



Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali

QUARTA RELAZIONE AL PARLAMENTO SULLO
STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE 12 MARZO 1999, N. 68
“NORME PER IL DIRITTO AL LAVORO DEI DISABILI”
ANNI 2006 – 2007

Presentazione del Ministro del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali

LA PRESENTE RELAZIONE AL PARLAMENTO È IL PRODOTTO DI UN'INDAGINE CONDOTTA DA UN GRUPPO DI LAVORO INTERDISCIPLINARE COMPOSTO DA MINISTERO DEL LAVORO, DELLA SALUTE E DELLE POLITICHE SOCIALI – COORDINAMENTO DELLE REGIONI – ISFOL E COORDINATO DALLA DOTT.SSA MATILDE MANCINI, DIRETTORE GENERALE DELLA DIREZIONE GENERALE MERCATO DEL LAVORO.

Hanno partecipato al gruppo di lavoro:

- per l'**ISFOL**

Franco Deriu (coordinamento dell'indagine)
Guido Baronio
Valentina Cardinali
Pietro Checcucci
Eugenio De Francesco
Dario Ercolani
Alessandra Tonucci

- per il **Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali**

DIVISIONE II DG MERCATO DEL LAVORO
Anastasia Giuffrida (dirigente)
Lorena Guazzaloca

DIVISIONE III DG MERCATO DEL LAVORO
Francesco Garofalo (dirigente)
Pasqualina Faraonio

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

Il Coordinamento tecnico delle Regioni

INDICE GENERALE

<u>PRESENTAZIONE</u>	<u>11</u>
<u>IL SISTEMA DI INDAGINE E LE FONTI INFORMATIVE</u>	<u>15</u>
I. LE TECNICHE DI RILEVAZIONE DATI E DOCUMENTALE PER IL BIENNIO 2006 - 2007	15
II. LE FONTI INFORMATIVE REGIONALI E PROVINCIALI	19
III. LE ATTIVITÀ DI INDAGINE E MONITORAGGIO NAZIONALI	22
IV. NOTE METODOLOGICHE	24
<u>PARTE PRIMA LO STATO DI ATTUZIONE DELLA LEGGE A LIVELLO NAZIONALE</u>	
<u>CAPITOLO 1 IL QUADRO DI RIFERIMENTO NAZIONALE ED EUROPEO</u>	<u>28</u>
1.1 DISABILITÀ E LAVORO TRA EUROPA E ITALIA	28
1.2 IL DIRITTO AL LAVORO E LE PERSONE DISABILI IN ITALIA	38
1.3 LE RIFORME NORMATIVE	49
1.4 LA CONDIZIONE OCCUPAZIONALE DEI DISABILI IN ITALIA	63
<u>CAPITOLO 2 IL SISTEMA DEL COLLOCAMENTO MIRATO E I PRINCIPALI ANDAMENTI</u>	<u>70</u>
2.1 I SERVIZI COMPETENTI PER L'INTEGRAZIONE LAVORATIVA DELLE PERSONE DISABILI	70
2.2 GLI ISCRITTI AGLI ELENCHI DEL COLLOCAMENTO OBBLIGATORIO	86
2.3 GLI AVVIAMENTI AL LAVORO	98
2.4 LE TIPOLOGIE DI ASSUNZIONE	107
2.5 L'ISTITUTO DELLA CONVENZIONE EX ARTT. 11 E 12 L.68/99. LE CONVENZIONI EX ART. 14 D.LGS. 276/03	111
2.6 LE RISOLUZIONI DEI RAPPORTI DI LAVORO	117
2.7 I DATORI DI LAVORO E LA QUOTA DI RISERVA	120
2.9 GLI EXTRACOMUNITARI E LA LEGGE 68/99	125
<u>CAPITOLO 3 UN APPROCCIO DI GENERE ALLA DISABILITÀ</u>	<u>130</u>
PREMESSA	130
NOTE DI LETTURA DEL CAPITOLO	132
3.1 LE ISCRIZIONI	133
3.2 GLI AVVIAMENTI	150
3.3 I TIROCINI	167
3.4 LE RISOLUZIONI DI RAPPORTI DI LAVORO	169
<u>CAPITOLO 4 LA GESTIONE AMMINISTRATIVA E FINANZIARIA</u>	<u>174</u>
4.1 I PRINCIPALI ADEMPIMENTI AMMINISTRATIVI	174
4.2 IL FONDO NAZIONALE DISABILI E I DECRETI DI RIPARTO	186
4.3 L'ISTITUTO DELLA COMPENSAZIONE TERRITORIALE	194

PARTE SECONDA LO STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE NELLE REGIONI E PROVINCE AUTONOME

NOTA DI LETTURA	203
<u>CAPITOLO 5 L'ATTUAZIONE DELLA LEGGE 68/99 A LIVELLO REGIONALE.</u>	<u>205</u>
5.1 IL CONTRIBUTO DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME ALLA IV RELAZIONE AL PARLAMENTO. INTRODUZIONE	205
5.2 IL NUOVO CONTESTO NORMATIVO OPERATO DALLO STATO E DALLE REGIONI E PROVINCE AUTONOME	206
5.3 LE PRIORITÀ ESPRESSE DALLE REGIONI E DALLE PROVINCE AUTONOME PER UN EFFICACE FUNZIONAMENTO DEL DIRITTO AL LAVORO DELLE PERSONE CON DISABILITÀ.	207
5.4 CONCLUSIONI	210
<u>CAPITOLO 6 L'AREA DEL NORD-OVEST</u>	<u>213</u>
Piemonte, Lombardia, Liguria, Valle d'Aosta	
<u>CAPITOLO 7 L'AREA DEL NORD-EST</u>	<u>261</u>
Veneto, Friuli – Venezia Giulia, Emilia – Romagna, P.A. di Bolzano, P.A. di Trento	
<u>CAPITOLO 8 L'AREA DEL CENTRO ITALIA</u>	<u>327</u>
Toscana, Umbria, Marche, Lazio,	
<u>CAPITOLO 9 L'AREA SUD E ISOLE</u>	<u>379</u>
Abruzzo Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna	
<u>ALLEGATI</u>	
<u>Allegato 1 LE TECNICHE DI RILEVAZIONE CAWI ADOTTATE NELL'ANNUALITÀ 2007</u>	<u>459</u>
<u>Allegato 2 LO STRUMENTO DI RILEVAZIONE ANNUALITÀ 2006</u>	<u>465</u>
<u>Allegato 3 LO STRUMENTO DI RILEVAZIONE ANNUALITÀ 2007</u>	<u>470</u>

INDICE GENERALE DI FIGURE E TABELLE

Tabella 1 -	Numero di province con sistema informativo che raccoglie dati su domanda e offerta di lavoro, classificate per macroarea geografica di appartenenza. Anni 2006 - 2007	19
Figura 1 -	Province con sistema informativo che raccoglie dati su domanda e offerta di lavoro, e rivolto ad uso esclusivamente interno, con focus su province aventi raccolta e modifica dati degli iscritti on line. Valori percentuali nelle diverse macroaree, anni 2006-2007	20
Figura 2 -	Province con sistema informativo che raccoglie dati su domanda e offerta di lavoro, e che permette la comunicazione e lo scambio di dati tra diversi Enti coinvolti, con focus su province aventi raccolta e modifica dati degli iscritti on line. Valori percentuali nelle diverse macroaree, anni 2006-2007	21
Tabella 2 -	Province per le quali non sono pervenuti i dati 2006 e 2007, relativamente al monitoraggio sullo stato di attuazione della legge 68/99. Confronto con province italiane che hanno attivato il servizio di collocamento mirato relativo alla Legge 68/99	24
Figura 3 -	Rubrica "Esperto Risponde" on-line. I quesiti pervenuti. Per sesso dei contatti (V. ass.)	34
Figura 4 -	Rubrica "Esperto Risponde" on-line. I quesiti pervenuti. I quesiti per tipologia di beneficiario (V. ass.)	34
Figura 5 -	Rubrica "Esperto Risponde" on-line. I quesiti pervenuti. I quesiti per Regione di provenienza (val. %)	35
Figura 6 -	Rubrica "Esperto Risponde" on-line. I quesiti pervenuti. I quesiti per argomento (val. %)	36
Figura 7 -	Rubrica "Esperto Risponde" on-line. I quesiti pervenuti per area geografica (val. %)	36
Tabella 3 -	Popolazione italiana in età attiva e persone disabili classificate per area geografica. Anno 2006 (val. %)	63
Figura 8 -	Popolazione italiana e persone disabili. Distribuzione % per classi di età - Anno 2006 (val. %)	64
Figura 9 -	Popolazione italiana in età attiva e persone disabili, classificati per titolo di studio. Anno 2006 (val. %)	65
Figura 10 -	Popolazione italiana in età attiva e persone disabili. Distribuzione percentuale per condizione prevalente - Anno 2006 (val. %)	65
Figura 11 -	Popolazione in età attiva e quota di occupati, classificati per area geografica. Dettaglio su persone disabili. Anno 2006 (val. %)	66
Figura 12 -	Occupati in Italia e persone disabili. Classificazione per rapporto di lavoro dipendente ed autonomo. Anno 2006 (val. %)	66
Figura 13 -	Occupati in Italia e persone disabili. Distribuzione percentuale per settore di attività - Anno 2006 (val. %)	67
Figura 14 -	Persone in cerca di lavoro in Italia classificate per canale di ricerca di lavoro utilizzato nell'ultimo mese, con dettaglio su Persone in cerca di occupazione. Anno 2006 (val. %)	68
Figura 15 -	Persone occupate in Italia classificate per canale di accesso all'attuale lavoro, con dettaglio su persone disabili. Anno 2006 (val. %)	68
Figura 16 -	Attivazione dei servizi del Collocamento mirato. Confronti anni 2003, 2004 e 2005. Per area geografica (val. %)	71
Figura 17 -	Livello di attuazione del collocamento obbligatorio in Italia. Confronti anni 2003, 2004 e 2005 (val. %)	72
Figura 18 -	CPI con presenza di barriere architettoniche. Ripartizione per area geografica. Anno 2005 (v. ass.)	73
Figura 19 -	CPI con barriere architettoniche. Confronti 2002 - 2005. Per area geografica (val. %)	73
Tabella 4 -	Ripartizione in Italia, tra Cpi, Comitati tecnici e uffici provinciali, di ruoli e funzioni distinte per tipologie aggregate e livelli esecutivo, gestionale - anno 2005 (valori %)	74
Tabella 5 -	Impegno prevalente del CPI sul collocamento dei disabili. Per area geografica (val. %)	76
Figura 20 -	Relazione CPI con altri attori istituzionali. Confronto anni 2003, 2004, 2005 (valori %)	77
Figura 21 -	Fasce di individui elencate dal D.Lgs. 181/2000 citate tra le prime tre categorie di utenza più rilevanti per il CPI (val. %) - Anno 2005	79
Figura 22 -	Citazione delle persone disabili tra le tre utenze principali. Classificazione per area geografica. Confronto anni 2004 e 2005 (val. %)	80
Figura 23 -	Criticità del mercato del lavoro percepite dai CPI italiani nell'anno 2005 relative all'offerta di lavoro. Classificazione percentuale per tema elencato	81

