il Piemonte (1.798), il Veneto (1.369) e l'Emilia Romagna (1.095).

Nella tabella 2.6 sono riportate le somme rispettivamente ripartite tra le Regioni italiane, relativamente all'esercizio dell'2005 a seguito dell'elaborazione dei dati comunicati dalle Regioni al Ministero attraverso le relazioni annuali. Tali rapporti illustrano le iniziative in tema di collocamento al lavoro dei disabili ed il numero e la qualità dei programmi ammessi al beneficio della fiscalizzazione dai Servizi, tenuto conto, altresì, delle somme assegnate alle Regioni l'anno precedente e non impegnate nell'esercizio di riferimento, ma imputate in bilancio con vincolo di destinazione.

Tabella 2.6 – Ripartizione tra le Regioni italiane, per l'anno 2005, del Fondo nazionale istituito con legge 68 del 1999 (Cifre in euro)

Area geografica	Regione	Anno 2005
NORD-OVEST	Liguria	1.018.165,61
	Lombardia	6.507.356,92
	Piemonte	3.389.308,31
	Valle D'Aosta	0,00
NORD-EST	Bolzano	173.402,72
	Emilia Romagna	4.412.032,58
	Friuli Venezia Giulia	967.436,49
	Trento	389.284,58
	Veneto	5.381.380,43
CENTRO	Abruzzo	738.271,66
	Lazio	2.316.046,50
	Marche	1.975.260,96
	Toscana	2.140.459,48
	Umbria	365.545,75
SUD E ISOLE	Basilicata	0,00
	Calabria	364.022,04
	Campania	0,00
	Molise	0,00
	Puglia	228.902,04
	Sardegna	620.537,93
	Sicilia	0,00
Dotazione finanziaria nazionale		30.987.414,00

Fonte: Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

La tabella 2.7 mostra il numero dei lavoratori avviati nel 2004 nelle Regioni italiane, i cui programmi al lavoro, ammessi al beneficio della fiscalizzazione dai Servizi, sono stati finanziati con le risorse del Fondo nazionale dell'anno 2005.

Il monitoraggio ISFOL sul Fondo nazionale per il diritto al lavoro dei disabili, attraverso il quale sono stati ricavati i dati in tabella 2.7, ha permesso di conteggiare un numero di avviamenti ammessi agli incentivi pari a 3.513 individui con disabilità (quota inferiore

rispetto alle domande accettate che corrispondono a 5.303 soggetti). Le porzioni di avviati suddivisi per area geografica collimano coi dati presentati nelle tabelle riguardanti le domande presentate: al Nord-Ovest è stato fiscalizzato il 45,9% degli avviati in convenzione; al Nord-Est la quota scende al 23,3%, al centro al 25% e al meridione tale valore sfiora il 6%.

Tabella 2.7 - Disabili avviati nell'anno 2004 tramite convenzione ex art. 11 legge 68/99 *fiscalizzati*.
Classificazione per regione ed area geografica

Area geografica	Regione	Avviamenti disabili nell'anno 2004 in convenzione ex art. 11 fiscalizzati	% area geografica
NORD-OVEST	LIGURIA	108	45,9
	LOMBARDIA	1233	
	PIEMONTE	270	
NORD-EST	BOLZANO	19	23,3
	EMILIA ROMAGNA	460	
	FRIULI VENEZIA GIULIA	60	
	TRENTO	29	
	VENETO	249	
CENTRO	ABRUZZO	86	25,0
	LAZIO	203	
	MARCHE	294	
	TOSCANA	255	
	UMBRIA	39	
SUD E ISOLE	CALABRIA	-	5,9
	CAMPANIA	81	
	MOLISE	14	
	PUGLIA	49	
	SARDEGNA	50	
	SICILIA	14	
Italia		3513	100,0

Fonte: Monitoraggio ISFOL - Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale su Fondo Nazionale Legge 68/99 .

Anno 2005

2.3 LE COMPENSAZIONI TERRITORIALI INTERREGIONALI

Dall'analisi dei dati si evince che l'istituto della compensazione territoriale continua ad essere utilizzato dai datori privati soggetti alle disposizioni della legge n. 68/99 al fine della determinazione / quantificazione degli obblighi previsti dalla citata legge 68 in ciascuno degli ambiti provinciali in cui opera a seguito della concessione del provvedimento autorizzativo.

Si osserva pertanto che nell'anno 2004 i datori di lavoro privati con un numero di dipendenti superiore alle 50 unità distribuiti in sedi produttive situate in province di regioni diverse, hanno utilizzato l'istituto della compensazione territoriale con un andamento costante e collegabile anche numericamente al biennio precedente avendo il Ministero rilasciato in tale anno n. 404 provvedimenti. Al contrario, il dato numerico dei decreti concessi nell'anno 2005 si riduce a n. 257.

La contrazione denunciata per l'anno 2005 potrebbe essere in parte giustificata dall'applicazione della nota ministeriale n.257/01.14 del 22 febbraio 2005 che permette ai datori di lavoro di utilizzare le assunzioni dei soggetti protetti -individuati dall'art.18 della legge n.68/99- assunti ai sensi della normativa precedente (legge 2/4/1968, n.482) per ridurre gli obblighi previsti dall'art. 3.

Infatti, l'applicazione della citata nota comporta da un lato l'assolvimento degli obblighi propri dell'art.18 della legge n. 68 del 1999 e dall'altro riduce nell'ambito del limite dell'1% previsto dal citato art.18 l'obbligo di cui all'art 3 della legge 68.

Ulteriore motivo della contrazione sopra esposta deriva dalla lettura dei dati forniti dalle Regioni circa le autorizzazioni intraregionali concesse dai competenti servizi provinciali. Infatti mentre per l'anno 2004 si registrano n. 1067 autorizzazioni alla compensazione intraregionale, per l'anno 2005 si ha un incremento numerico pari a n. 1501, con un picco di 434 autorizzazioni in più, compensando così il trend negativo registrato per le compensazioni autorizzate dal Ministero.