Tabella 6 –	Istituzione dei Comitati tecnici provinciali Legge 68/99. Per istituzione, operatività, presenza di sottocomitati. Per area geografica. Anni 2006- 2007 (V. ass.)	82
Tabella 7 -	Commissioni sanitarie. Operatività e accertamenti effettuati. Anni 2006 - 2007 (V. ass.)	84
Tabella 8 -	Commissioni sanitarie operative. Per area geografica. Anni 2004 – 2007 (V. ass.)	84
Figura 24 -	Commissioni sanitarie operative. Per area geografica. Anni 2004 – 2007 (V. ass.)	85
Tabella 9 -	Numero medio di accertamenti effettuati per commissione sanitaria. Per area geografica. Anni 2003 – 2007 (V. ass.)	85
Tabella 10 -	Iscritti in Italia agli elenchi unici provinciali del collocamento obbligatorio (art. 8) al 31 dicembre, persone disabili e soggetti ex art. 18, per sesso, per area geografica. Anni 2006 - 2007. (v. ass. e val. %, province non rispondenti)	87
Figura 25 -	Iscritti in Italia agli elenchi unici provinciali del collocamento obbligatorio (art. 8) al 31 dicembre, persone disabili e soggetti ex art. 18, per area geografica. Anni 2006 - 2007. (v. ass.)	87
Tabella 11 -	Iscritti in Italia agli elenchi unici provinciali del collocamento obbligatorio (art. 8) dall'1 gennaio al 31 dicembre, persone disabili e soggetti ex art. 18, per sesso, per area geografica. Anni 2006 - 2007. (v. ass. e val. %, province non rispondenti)	88
Figura 26 -	Iscritti in Italia agli elenchi unici provinciali del collocamento obbligatorio (art. 8) dall'1 gennaio al 31 dicembre, persone disabili e soggetti ex art. 18, per area geografica. Anni 2006 - 2007. (v. ass.)	88
Figura 27 –	Persone disabili iscritte in Italia agli elenchi unici provinciali del collocamento obbligatorio (art. 8) al 31 dicembre, per area geografica. Anni 2006 - 2007. (v. ass.)	89
Figura 28 –	Persone disabili iscritte in Italia agli elenchi unici provinciali del collocamento obbligatorio (art. 8) al 31 dicembre, per area geografica. Anni 2006 - 2007. (val. %.)	90
Tabella 12 -	Persone disabili iscritte in Italia agli elenchi unici provinciali del collocamento obbligatorio (art. 8) dall'1 gennaio al 31 dicembre, per sesso, per area geografica. Anni 2006 - 2007. (v. ass. e val. %, province non rispondenti)	90
Figura 29 -	Persone disabili iscritte in Italia agli elenchi unici provinciali del collocamento obbligatorio (art. 8) dall'1 gennaio al 31 dicembre, per area geografica. Anni 2006 - 2007. (v. ass.)	91
Figura 30 -	Persone disabili iscritte agli elenchi unici e disponibili al lavoro al 31 dicembre, per area geografica. Anni 2006 - 2007. (v. ass.)	92
Figura 31 -	Persone disabili iscritte agli elenchi unici e disponibili al lavoro dall'1 gennaio al 31 dicembre, per area geografica. Anni 2006 - 2007. (v. ass.)	93
Tabella 13 -	Persone disabili iscritte in Italia agli elenchi unici provinciali del collocamento obbligatorio (art. 8) al 31 dicembre, per tipologia di invalidità, per area geografica. Anni 2006 - 2007. (val. %, province non rispondenti)	94
Tabella 14 -	Persone disabili iscritte in Italia agli elenchi unici provinciali del collocamento obbligatorio (art. 8) dall'1 gennaio al 31 dicembre, per tipologia di invalidità, per area geografica. Anni 2006 - 2007. (val. %, province non rispondenti)	94
Figura 32 –	Iscritti ex art. 18 in Italia agli elenchi unici provinciali del collocamento obbligatorio (art. 8) al 31 dicembre, per area geografica. Anni 2006 - 2007. (v. ass.)	95
Figura 33 -	Iscritti ex art.18 in Italia agli elenchi unici provinciali del collocamento obbligatorio (art. 8) dall'1 gennaio al 31 dicembre, per area geografica. Anni 2006 - 2007. (v. ass.)	96
Figura 34 -	Frequenza di aggiornamento delle graduatorie. Distribuzione per classi temporali. Anni 2006 - 2007 (val. %) 97	
Figura 35 -	Avviamenti lavorativi di persone disabili. Ripartizione per area geografica. Anni 2006 - 2007 (V. ass.)	98
Figura 36 -	Avviamenti lavorativi persone disabili. Ripartizione per area geografica. Anni 2006 – 2007 (val. %)	99
Figura 37 -	Avviamenti lavorativi persone disabili. Ripartizione per area geografica. Anni 2004 – 2007 (V. ass.)	99
Tabella 15 -	Avviamenti al lavoro per modalità, per sesso e per area geografica. Anni 2006 – 2007 (V. ass. , val. % donne) *	101
Figura 38 -	Avviamenti lavorativi persone disabili. Per tipologia di avviamento, per area geografica. Anni 2006 - 2007 (V. ass.)	102
Figura 39 -	Avviamenti lavorativi persone disabili. Per tipologia di avviamento. Anni 2004 - 2007 (V. ass.)	102

Figura 40 -	Tirocini formativi e/o di orientamento art.11 c. 2 di persone disabili, attivati durante l'anno. Per area geografica. Anni 2006 – 2007 (V. ass.)	.103
Figura 41 -	Tirocini finalizzati all'assunzione ex art.13 c. 3 attivati durante l'anno. Per area geografica. Anni 2006 – 2007. (V. ass.)	.104
Figura 42 -	Avviamenti lavorativi in aziende con meno di 15 dipendenti (non soggette ad obbligo) per area geografica. Anni 2006 - 2007 (V. ass.)	.105
Figura 43 -	Avviamenti lavorativi ex ART. 18 in Italia per area geografica. Anni 2006 - 2007 (V. ass.)	.106
Figura 44 -	Avviamenti lavorativi ex ART. 18 in Italia. Per area geografica. Anni 2006 - 2007 (val. %)	.106
Figura 45 -	Assunzioni persone disabili durante l'anno. Distribuzione per tipologia contrattuale di inserimento. Anni 2006 - 2007 (val. %)	.107
Figura 47 -	Assunzioni persone disabili durante l'anno 2007, per tipologia contrattuale di inserimento. Per area geografica (V. ass.)	.108
Figura 48 -	Assunzioni soggetti ex art. 18 durante l'anno. Distribuzione % per tipologia contrattuale di inserimento. Anni 2006 - 2007 (val. %)	.109
Figura 49 -	Assunzioni soggetti ex art. 18 durante l'anno 2006, per tipologia contrattuale di inserimento. Per area geografica (V. ass.)	.109
Figura 50 -	Assunzioni soggetti ex art. 18 durante l'anno 2007, per tipologia contrattuale di inserimento. Per area geografica (V. ass.)	.110
Tabella 16 –	Avviamenti lavorativi persone disabili tramite Convenzione. Per tipologia di convenzione, per area geografica. Anni 2006 – 2007 (V. ass.)	.113
Figura 51 –	Avviamenti lavorativi persone disabili tramite Convenzione. Dettaglio convenzioni art. 11 c 1 e c. 4, per area geografica. Anni 2006 – 2007 (V. ass.)	.114
Tabella 17 -	Iniziative ex art. 11, comma 5, promosse dagli uffici competenti con diversi attori durante l'anno. Classificazione per area geografica. Anni 2006 - 2007 (V. ass.)	.115
Figura 52 -	Persone disabili coinvolte in iniziative ex art. 11, comma 5. Anni 2006 - 2007 (V.ass.)	.116
Tabella 18 -	Risoluzioni rapporto di lavoro di lavoratori disabili, durante l'anno. Per area geografica, per tipologia contrattuale. Anni 2006 - 2007 (V. ass.)	.117
Figura 53 -	Risoluzioni rapporti di lavoro di lavoratori disabili, per tipologia contrattuale, per area geografica. Anni 2006 - 2007 (V. ass.)	.118
Figura 54 -	Risoluzioni rapporti di lavoro disabili. Per area geografica, anni 2006 - 2007 (val. %)	.118
Figura 55 -	Risoluzioni rapporti di lavoro di soggetti ex art. 18, per tipologia contrattuale. Anni 2006 - 2007 (V. ass.)	.119
Tabella 19 -	Quota di riserva e posti scoperti al 31 dicembre nelle imprese private soggette ad obbligo di assunzione di soggetti con disabilità (art. 3, legge 68/199). Classificazione per classe dimensionale delle imprese. Anni 2006-2007 (V. ass.)	.120
Tabella 20 -	Quota di riserva e posti scoperti al 31 dicembre nelle pubbliche amministrazione soggette ad obbligo di assunzione di soggetti con disabilità (art. 3, legge 68/199). Classificazione per classe dimensionale delle imprese. Anni 2006-2007.	.121
Figura 56 -	Numero di imprese private soggette ad obbligo di assunzione di soggetti con disabilità (art. 3, legge 68/199) al 31 dicembre. Classificazione per classe dimensionale delle imprese. Anni 2006-2007 (V. ass.)	.122
Figura 57 -	Numero di imprese pubbliche soggette ad obbligo di assunzione di soggetti con disabilità (art. 3, legge 68/199) al 31 dicembre. Classificazione per classe dimensionale delle imprese. Anni 2006-2007 (V. ass.)	.122
Tabella 21 –	Quota di riserva e posti scoperti al 31 dicembre nelle imprese private soggette ad obbligo di assunzione di soggetti con disabilità (art. 3, legge 68/199). Classificazione per macroarea geografica. Anni 2006-2007 (V. ass e val. %)	.123
Tabella 22 -	Quota di riserva e posti scoperti al 31 dicembre nelle imprese pubbliche soggette ad obbligo di assunzione di soggetti con disabilità (art. 3, legge 68/199). Classificazione per macroarea geografica. Anni 2006-2007 (V. ass e val. %)	.123
Figura 58 -	Imprese private e amministrazioni pubbliche soggette ad obbligo di assunzione di soggetti con disabilità (art. 3, legge 68/199). Distribuzione percentuale per macroarea geografica. Anni 2006-2007 (V. ass)	.124

Figura 59 -	Cittadini extracomunitari iscritti ex art 8 L.68/99 al 31 dicembre 2007 e % registrati nei Cpi ex D.lgs 181/2000*. Incidenza media per area geografica	.126
Tabella 23 -	Iscritti all'elenco unico provinciale (Art. 8) al 31 dicembre 2007. Prime 10 province per incidenza	.127
Figura 60 -	Distribuzione percentuale degli iscritti ex art 8 L.68/99 italiani ed extracomunitari per area geografica	.127
Figura 61 -	Distribuzione delle iscrizioni agli elenchi provinciali ex art 8 L.68/99 iscritti dal 1/1/2007 al 31/12/2007 per nazionalità e area geografica (val. %)	.128
Tabella 24 -	Avviamenti lavorativi disabili operati dal 1 gennaio al 31 dicembre 2007 per cittadinanza e area geografica.	.129
Figura 62 -	Donne disabili iscritte all'elenco unico provinciale (art. 8) al 31 dicembre annualità 2006 e 2007 - per area territoriale (V. ass.)	.134
Figura 63 -	Iscritti all'elenco unico provinciale (art. 8) al 31 dicembre annualità 2006 e 2007 - per genere e area territoriale (V. ass.)	.134
Tabella 25 -	Composizione di genere delle iscrizioni all'elenco unico provinciale (art. 8) al 31 dicembre annualità 2006 e 2007 - per macroarea territoriale (val. %)	.135
Tabella 26 -	Variazioni nelle iscrizioni 2006-2007 per genere e area territoriale (V. ass.)	.136
Figura 64 -	Donne iscritte all'elenco unico provinciale (art. 8) al 31 dicembre – art. 18 annualità 2006 e 2007 - per area territoriale (V. ass.)	.137
Figura 65 -	Iscritti all'elenco unico provinciale (art. 8) al 31 dicembre – art.18 annualità 2006 e 2007 - per genere e area territoriale (V. ass.)	.137
Tabella 27 -	Variazioni nelle iscrizioni 2006-2007 ex art 18 per genere e area territoriale (V. ass.)	.138
Tabella 28 -	Composizione di genere delle iscrizioni all'elenco unico provinciale (art. 8) al 31 dicembre – ex art.18. Anni 2006 – 2007. Per area territoriale (%)	.138
Figura 66 -	Iscritti all'elenco unico provinciale (art. 8) al 31 dicembre. Anni 2006 – 2007. Per genere e area territoriale (V. ass.)	.139
Tabella 29 -	Composizione di genere delle iscrizioni all'elenco unico provinciale (art. 8) al 31 dicembre totale annualità 2006 e 2007 - per area territoriale (%)	.139
Tabella 30 -	Variazioni nelle iscrizioni 2006-2007 ex art 18 per genere e area territoriale (V. ass.)	.140
Figura 67 -	Donne iscritte all'elenco unico provinciale (art. 8) al 31 dicembre. Anni 2006 – 2007. Per area territoriale (V. ass.)	.140
Tabella 31 -	Iscrizioni 2006-2007 durante l'anno per genere e area territoriale (V. ass.)	.141
Figura 68 -	Composizione di genere delle iscrizioni all'elenco unico provinciale (art. 8) durante l'anno. Anni 2006 - 2007 . Per area territoriale (val. %)	.142
Tabella 32 -	Variazioni nelle iscrizioni 2006-2007 durante l'anno per genere e area territoriale (V. ass.)	.142
Tabella 33 -	Iscrizioni 2006-2007 ex art. 18 durante l'anno per genere e area territoriale (V. ass.)	.143
Figura 69 -	Composizione di genere delle iscrizioni all'elenco unico provinciale (art. 8) ex art. 18 durante l'anno. Anni 2006 – 2007. Per area territoriale (val. %)	.143
Tabella 34 -	Variazioni nelle iscrizioni 2006-2007 durante l'anno ex art. 18 per genere e area territoriale (V. ass.)	.144
Tabella 35 -	Iscrizioni 2006-2007 durante l'anno totale - per genere e area territoriale (V. ass.)	.145
Figura 70 -	Composizione di genere delle iscrizioni all'elenco unico provinciale (art. 8) ex art. 18 durante l'anno-annualità 2006 e 2007 - per macroarea territoriale (%)	.145
Tabella 36 -	Variazioni nelle iscrizioni 2006-2007 durante l'anno per genere e area territoriale (V. ass.)	.146
Tabella 37 -	Iscritti disponibili al lavoro al 31 dicembre – per genere e area geografica. Anni 2006-2007 (V. ass.)	.147
Tabella 38 -	Iscritti disponibili al lavoro durante l'anno – per genere e area geografica – 2006-2007 (V. ass.)	.147
Tabella 39 -	Rapporto tra donne disabili disponibili al lavoro e iscritti - per area geografica e modalità di rilevazione temporale – 2006-2007 (val. %)	.148
Figura 71 -	Donne disponibili al lavoro e donne iscritte al 31 dicembre- per area geografica. Anni 2006 - 2007 (V. ass.)	.148
Tabella 40 -	avviamenti al lavoro disabili per genere e area geografica – annualità 2006-2007 (V. ass.)	.151

Tabella 41 - Saldo 2007 - 2006 avviamenti al lavoro disabili per genere e area geografica (v.a.)	.151
Figura 72 - Totale avviamenti lavorativi DISABILI per genere e area geografica. Anni 2006-2007 (V. ass.)	.152
Tabella 42 - Iscritti al 31 dicembre e avviati per genere nel 2006-2007 – per genere e area geografica (V. ass.)	.152
Figura 73 - Percentuale Disabili avviati al lavoro sulla base delle iscrizioni – per genere e area geografica. Anni 2006 – 2007 (V. ass.)	.153
Tabella 43 - Incidenza iscrizioni e avviamenti donne disabili sul totale delle iscrizioni e degli avviamenti per area geografica- annualità 2006-2007(val. %)	.154
Figura 74 - Donne disponibili al lavoro e donne iscritte al 31 dicembre. Per area geografica. Anni 2006-2007 (V. ass.)	.155
Tabella 44 - Avviamenti lavorativi DISABILI per tipologia di avviamento, genere e area geografica. Anni 2006 - 2007 (V. ass.)	.155
Figura 75 - Incidenza delle tipologie di avviamento sul totale degli avviamenti. Anni 2006 - 2007 (%)	.156
Figura 76 - Avviamenti al lavoro disabili tramite chiamata numerica per genere e area territoriale. Anni 2006- 2007 (V. ass.)	.156
Tabella 45 - Variazioni negli avviamenti per chiamata numerica. Per genere e area territoriale. Anni 2006 - 2007 (V. ass.)	.157
Figura 77 - Composizione di genere nell'utilizzo della chiamata numerica – per aree geografiche. Anni 2006 - 2007 (val. %)	.157
Figura 78 - Avviamenti al lavoro disabili tramite richiesta nominativa per genere e area territoriale – annualità 2006-2007 (V. ass.)	.158
Tabella 46 - Variazioni negli avviamenti per richiesta nominativa 2006-2007 per genere e area territoriale (V. ass.)	.158
Figura 79 - Composizione di genere nell'utilizzo della richiesta nominativa – per aree geografiche. Anni 2006 - 2007 (val. %)	.159
Figura 80 - Avviamenti al lavoro disabili tramite convenzione per genere e area territoriale. Anni 2006 - 2007 (V. ass.)	.160
Tabella 47 - Variazioni negli avviamenti per convenzione, per genere e area territoriale. Anni 2006-2007 (V. ass.)	.160
Figura 81 - Composizione di genere nell'utilizzo della convenzione – per aree geografiche. Anni 2006 -2007 (val. %) .	.161
Figura 82 - Avviamenti al lavoro disabili in aziende con meno di 15 dipendenti- per genere e area territoriale. Anni 2006 - 2007 (V. ass.)	.161
Figura 83 - Totale avviamenti donne per tipologia. Anni 2006 – 2007 (V. ass.)	.162
Figura 84 - Avviamenti donne disabili per tipologia e area geografica. Anni 2006 - 2007 (V. ass.)	.163
Figura 85 - Iscrizioni, disponibilità al lavoro, avviamenti donne disabili per area geografica. Anni 2006 -2007 (V. ass.)	.164
Figura 86 - Avviamenti al lavoro ex art.18 per genere e area territoriale. Anni 2006 - 2007 (V. ass.)	.165
Tabella 48 - Variazioni negli avviamenti ex art.18 per genere e area territoriale. Anni 2006 - 2007 (V. ass.)	.165
Tabella 49 - Avviamenti lavorativi art. 18, per genere e tipologia di avviamento. Anni 2006 – 2007 (V. ass.)	.166
Figura 87 - Tipologie di avviamenti al lavoro donne ex art.18 per area territoriale. Anni 2006 - 2007 (val. %) .	.166
Figura 88 - Tirocini formativi e/o di orientamento art.11 co.2 – per genere e area geografica. Anni 2006 - 2007 (V. ass.)	.167
Figura 89 - Tirocini finalizzati all'assunzione art.13 co.3 per genere e area geografica. Anni 2006 - 2007 (V. ass.)	.168
Figura 90 - Donne disabili coinvolte in Tirocini formativi e/o di orientamento art.11 co.2 e in Tirocini finalizzati all'assunzione art.13 co.3 per area geografica. Anni 2006 - 2007 (V. ass.)	.168
Tabella 50 - Risoluzioni dei rapporti di lavoro- donne disabili per area geografica. Anni 2006 - 2007 (V. ass.)	.169
Figura 91 - Risoluzioni rapporti di lavoro per genere e tipologie contrattuali. Anni 2006 - 2007 (V. ass.)	.169
Tabella 51 - Risoluzioni rapporti di lavoro per tipologie contrattuali – per genere e area geografica. Anni 2006 - 2007 (V. ass.)	.170
Tabella 52 - Quadro riepilogativo Iscrizioni avviamenti risoluzioni- donne disabili – per area geografica. Anni 2006 – 2007 (Val. %)	.170
Figura 92 - Quadro riepilogativo Iscrizioni avviamenti risoluzioni- donne disabili. Dato nazionale. Anni 2006 - 2007 (V. ass.)	.171

Figura 93 -	Quadro riepilogativo Iscrizioni, avviamenti, risoluzioni - donne disabili – per area geografica. Anni 2006 – 2007 (val. %)	.171
Tabella 53 -	Esoneri parziali concessi (art. 5, co. 1, legge 68/99). Pratiche autorizzate e numero di disabili coinvolti classificati per area geografica. Anni 2006 - 2007	.175
Figura 94 -	Disabili per i quali sono stati concessi esoneri parziali ai datori di lavoro privati e nelle pubbliche amministrazioni da parte degli uffici competenti. Classificazione percentuale per area geografica. Anni 2006 – 2007	.175
Tabella 54 -	Sospensioni temporanee attuate (art. 3, co. 5, legge 68/99). Pratiche autorizzate e numero di disabili coinvolti classificati per area geografica. Anni 2006 – 2007 (V. ass.)	.176
Figura 95 -	Sospensioni temporanee (art. 3, co. 5). Classificazione percentuale per area geografica. Anni 2006 – 2007 (val. %)	.177
Tabella 55 -	Compensazioni infraregionali effettuate (art. 5, co. 8, legge 68/99). Pratiche autorizzate e numero di disabili coinvolti classificati per area geografica. Anni 2006 – 2007	.177
Figura 96 -	Compensazioni infraregionali (art. 5, co. 8). Classificazione percentuale per area geografica. Anni 2006 - 2007	.178
Figura 97 -	Certificazioni di ottemperanza rilasciate dagli uffici competenti per la L. 68/99. Per area geografica. Anni 2006 – 2007 (V. ass.)	.182
Figura 98 -	Illeciti amministrativi accertati: Sanzioni per ritardato invio prospetto informativo. Per area geografica. Anni 2006 - 2007 (V. ass.)	.184
Figura 99 -	Illeciti amministrativi accertati: Sanzioni per ritardato adempimento obblighi di assunzione Per area geografica. Anni 2006 - 2007 (V. ass.)	.185
Tabella 56 -	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)	.188
Tabella 57 -	Ripartizione per gli anni 2004-2007 tra le Regioni italiane, suddivise per area geografica, del Fondo nazionale istituito con legge 68 del 1999 (cifre in euro)	.191
Tabella 58 -	Compensazioni territoriali. Interesse rispetto alle assunzioni, per tipologia di interesse. Computo art. 3, computo art. 18, per eccedenze e carenze. Per Provincia e Regione di appartenenza. Anno 2006 (V. ass.)	.198

QUARTA RELAZIONE AL PARLAMENTO SULLO
STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE 12 MARZO 1999, N. 68
"NORME PER IL DIRITTO AL LAVORO DEI DISABILI"
ANNI 2006 – 2007

PRESENTAZIONE

La Relazione biennale al Parlamento sullo stato di attuazione della Legge 12 marzo 1999, n.68, "Norme per il diritto al lavoro dei disabili" è l'occasione per fare il punto sulla disabilità e il mondo del lavoro. Un binomio, questo, sostenuto in Italia da una normativa ancora all'avanguardia, sebbene siano già passati nove anni dalla sua emanazione e malgrado la sua attuazione nel Paese proceda condizionata ancora da forti disomogeneità territoriali.

Il contesto nel quale si viene a sviluppare tale analisi è comunque dei più stimolanti. Sono recenti, infatti, alcuni interventi legislativi intervenuti a migliorare l'impianto della legge 68/99, dando seguito a quanto già sollecitato in più sedi per rendere maggiormente efficiente il sistema del collocamento mirato¹. Le procedure finalizzate all'integrazione lavorativa delle persone disabili sono state poi esaminate alla luce degli attuali processi di modernizzazione della pubblica amministrazione, che prevedono la riduzione e la semplificazione degli oneri di natura normativa ed amministrativa a carico di cittadini ed imprese². Sui servizi per l'impiego, inoltre, sono tuttora in corso analisi orientate a definire alcuni standard di prestazione esigibili sull'intero territorio nazionale, che mutuino le peculiarità espresse in sede locale in funzione di una loro più sistematica applicazione.

¹ Ci si riferisce alla legge 24 dicembre 2007, n. 247, "Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale". Tale norma, all'art. 1 co. 37, modifica l'art.12 della legge 68/99 riguardante le "Convenzioni di inserimento lavorativo temporaneo con finalità formative"; introduce un nuovo istituto, inserendo un inedito art. 12 *bis* sulle "Convenzioni di inserimento lavorativo"; sostituisce il precedente art. 13 con una nuova modalità di "Incentivi alle assunzioni" e incrementando lo stanziamento finanziario a favore del Fondo nazionale. L'art. 1 c. 53 legge 247/07, inoltre, rivede quanto contenuto all'articolo 5, comma 2, della legge 12 marzo 1999, n. 68, limitando l'osservanza dell'obbligo di assunzione per i datori di lavoro del settore edile.

La medesima Legge interviene, infine, anche indirettamente sul collocamento obbligatorio, modificando le modalità di accesso all'assegno mensile ex art. 13 della legge 30 marzo 1971, n. 118, grazie ad una autocertificazione dello stato di disoccupazione che rende superflua l'iscrizione agli elenchi unici, i quali godranno nel tempo di una contrazione degli iscritti grazie alla fuoriuscita di soggetti non disponibili al lavoro.

² Il Decreto Legge 25 giugno 2008, n. 112 "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria", pubblicato nel Suppl. Ordinario Gazzetta Ufficiale n. 152 del 25 giugno 2008, all' Art. 40 (Tenuta dei documenti di lavoro ed altri adempimenti formali) introduce modifiche alla L.68/99. Nello specifico, al comma 4 recita: "Il comma 6 dell'articolo 9 della legge 12 marzo 1999, n. 68 è sostituito dal seguente: «6. I datori di lavoro pubblici e privati, soggetti alle disposizioni della presente legge sono tenuti ad inviare in via telematica agli uffici competenti un prospetto informativo dal quale risultino il numero complessivo dei lavoratori dipendenti, il numero e i nominativi dei lavoratori computabili nella quota di riserva di cui all'articolo 3, nonché i posti di lavoro e le mansioni disponibili per i lavoratori di cui all'articolo 1. Se, rispetto all'ultimo prospetto inviato, non avvengono cambiamenti nella situazione occupazionale tali da modificare l'obbligo o da incidere sul computo della quota di riserva, il datore di lavoro non è tenuto ad inviare il prospetto. Al fine di assicurare l'unitarietà e l'omogeneità del sistema informativo lavoro, il modulo per l'invio del prospetto informativo, nonché la periodicità e le modalità di trasferimento dei dati sono definiti con decreto del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro per l'innovazione e le tecnologie e previa intesa con la Conferenza Unificata. I prospetti sono pubblici. ...»".

Inoltre, il successivo comma 5. interviene in merito alle certificazioni di ottemperanza: "Al comma 1 dell'articolo 17 della legge 12 marzo 1999, n. 68 sono soppresse le parole «nonché apposita certificazione rilasciata dagli uffici competenti dalla quale risulti l'ottemperanza alle norme della presente legge»."

Elemento principale e base del dibattito su disabilità e lavoro, infine, è costituito proprio dagli esiti delle indagini utili alla redazione della presente Relazione, derivanti dall'analisi dei dati amministrativi per gli anni 2006 e 2007 ed in possesso degli uffici competenti.

I numeri riguardanti il collocamento mirato segnano, nel 2007, i valori più alti registrati dall'introduzione della riforma. Tuttavia, se tale constatazione deve indurre nel complesso ad una valutazione ampiamente positiva, le stesse cifre evidenziano una crescente aspettativa da parte delle persone che si rivolgono ai servizi competenti per vedere assicurato il proprio diritto al lavoro. Una tale pressione si ripercuote in misura significativa sui servizi per il lavoro che, superata una lunga fase d'implementazione della legge, iniziano ad assicurare prestazioni, quantomeno nelle loro forme essenziali, sull'intero territorio nazionale.

Al 2007, il totale degli iscritti agli elenchi unici provinciali del collocamento obbligatorio (art. 8) era di 768.394, quasi 68 mila unità in più rispetto all'anno precedente (erano infatti 699.886 nel 2006) e oltre 120 mila, se si guarda a quanto dichiarato nel 2005³.

Va ricordato che, seppure in via transitoria, anche i soggetti ex art. 18 possono risultare iscritti. Pertanto, se si esamina unicamente la popolazione delle persone con disabilità, gli iscritti aventi accesso ai servizi per il collocamento mirato sono 712.424, in consistente crescita rispetto agli anni passati. Tale informazione viene confermata anche dall'analisi delle iscrizioni effettuate durante l'anno, che assommano a 97.742 nel 2007. Da sottolineare la preponderanza assoluta del Mezzogiorno, il cui peso rispetto al volume di iscritti nazionale non è mai sceso negli ultimi anni sotto il 60%⁴.

Anche le dichiarazioni di immediata disponibilità al lavoro si sono incrementate, coinvolgendo ben il 77% di coloro che si registrano agli elenchi provinciali. Questa informazione, essenziale ai servizi per l'impiego per stimare adeguatamente i potenziali beneficiari delle proprie prestazioni, mostra anche un accresciuto *appeal* da parte degli stessi servizi, come dimostrato anche da indagini sui canali di ricerca del lavoro⁵. Tuttavia, la corretta applicazione di quanto previsto all'art. 2 della Legge 68/99, che introduce il concetto di collocamento mirato, non rappresenta ancora una pratica diffusa sul territorio nazionale, limitando ad una porzione del Paese (42,3%) la piena costruzione di progetti individuali per le persone con disabilità e la sperimentazione di nuove modalità di collaborazione con i datori di lavoro. Ne è riprova l'impegno dichiarato come prevalente dai Centri per l'impiego, che si divide tra adempimenti di pratiche amministrative e servizi individualizzati agli iscritti, entrambi con il 45,3% delle segnalazioni.

Appaiono, comunque, migliorate le condizioni strutturali nelle quali vengono svolte le attività, almeno sul versante dell'accessibilità delle sedi, in quanto è segnalata in costante calo la presenza di barriere architettoniche presso i centri per l'impiego (sono 30,7% le strutture presso le quali sussistono barriere architettoniche).

Notizie positive si registrano dalla lettura delle cifre sugli avviamenti al lavoro. Il 2007 rappresenta, anche in questo caso, l'annualità che sviluppa maggiori numeri assoluti. Sono infatti 31.535 le persone disabili avviate al lavoro e, per la prima volta, il mercato del Nord Est delle piccole imprese assorbe un maggior numero di lavoratori rispetto alle regioni nord occidentali dei grandi insediamenti produttivi: 10.151 individui nella prima area, contro i 9.692 della seconda. Ma appaiono in considerevole crescita anche i dati provenienti dalle regioni del centro (5.548 unità) e da quelle del Sud e Isole (6.144). Una

³ Ai principali andamenti del sistema del collocamento mirato sono dedicati i capitoli 2 e 3. Quest'ultimo capitolo presenta i dati secondo un originale e atteso approccio di genere alla disabilità.

⁴ Il monitoraggio dei servizi competenti per l'integrazione lavorativa delle persone disabili viene illustrato al capitolo 2 paragrafo 1.

⁵ Indagine *Isof PLUS - Rilevazione sull'offerta di lavoro in Italia*. I principali risultati della ricerca effettuata nel 2006 vengono trattati al Capitolo 1, paragrafo 4.

lettura analitica per modalità di avviamento fornisce ulteriori elementi di giudizio positivi sull'attuazione del collocamento mirato. Si riscontra, infatti, il progressivo incremento delle convenzioni, aumentate da 14.176 nel 2006 a 14.653 nell'annualità seguente, con un peso percentuale del 45,8% che gli assegna il titolo di istituto maggiormente applicato. Il dato è interessante, in quanto la convenzione rappresenta il dispositivo contrattuale che contempla l'intera gamma di strumenti e servizi di accompagnamento al lavoro previsti dalla Legge 68/99. L'adozione della convenzione costituisce, in sintesi, lo stadio evolutivo più maturo del collocamento mirato ed un indicatore dello stato di salute dei processi di inclusione lavorativa attivi sul territorio.

In aggiunta a ciò, la stipula della convenzione, specialmente laddove sia accompagnata dagli incentivi economici previsti dalla legge, attiva pragmaticamente un confronto con i datori di lavoro nel merito dei fabbisogni organizzativi e delle capacità e competenze delle quali sono portatori i candidati disabili.

Quali sono però le opportunità di accedere all'occupazione per un cittadino disabile in cerca di lavoro? Quanto sono ampi gli spazi offerti dalle imprese italiane sottoposte ad obblighi di legge ai sensi della Legge 68/99? Una prima risposta ci viene dalla lettura del computo della quota di riserva relativa al bacino di imprese sopra i 15 dipendenti. Nel 2007, anno preso in esame nella presente illustrazione, veniva dichiarato un numero di 212.449 unità di personale che le 73.378 imprese private dovevano avere alle proprie dipendenze. La percentuale di posti scoperti sull'intera quota d'obbligo era del 25,7%, in calo rispetto all'anno precedente e pari a 54.509 posti in valori assoluti. Sul versante delle pubbliche amministrazioni, la quota di riserva computata per le 3.866 imprese di questo settore è molto inferiore e non raggiunge le 99.000 unità di personale, con una scopertura di meno di 11.000 unità di personale.

La distribuzione percentuale dei posti disponibili nelle imprese private, per aree geografiche, mostra che la quota maggiore dei posti riservati si colloca nel Nord Ovest (40,9% del totale nazionale), mentre il tasso più alto di scopertura spetta alle regioni del Centro (37% della quota riguardante la stessa area).

Una volta entrati in azienda, i lavoratori disabili vengono assunti con contratti a tempo indeterminato in 51 casi su 100, con un'incidenza del part-time del 26%. La flessibilità dell'orario di lavoro è superiore nei tempi determinati, con il 36,6% di casi registrati su base nazionale. Nel 2007 sono state notificate ai servizi 7.353 risoluzioni dei rapporti di lavoro, di cui il 66% riguardava contratti a tempo indeterminato.

Gli stessi dati illustrati finora possono essere interpretati in chiave di genere. Adottare una tale prospettiva nell'analisi del fenomeno disabilità, significa presupporre che la condizione di disabilità non sia univocamente interpretabile, ma 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. Un'analisi di genere del fenomeno disabilità, pertanto, comporta due campi di osservazione: da un lato dove si evidenzia 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 affrontando il tema della "discriminazione multipla". Per quanto riguarda gli iscritti, uomini e donne disabili, si nota che, pur nelle differenze in termini di valori assoluti, il modello di distribuzione territoriale delle iscrizioni è lo stesso sia per uomini che per donne, con una predominanza al Sud e isole, quindi il Centro, il Nord ovest ed infine il Nord est. A livello nazionale, le iscrizioni maschili sono sempre prevalenti rispetto a quelle femminili (+5%). Gli avviamenti al lavoro di uomini e donne disabili avvengono per quote diverse sul territorio, ma con una tendenza uniforme nel corso del biennio: i

valori riferiti agli uomini sono sempre più elevati di quelli delle donne, in tutte le aree geografiche. Analizzando gli avviamenti nel biennio in relazione alle iscrizioni all'elenco unico provinciale al 31 dicembre, si riscontra che, anche in quelle aree dove le iscrizioni femminili sono quantitativamente maggiori di quelle maschili, la quota di avviamenti di donne è comunque inferiore a quella degli uomini. Nello specifico, a livello nazionale, le donne disabili sono il 48% del totale degli iscritti (uomini e donne). Ma rispetto agli avviamenti rappresentano solo il 36% del totale.

Nella definizione dei gruppi sociali oggetto di analisi, la IV Relazione al Parlamento sulla Legge 68/99 introduce gli extracomunitari, cercando di valutare quanto la presenza straniera in Italia abbia interessato il sistema del collocamento mirato e quanto ci si trovi di fronte ad una nuova forma di "doppia discriminazione"⁶. Gli iscritti extracomunitari che risultano registrati agli elenchi unici provinciali, nel 2007 rappresentavano solo lo 0,8% del totale (pari a 6.300 individui). La loro distribuzione sul territorio si contrappone alla tendenza rilevata sulla totalità della popolazione degli iscritti. Infatti, la platea degli extracomunitari si posiziona tra Centro e Nord Italia, con percentuali che oscillano intorno al 30% in ciascuna ripartizione. Riguardo ai 750 avviamenti del 2007, uno su due è stato realizzato nelle regioni del Nord Est, mentre pressoché nullo è il contributo del Mezzogiorno. Significativa è la lettura del ruolo ricoperto dal sistema dei Servizi pubblici all'interno dei rapporti tra cittadini stranieri e mercato del lavoro locale. La presenza di un servizio specifico per lavoratori stranieri sembra fungere anche da "attrattore" e da facilitatore per i cittadini stranieri nell'accesso ai servizi disponibili sul territorio e, in ultima analisi, anche per l'inserimento lavorativo mirato delle persone disabili.

I risultati dell'indagine contenuta nella IV Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della Legge 12 marzo 1999, n. 68 ricostruiscono un quadro generale complessivamente positivo del collocamento mirato, dei dispositivi previsti dal legislatore e della effettiva validità dei principi in essa enunciati. Lo dichiarano i numeri, ma lo conferma quel tessuto di esperienze, sistemi di relazione e di progettualità del quale sono portatori Regioni e Province⁷.

Proprio le differenti forme che ha assunto nel Paese l'attuazione delle "norme per il diritto al lavoro dei disabili", hanno reso evidente agli attori istituzionali coinvolti la necessità di favorire la creazione di occasioni di confronto sistematico e permanente tra le istituzioni che operano a favore della piena inclusione sociale e lavorativa delle persone con disabilità. Emerge, in definitiva, l'esigenza di dotare il sistema di strumenti interpretativi condivisi, di flussi informativi consolidati, in grado di sostenere monitoraggi e valutazioni utili ad un costante processo migliorativo. Si tratta di avvalersi delle opportune sedi tecniche di discussione nelle quali favorire azioni di sistema funzionali all'innalzamento dell'efficacia dei processi di integrazione lavorativa delle persone con disabilità, riducendo nel contempo disparità territoriali e pesanti discriminazioni nei confronti di un segmento importante della popolazione.

⁶ Il tema viene trattato nel capitolo 2, paragrafo 9 della presente Relazione.

⁷ La Parte Seconda della Relazione si compone delle informazioni contenute nelle Relazioni inviate dalle Regioni e dalle Province Autonome al Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali

IL SISTEMA DI INDAGINE E LE FONTI INFORMATIVE

I. LE TECNICHE DI RILEVAZIONE DATI E DOCUMENTALE PER IL BIENNIO 2006 - 2007

La Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della Legge 68/99 è prevista secondo cadenza biennale, pertanto l'indagine si sviluppa su due fasi di acquisizione dati, nel rispetto di quanto previsto dal legislatore.

Per quanto riguarda la presente IV Relazione al Parlamento, gli anni osservati e descritti sono il 2006 ed il 2007. Le indagini sono di carattere censuario e si rivolgono all'intera popolazione di servizi competenti, a livello regionale e provinciale e rilevano i dati amministrativi sul collocamento lavorativo delle persone disabili. Le informazioni raccolte hanno come riferimento temporale l'intero arco dell'anno. L'unità di rilevazione è rappresentata dalla singola provincia.

Gli strumenti adottati e le modalità di rilevazione - questionari periodici autocompilati, con l'introduzione del metodo Cawi dal 2008 - sono in grado di assicurare, per ogni serie storica, l'acquisizione delle informazioni qualitative e quantitative secondo criteri di uniformità delle informazioni e standardizzazione degli indicatori.

La realizzazione della procedura di indagine è articolata in più fasi, caratterizzate dall'applicazione di diversi strumenti. Pertanto, l'acquisizione dei dati quantitativi tramite questionario, per le due annualità osservate, si accompagna ad una analisi sulle modalità attuative della Legge 68/99 a livello locale, sui dispositivi adottati, sulla programmazione territoriale a sostegno del collocamento mirato. Lo specifico ambito qualitativo, caratterizzante il processo di ricognizione ed analisi della documentazione prodotta in sede regionale, viene curato nel corso del biennio e confluisce in maniera articolata e dettagliata nella Relazione al Parlamento.

La fase di analisi, prevede inizialmente una ricognizione sulle informazioni già in possesso del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali e dell'ISFOL, in merito alla documentazione a carattere nazionale.

Successivamente, viene 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.

Recentemente, sono state introdotte alcune modifiche rilevanti alla Legge 68/99, con la Legge 24 dicembre 2007, n. 247 contenente «Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale».

Tali modifiche, che certamente insisteranno sull'attuazione della normativa sul collocamento lavorativo delle persone disabili negli anni a venire, saranno comunque illustrate nella prossima Relazione al Parlamento, i cui dati hanno concorso, negli anni, a rappresentare efficacemente le criticità sulle quali è potuto intervenire lo stesso legislatore.

I.1 LA RILEVAZIONE SULL'ANNUALITÀ 2006

Per l'indagine sulla prima annualità, si è operato somministrando un questionario informatizzato ai responsabili degli uffici regionali per il collocamento obbligatorio, nei mesi antecedenti alla scadenza prevista annualmente per il mese di marzo. I questionari sono stati compilati dagli uffici provinciali competenti e raccolti dalle Regioni⁸.

L'ISFOL ha elaborato sin dal 2003 un questionario che ha rappresentato 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. Tale strumento è stato progressivamente migliorato sulla base delle criticità registrate in corso d'opera ed adeguato alle istanze espresse dal tavolo tecnico promosso dal Ministero del Lavoro con le regioni e le Province autonome.

Per quanto riguarda le informazioni rilevate, al fine di dare conto in maniera più esaustiva dei vari aspetti della normativa, lo strumento di rilevazione, condiviso dai rappresentanti regionali competenti per materia, è stato aggiornato anche alla luce degli 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.

Si è pertanto ritenuto opportuno introdurre nel tempo, 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 (cosiddetta Legge Biagi) ed al decreto legislativo n. 276 del 2003.

Sempre nell'ottica di un miglioramento continuo degli strumenti di indagine, e con l'obiettivo di accrescere le informazioni utili ad una approfondita analisi dei processi di inclusione lavorativa delle persone disabili, con il concorso dei partecipanti al Tavolo tecnico ministeriale è stata introdotta l'osservazione di ulteriori variabili.

Nel dettaglio, le principali novità riguardano le tipologie di invalidità (civile, del lavoro, per servizio), insieme ad approfondimenti sull'utenza immigrata. Permane, inoltre un'attenzione particolare a quegli elementi in grado di identificare l'eventuale presenza di discriminazioni plurime.

I.11 LA RILEVAZIONE SULL'ANNUALITÀ 2007

Ai fini di una maggiore accessibilità degli strumenti di indagine da parte dei responsabili dei servizi competenti a livello provinciale, oltre che per una maggiore aderenza con le potenzialità offerte dalla rete per la realizzazione delle indagini statistiche, per la rilevazione sui dati riguardanti il 2007, sono state introdotte metodologie Cawi, le quali prevedono l'acquisizione dei dati mediante l'accesso a pagine web con maschere di inserimento guidate e la relativa archiviazione su data base in rete⁹.

Sul piano tecnico, l'applicazione di tale metodologia prevede la realizzazione di una vera e propria applicazione web-based, che comprende la gestione di tutti i controlli formali in

⁸ Lo schema del questionario 2006 è riportato nell'Allegato 2

⁹ Lo schema del questionario 2007 è riportato nell'Allegato 3

inserimento ed il controllo del flusso logico delle domande con eventuali salti logici e attivazione/disattivazione di parti di questionario richieste o meno a seconda delle risposte filtro.

Nell'ambito specifico di indagine, le principali variabili inserite nel data base riguardano:

Commissioni sanitarie operative e relativi accertamenti effettuati; iscritti all'elenco unico provinciale al 31 dicembre e durante il corso dell'anno, classificati per sesso, tipologia di iscrizione (disabili, ex art. 18), tipologia di invalidità e disponibilità al lavoro (disabili); frequenza di aggiornamento delle graduatorie; avviamenti lavorativi, classificati per sesso, tipologia di iscrizione (disabili, ex art. 18), tipologia di avviamento (chiamata numerica, richiesta nominativa, tramite convenzione), inserimento presso aziende non soggetto ad obbligo e tipologia contrattuale di inserimento; risoluzioni dei rapporti di lavoro, classificate per sesso e tipologia di iscrizione (disabili, ex art. 18); quota di riserva e posti scoperti in imprese classificate per dimensione aziendale; avviamenti tramite convenzione richiesti, programmati ed effettuati, classificati tipologia di convenzione (art. 11 e art. 12) e fiscalizzazione (art. 11); numero di convenzioni classificate per tipologia (art. 11 e art. 12) e durata (art. 12); iniziative promosse e disabili interessati da procedure ex art. 11, comma 5; provvedimenti amministrativi quali esoneri parziali, compensazioni intraregionali, sospensioni temporanee, certificazioni di ottemperanza (richieste e rilasciate) e sanzioni, classificate per tipologia di inadempienza.

Il sistema non ha evidenziato particolari criticità, pur dovendosi confrontare con personale sicuramente poco abituato a simili modalità di utilizzo, cosa che, vista la scarsa rilevanza delle problematiche incontrate, consente di prevederne successive applicazioni su specifici ambiti di approfondimento e indagine¹⁰. Di particolare rilievo la constatazione che, una volta acceduti al sistema, i tempi di compilazione siano stati estremamente rapidi, con l'eccezione di alcuni dati non immediatamente disponibili, cosa comunque indipendente dal mezzo di rilevazione.

Nota di particolare rilevanza la possibilità di variare la scheda "in corsa", apportando alcune minime modifiche su istruzioni e descrizioni in base ai primi feedback; interventi diretti su campi e controlli non sono stati necessari, ma sarebbero stati parimenti possibili. A tal proposito si segnala come nel corso dell'indagine sia stato possibile in un tempo estremamente ridotto (24 ore) attivare su segnalazione di alcune province una modalità di inserimento del tutto nuova e non prevista all'inizio con l'attivazione di una scheda per i Cpi e la successiva somma dei dati nella scheda provincia.

La rapidità di implementazione di quest'ultima azione è stata resa possibile anche dal poter accedere online alle tabelle della precedente rilevazione sugli stessi Centri per l'impiego, da cui sono stati prelevati i Cpi attivi per ciascuna provincia senza alcuna ulteriore azione di manipolazione dati se non tramite query all'interno dello stesso data base.

Ulteriore aspetto significativo è rinvenibile nella opportunità prevista dal sistema che tutti i dati residenti sul database attualmente ed in futuro possono essere incrociati e selezionati tramite query di base in programmi di esportazione quali, ad esempio, documenti .xls (excel).

Si evidenzia infine la possibilità di rendere immediatamente disponibili i dati o un loro *subset* per la consultazione, sia tramite interrogazioni dinamiche che statiche, anche trasferendo i dati su altri domini.

¹⁰ Una sintetica analisi degli andamenti della rilevazione Cawi viene illustrata nell'Allegato 1

II. LE FONTI INFORMATIVE REGIONALI E PROVINCIALI

Un sistema informativo può essere generalmente visto come composto da personal computer, da reti informatiche, dai processi finalizzati alla memorizzazione e la trasmissione elettronica delle informazioni. Va da sé che un sistema informativo non può prescindere dall'utilizzo di almeno una banca dati informatizzata per l'archiviazione e il reperimento delle informazioni, e di appositi moduli software per l'inserimento e la gestione dei dati.

In un mercato del lavoro molto dinamico come quello odierno, anche gli uffici provinciali preposti al servizio di collocamento obbligatorio delle persone disabili si trovano in una situazione di grande complessità organizzativa e nell'esigenza di dover gestire moli elevate di informazioni. L'efficacia, l'efficienza e la tempestività sono variabili sulle quali gli uffici devono porre attenzione per poter rispondere ai continui cambiamenti del contesto lavorativo e sociale.

Permettere l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro, e disporre di tutte le informazioni necessarie in tempi rapidi, permette di prendere decisioni velocemente, e ciò è possibile solo se il servizio competente è dotato di un sistema informativo in grado raccogliere e di rendere disponibili le informazioni stesse in tempo reale.

L'analisi di questi aspetti è stata affrontata nell'impostazione del monitoraggio in oggetto sullo Stato di avanzamento della legge 68 del 1999. All'interno dello strumento di rilevazione degli anni 2006 e 2007 è presente una sezione che ha lo scopo di approfondire il grado di avanzamento dei sistemi informativi a livello provinciale. Nel dettaglio, si è indagato il ricorso ad applicativi informatici dedicati a supportare le attività principali del servizio di collocamento, ovvero l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e la possibilità per gli utenti (soggetti disabili e imprese) di interagire con gli uffici stessi.

Tabella 1 - Numero di province con sistema informativo che raccoglie dati su domanda e offerta di lavoro, classificate per macroarea geografica di appartenenza. Anni 2006 - 2007

Area geografica	Province con servizio di collocamento mirato	Prov. non risp.	Province senza sistema informativo che raccoglie dati su domanda e offerta di lavoro	% tra prov. risp.	Province con sistema informativo che raccoglie dati su domanda e offerta di lavoro	% tra prov. risp.	
Anno 2006	NORD OVEST	24	2	11	50,0	11	50,0
	NORD EST	22	3	3	15,8	16	84,2
	CENTRO	21	0	4	19,0	17	81,0
	SUD E ISOLE	38	4	12	35,3	22	64,7
	ITALIA	105	9	30	31,2	66	68,8
Anno 2007	NORD OVEST	24	0	3	12,5	21	87,5
	NORD EST	22	1	5	23,8	16	76,2
	CENTRO	21	0	5	23,8	16	76,2
	SUD E ISOLE	40	3	17	45,9	20	54,1
	ITALIA	107	4	30	29,1	73	70,9

Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

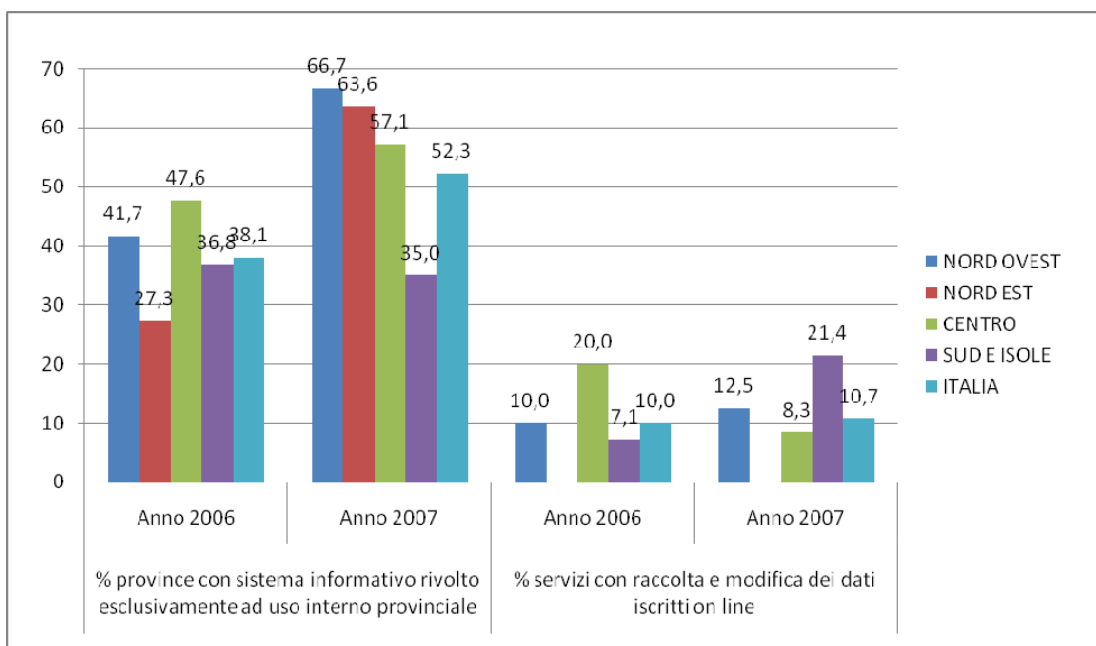
Come si legge nel questionario, ad ogni ufficio provinciale sono state poste le due seguenti domande:

1. "I Servizi competenti si avvalgono di un sistema informativo che raccolga dati su domanda e offerta di lavoro, e permetta l'incontro tra esse?";
2. "La raccolta e la modifica dei dati relativi agli iscritti può essere effettuata on line dai singoli utenti?" (posta solo in caso di risposta affermativa alla prima domanda).

La tabella 1 mostra le informazioni relative alla prima domanda rilevate negli anni 2006 e 2007 (compresi i dati sulle province che non rispondenti), elaborate con classificazione per macroarea geografica.

Sono 66 le province italiane (68,8% del totale) dotate nell'anno 2006 di un sistema informativo in grado di permettere l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, nel mercato connesso al collocamento obbligatorio delle persone disabili. Tale valore sale a 73 province nell'anno 2007 (70,9% del totale). Tra i vari fattori che hanno determinato tale aumento, vi è il fatto che 5 province in più nell'anno 2007 hanno fornito risposta al quesito, ma soprattutto la quota provinciale del nord ovest, area nella quale il numero di province con sistema informativo avanzato è salito da 11 a 21 (in termini percentuali si è passati dal 50% nel 2006 all'87,5% nell'anno 2007).

Figura 1 - Province con sistema informativo che raccoglie dati su domanda e offerta di lavoro, e rivolto ad uso esclusivamente interno, con focus su province aventi raccolta e modifica dati degli iscritti on line. Valori percentuali nelle diverse macroaree, anni 2006-2007



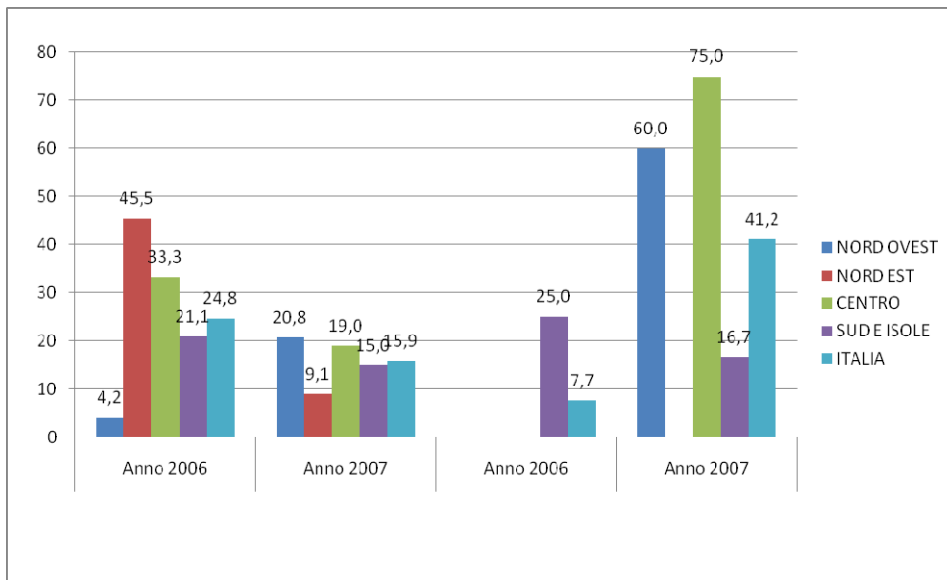
Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

Nelle figure 1 e 2 sono riportate le informazioni rilevate per gli anni 2006 e 2007 sulle province il cui sistema informativo, che definiamo avanzato, permette l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro.

Nella figura 1 è rappresentata, per ogni area geografica, la quota di province che hanno un sistema informativo avanzato ma ad uso esclusivamente interno. Analogamente, nella figura 2 è rappresentata, per ogni area geografica, la quota di province che hanno un sistema informativo avanzato che permette altresì lo scambio di dati tra i diversi Enti

coinvolti nelle procedure di collocamento mirato. In entrambe le figure, si osservano anche le quote di province, per ogni macroarea, nelle quali l'espletamento dell'attività di inserimento e modifica dati da parte degli utenti (soggetti disabili e datori di lavoro) può essere svolto via web.

Figura 2 - Province con sistema informativo che raccoglie dati su domanda e offerta di lavoro, e che permette la comunicazione e lo scambio di dati tra diversi Enti coinvolti, con focus su province aventi raccolta e modifica dati degli iscritti on line. Valori percentuali nelle diverse macroaree, anni 2006-2007



Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

La quota di province che utilizzano il sistema informativo solo internamente ai propri uffici passa dal 41,7% del 2006 al 52,3% del 2007, e tale aumento è da imputarsi sostanzialmente agli incrementi osservati nelle aree del nord ovest (oltre 36 punti percentuali) e nord est (25 punti percentuali in più).

D'altro canto, la quota di province aventi un sistema informativo dinamico che permette ai diversi Enti operanti nel servizio di collocamento mirato, scende dal 24,8% del 2006 al 15,9% dell'annualità 2007, a causa principalmente del brusco decremento osservato nell'area del nord est (36,4 punti percentuali in meno tra i due periodi di rilevazione).

III. LE ATTIVITÀ DI INDAGINE E MONITORAGGIO NAZIONALI

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 dall'ISFOL una serie di attività di monitoraggio qualitativo e quantitativo a valenza annuale sullo stato di attuazione della Legge in oggetto. Gli interventi tecnici hanno trovato piena legittimazione nel contesto del coordinamento tecnico tra Ministero e Regioni, nell'ambito del quale l'Istituto garantisce una piena corrispondenza tra le esigenze in ambito politico e di indirizzo ed il presidio dei fenomeni oggetto di analisi. Insieme alle attività di indagine, inoltre, l'Istituto fornisce consulenza in sede normativa nell'ambito di tavoli tecnici istituiti con l'obiettivo di intervenire con modifiche migliorative sul complessivo impianto legislativo concernente il collocamento obbligatorio delle persone disabili.

L'obiettivo delle diverse attività di analisi consiste nel fornire elementi conoscitivi al decisore politico riguardo al livello di consolidamento istituzionale del dettato normativo, al livello di utilizzo degli istituti contemplati ed alle eventuali criticità ancora esistenti, tramite un sistema di indagini e monitoraggi che esamina anche il complesso di reti e servizi territoriali coinvolti nel processo di inclusione lavorativa delle persone disabili. In tale ottica, la ricostruzione del quadro generale di applicazione della normativa per il collocamento mirato consente di rappresentare i modelli di politiche attive del lavoro a favore delle persone disabili.

Le attività si inseriscono nel quadro di una complessiva armonizzazione riguardo ai momenti di verifica richiesti dal legislatore in merito al funzionamento della Legge 68/99 e, inoltre, delle azioni di sistema funzionali all'innalzamento dell'efficacia dei processi di integrazione lavorativa delle persone disabili.

Tali attività, sviluppate e validate nell'ambito di tavoli interistituzionali, prevedono lo sviluppo di distinti percorsi di indagine, pur concorrenti al medesimo obiettivo.

A) STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE 68/99

Indagine finalizzata alla stesura della Relazione biennale al Parlamento, prevista all'art. 21 L.68/99; costituisce la raccolta di informazioni più completa a livello nazionale, sia per quanto riguarda i numeri riguardanti il mercato del lavoro, anche sul piano delle specificità regionali, sia nel fornire un quadro delle principali iniziative a sostegno dell'inclusione lavorativa. Gli strumenti adottati e le modalità di rilevazione sono in grado di assicurare, per ogni serie storica, l'acquisizione delle informazioni qualitative e quantitative secondo criteri di uniformità delle informazioni e standardizzazione degli indicatori.

I prodotti finali sono costituiti da un report intermedio annuale e da un rapporto finale rappresentato dalla biennale Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della Legge 12 marzo 1999, n.68 "Norme per il diritto al lavoro dei disabili". I dati confluiscono nel data base dinamico già nelle disponibilità dell'Istituto.

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

Indagine riguardante l'utilizzo 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, ha preso avvio, nella sua prima edizione del 2005, da 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.

Tale verifica assume cadenza biennale, così come modificato dall'art. 1- comma 37- lettera c) della legge 24 dicembre 2007, n.247.

Il prodotto finale è costituito da un rapporto di ricerca, secondo le finalità e le scadenze temporali illustrate dalla normativa. Le risultanze quantitative confluiscono sul data base riguardante le indagini sulla L.68/99.

C) MONITORAGGIO DEI SERVIZI COMPETENTI PER IL COLLOCAMENTO LAVORATIVO DELLE PERSONE DISABILI

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, con una ricostruzione dei modelli organizzativi adottati a livello locale. Si tratta di una rilevazione che interessa l'intera popolazione di riferimento (uffici regionali, servizi provinciali, centri per l'impiego). Le informazioni raccolte riguardano, inoltre, la descrizione dettagliata dei servizi e del loro grado di attivazione.

L'attività di monitoraggio fornisce un quadro descrittivo che costituisce l'oggetto di un rapporto complessivo di sintesi, corredato da un data base aggiornabile e contenente le risultanze qualitative e quantitative significative.

IV. NOTE METODOLOGICHE

La legge del 12 marzo 1999, n. 68, "Norme per il diritto al lavoro dei disabili", come già detto, prevede all'art. 21 che il Ministro del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali 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.

Anche per gli anni 2006 e 2007, la D.G. Mercato del Lavoro del citato Ministero, ha affidato all'ISFOL - Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale dei Lavoratori, il compito di monitorare i flussi informativi, col fine di redigere la IV Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della suddetta legge.

Per l'indagine sull'annualità 2006, è stato somministrato un questionario informatizzato (formato Microsoft Excel) ai responsabili degli uffici regionali per il collocamento obbligatorio, nei mesi antecedenti alla scadenza prevista annualmente per il mese di marzo. I questionari sono stati compilati dagli uffici provinciali competenti, raccolti dalle Regioni, da esse convalidati e successivamente inoltrati all'ISFOL, istituto che tra le diverse attività ha svolto quella di cura dell'ambito statistico del monitoraggio in oggetto.

Con lo scopo di dare una maggiore snellezza all'indagine e accessibilità agli strumenti di rilevazione da parte dei responsabili dei servizi competenti a livello provinciale, per i dati riguardanti l'anno 2007 è stata introdotta la metodologia Cawi, la quale prevede l'acquisizione dei dati mediante l'accesso a pagine web con schede di inserimento guidate e la relativa archiviazione su data base in rete, disponibile in qualsiasi momento da parte dell'ISFOL (informazioni su tutte le province) e da parte delle Regioni (informazioni sulle Province di propria competenza).

Tabella 2 - Province per le quali non sono pervenuti i dati 2006 e 2007, relativamente al monitoraggio sullo stato di attuazione della legge 68/99. Confronto con province italiane che hanno attivato il servizio di collocamento mirato relativo alla Legge 68/99

Area geografica	Anno 2006		Anno 2007	
	N° province per le quali non sono pervenute informazioni	N° province con servizio di collocamento mirato	N° province per le quali non sono pervenute informazioni	N° province con servizio di collocamento mirato
NORD OVEST	0	24	0	24
NORD EST	0	22	0	22
CENTRO	0	21	0	21
SUD E ISOLE	1 (Bari)	38	1 (Reggio Calabria)	40
ITALIA	1	105	1	107

Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

La tabella 2 mostra il numero di province per le quali sono pervenuti le informazioni dalle rilevazioni relative alle annualità 2006 e 2007: le informazioni relative a queste province non sono state pertanto incluse nelle elaborazioni delle quali si tratterà all'interno della presente relazione. Nello specifico, non sono rispettivamente disponibili i dati delle province di Bari per l'anno 2006 e Reggio Calabria per l'anno 2007 (riguardo quest'ultima provincia, per i cui dati vi è stato ritardo nell'inoltro, le informazioni sono tuttavia incluse nel prospetto riepilogativo della regione Calabria).

Inoltre, nella stessa tabella è esposto il numero di province italiane che hanno attivato il servizio di collocamento mirato relativo alla Legge 68/99. Nell'anno 2006 due province

italiane delle 107 totali non avevano autonomia rispetto al servizio di collocamento mirato sul proprio territorio: nello specifico i dati 2006 relativi alle nuove province sarde di Medio Campidano e Carbonia - Iglesias sono inclusi nel prospetto pervenuto per la provincia di Cagliari.

Vale la pena a questo punto elencare alcuni aspetti tecnici che hanno caratterizzato le indagini degli anni 2006 e 2007, in modo da giustificare le scelte che hanno portato alla implementazione del questionario di rilevazione.

Sono due in sintesi gli ambiti predominanti dell'indagine in oggetto, tra l'altro connessi tra loro, che fanno da premessa alla fase espositiva statistica trattata nel presente lavoro: l'introduzione nel questionario di nuove variabili (e relativa analisi del tasso di risposta), e l'eventuale incongruenza dei valori tra dati totali e parziali rilevati sullo stesso item dello strumento di rilevazione.

Come ogni anno, gli incontri ai tavoli tecnici presso il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, tra i diversi attori coinvolti (la D.G. Mercato del Lavoro, le Regioni, l'ISFOL) hanno portato a modifiche, seppur non sostanziali, al questionario di rilevazione. Concretamente, tra le informazioni raccolte vi sono gli iscritti alle liste di collocamento obbligatorio della legge 68/99 e i relativi avviamenti durante l'anno. A partire dal periodo di rilevazione 2006 sono state introdotte alcune nuove classificazioni: l'individuazione della quota di soggetti disabili extracomunitari, e la distinzione tra le differenti tipologie di disabilità (invalidità civile, invalidità da lavoro, invalidità per servizio).

A ciò si devono aggiungere richieste legate al comitato tecnico ex legge 68/99, art. 6, co. 2 (introduzione di item sull'eventuale costituzione di sottocomitati, e richieste sulle specifiche funzioni espletate dai comitati stessi), e l'esordio di alcune domande sul sistema informativo utilizzato dai servizi competenti provinciali (raccolta dati sulla domanda e offerta di lavoro, possibilità da parte degli iscritti e dei datori di lavoro di comunicare via web con gli uffici competenti).

Le nuove richieste hanno reso necessario, da parte degli uffici provinciali, uno sforzo organizzativo che permettesse la reperibilità delle informazioni. Mentre per alcune province il sistema informativo avanzato ha permesso con facilità l'adempimento alle richieste, in altri contesti territoriali non è stato possibile in tempi brevi raggiungere lo stesso obiettivo. Di qui deriva il numero relativamente elevato di province non rispondenti a nuove specifiche domande (numero che comunque si attenua passando dalla rilevazione per l'anno 2006 alla rilevazione del 2007).

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

Va da sé che in alcune circostanze, i calcoli statistici a livello nazionale o classificati per macroarea evidenzino incongruenze tra i dati totali e la somma dei dati parziali. Per questo, nelle elaborazioni che seguiranno si è preferito comunicare, laddove ritenuto necessario, l'informazione sul numero di mancate risposte ad un determinato item.

L'aspettativa resta comunque quella di poter constatare, dalle rilevazioni delle prossime annualità, il raggiungimento di un livello organizzativo ed informativo omogeneo nelle strutture provinciali dislocate sul territorio nazionale, e quindi di poter procedere alla richiesta dei dati esclusivamente in forma disaggregata.

PARTE PRIMA
LO STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE
A LIVELLO NAZIONALE

CAPITOLO 1

IL QUADRO DI RIFERIMENTO NAZIONALE ED EUROPEO

1.1 DISABILITÀ E LAVORO TRA EUROPA E ITALIA

1.1.1 LE PRIORITÀ DELL'UNIONE EUROPEA PER L'INTEGRAZIONE LAVORATIVA DELLE PERSONE DISABILI

L'aumento della partecipazione lavorativa dei disabili rimane una delle sfide principali all'ulteriore consolidamento del modello sociale europeo, all'indomani dell'allargamento dell'UE a 25 membri. Come sottolineato nella recente Comunicazione della Commissione europea, dedicata al Piano d'azione 2008 – 2009, la crescita di attenzione verso questo problema è determinata anche dall'influenza esercitata dalle dinamiche demografiche sull'evoluzione dei mercati del lavoro del Vecchio Continente¹¹.

L'esclusione di un'ampia porzione della forza lavoro disabile dal mercato del lavoro si configura, da un lato come un problema di funzionamento del mercato del lavoro stesso, che come tale va affrontato. D'altro canto, in stretta relazione con il precedente aspetto, la scarsa partecipazione all'occupazione di una fascia così ampia della popolazione contribuisce al mancato raggiungimento della sostenibilità dei sistemi assistenziali e previdenziali, finendo anzi per gravare di un peso aggiuntivo la struttura di questi stessi sistemi.

E' quindi in questo contesto che in sede comunitaria si richiama già da tempo l'attenzione sull'opportunità di sfruttare maggiormente il potenziale occupazionale rappresentato dalle persone disabili, al pari di quello di altri gruppi sociali. A riguardo la correlazione crescente fra invecchiamento della popolazione e disabilità accresce fra le altre cose l'urgenza di intervenire sugli aspetti dell'integrazione lavorativa connessi all'accessibilità a tecnologie e servizi¹².

LA PERCEZIONE DEL PROBLEMA NEI DATI DELL'EUROBAROMETRO

Secondo quanto riportato dai dati dell'Eurobarometro, il 79% dei cittadini dell'Unione europea a 25 membri ritiene che essere disabile tenda di questi tempi a rappresentare uno svantaggio nell'ambito della propria società di appartenenza¹³.

La presenza di una vera e propria discriminazione derivante dall'essere disabile è definita come molto diffusa da almeno il 53% degli europei. Tale percezione varia peraltro in relazione al genere dei rispondenti, se pensiamo che essa appare tale per il 49% degli uomini e per ben il 56% delle donne. Un analogo differenziale è riscontrabile in relazione all'età anagrafica: tale percezione è infatti riscontrata nel 57% delle risposte raccolte nella classe d'età 15 – 24 anni e nel 56% di quella 25 – 39, a fronte del 53% rilevato nella classe 40 – 54 e del 48% relativo a quella degli over 55.

Una percentuale di italiani del tutto analoga a quella europea ritiene uno svantaggio appartenere alla categoria dei disabili (78%). Un numero maggiore di nostri concittadini

¹¹ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, La situazione dei disabili nell'Unione europea: il piano d'azione europeo 2008-2009, Bruxelles, 26.11.2007, COM(2007) 738 definitivo.

¹² Ibidem.

¹³ European Commission, *Discrimination in the European Union*, Special Eurobarometer 263, fieldwork June – July 2006, publication January 2007.

ritiene però molto diffusa la discriminazione connessa all'essere disabile (68%), senza che ricorrano peraltro le differenze percentuali in relazione al genere o all'età riscontrate nel complesso della UE. Soltanto nel caso degli studenti si ha la percezione di una diffusione di questo tipo di discriminazione significativamente maggiore (74%).

Il 29% dei rispondenti europei ritiene che la discriminazione legata a condizioni di disabilità si sia maggiormente diffusa negli ultimi cinque anni. Tale percentuale risulta di dieci punti più alta fra i rispondenti italiani (39%), cogliendo di sorpresa quanti, fra gli addetti ai lavori, tendono a percepire il periodo trascorso come caratterizzato quantomeno dal consolidamento delle innovazioni normative introdotte nel corso del decennio immediatamente precedente.

Gli europei che hanno amici o conoscenti disabili dimostrano con più probabilità di percepire una grande diffusione dei fenomeni legati alla discriminazione. Il punto di vista delle persone affette da problemi cronici di natura fisica o mentale non differisce in maniera significativa da quello di chi non denuncia tali problemi.

Per quanto riguarda il nostro Paese, coloro i quali segnalano di avere amici disabili, dichiarano un maggior grado di consapevolezza circa i propri diritti, laddove dovessero rimanere vittime di discriminazioni o molestie legate a tale condizione (37%, contro il 29% di quanti non hanno amicizie di questo tipo).

Gli italiani che hanno amici disabili sono anche quelli che si dichiarano in maggior numero critici nei confronti degli sforzi compiuti a livello nazionale per combattere le varie forme di discriminazione. Il loro peso percentuale (62%) è peraltro significativamente più alto di quello dei rispondenti europei (54%).

Sul versante delle misure da adottare gli italiani si dichiarano favorevoli in misura del tutto analoga alla media europea (rispettivamente l'89% e il 91% del totale) nei confronti dell'impegno di maggiori risorse finanziarie per migliorare l'eliminazione delle barriere fisiche che rendono difficile la vita delle persone disabili.

Di nuovo sorprendentemente le percentuali di risposta divergono in relazione al tema dell'integrazione lavorativa. Alla domanda se abbiamo bisogno di più disabili inseriti in un posto di lavoro, solo il 59% degli italiani si dichiara infatti d'accordo, contro una media di risposta europea del 74%. Nonostante ciò, la percentuale di italiani che si dichiarano favorevoli all'utilizzo di misure specifiche per garantire anche ai disabili uguali opportunità nell'ambito del lavoro risulta del tutto analoga a quella europea (rispettivamente l'86 contro l'87%).

Infine, gli italiani si dichiarano addirittura più propensi della media degli europei (79 contro 71%) alla raccolta di informazioni anonime sul loro stato di salute nell'ambito delle rilevazioni censuarie, allo scopo di combattere la discriminazione.

LA NATURA DEGLI OSTACOLI ALL'INTEGRAZIONE LAVORATIVA

Le sfaccettature che emergono dai dati dell'Eurobarometro appena commentati, riflettono certamente il generalizzarsi della consapevolezza circa la notevole complessità che, a livello sociale, assume l'interrelazione fra i meccanismi in gioco nella determinazione del fenomeno disabilità, quali la menomazione, le prestazioni funzionali dell'individuo, gli aspetti psicologici.

E' ormai un dato acquisito che l'interrelazione fra meccanismi diversi può finire per produrre esiti analoghi, in termini di riduzione delle funzioni, laddove l'alterazione di un solo meccanismo biologico può viceversa produrre più riduzioni funzionali, complicando di fatto il processo di scelta delle modalità di intervento. Una complessità di questo tipo risulta difficilmente riducibile in un solo paradigma esplicativo - sia esso di natura

medica, bio/psicologica o sociologica – e richiede di spostare il *focus* dalla menomazione alla disabilità, comprendendo con questo termine l'insieme delle barriere sociali, ambientali e attitudinali che svolgono una funzione disabilitante sul soggetto in questione, a partire dalle caratteristiche della menomazione da lui manifestata.

In questo quadro, come ricordato dalla Comunicazione della Commissione sopra richiamata, la scarsa partecipazione delle persone disabili al mercato del lavoro può essere la conseguenza di ostacoli di natura sia discriminatoria che non discriminatoria¹⁴. Sul versante personale, l'interazione fra le problematiche connesse alle specifiche menomazioni e le barriere disabilitanti dell'ambiente sociale e fisico possono generare nel soggetto e/o nella sua famiglia atteggiamenti di rinuncia verso investimenti elevati (economici, emotivi, di tempo ed energie) nelle azioni di avvicinamento al mercato del lavoro. Tali investimenti possono infatti essere giudicati troppo onerosi e suscettibili di esporre il soggetto stesso a mancate conferme e frustrazioni.

Sul versante datoriale gli sforzi aggiuntivi richiesti (di natura organizzativa e tecnica) per l'inserimento di un lavoratore disabile, possono determinare, a parità di altre condizioni oggettive (competenze, livello di qualificazione, ecc.) la propensione all'assunzione di candidati che non lascino intravedere lo stesso livello di indeterminatezza, relativamente al livello di produttività atteso. L'incontro fra la scarsa propensione dei disabili a investire nella ricerca di un lavoro e lo sforzo dei datori di lavoro (pubblici e privati) di minimizzare i costi dell'integrazione lavorativa, può tradursi in un rafforzamento delle barriere disabilitanti e, come corollario, in un perdurante fenomeno di segregazione dei disabili lontano dal mercato del lavoro.

LE PRIORITÀ INDIVIDUATE NEL PIANO D'AZIONE EUROPEO 2008 – 2009

Il Piano d'azione europeo per il 2008 – 2009 ha individuato nell'accessibilità un obiettivo prioritario ai fini dell'inclusione attiva e dell'accesso ai diritti. In particolare:

“La disponibilità di beni, servizi e infrastrutture accessibili e l'eliminazione di ostacoli all'istruzione e al mercato del lavoro sono indispensabili per consentire ai disabili in una società che invecchia di partecipare, in forma non discriminatoria e inclusiva, ai molteplici aspetti della vita quotidiana. L'accessibilità, che è anche nodo focale della Convenzione delle Nazioni Unite¹⁵, consente di fornire una risposta integrata alle esigenze eterogenee di uomini e donne con disabilità”¹⁶.

A giudizio della Commissione europea, migliorare l'accessibilità al mercato del lavoro significa essenzialmente agire sui seguenti versanti.

- a. Adottare strategie che associno programmi di occupazione flessibili, occupazione assistita, inclusione attiva e misure positive, in un quadro che completi la legislazione europea vigente in materia di lotta contro la discriminazione.
- b. Assumere come punto di riferimento l'approccio della flessicurezza per consentire alle persone disabili di trovare e conservare più facilmente un impiego:

“Gli elementi tipici della flessicurezza sono, ad esempio, modalità contrattuali flessibili e affidabili, formule di lavoro temporaneo o a tempo parziale, politiche attive del mercato

¹⁴ COM (2007) 738 def. del 26.11.2007, cit.

¹⁵ Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, art. 3 sui principi generali e art. 9 sull'accessibilità.

¹⁶ COM (2007) 738 def. del 26.11.2007, p. 8, cit.

del lavoro, strategie integrate di apprendimento lungo tutto l'arco della vita e sistemi moderni di sicurezza sociale che garantiscono un adeguato supporto al reddito durante i periodi di disoccupazione."¹⁷

- c. Sfruttare il potenziale dell'occupazione assistita (assistenza personale e adattamento del luogo di lavoro) per l'inserimento nel mercato del lavoro aperto. A riguardo di importanza centrale viene considerata la collaborazione fra servizi pubblici per l'impiego e datori di lavoro nella pianificazione di programmi di formazione e di reinserimento professionale.

In riferimento a tutti questi versanti la Commissione europea si impegnerà direttamente, raccogliendo e analizzando esempi di buone prassi; occupandosi delle misure per favorire la partecipazione ed evitare il ritiro anticipato; valutando le possibilità di riforma dei sistemi di compensazione finanziaria come fonti alternative di reddito; operando con la rete europea dei direttori dei servizi pubblici per l'impiego e semplificando le norme relative agli aiuti di Stato.

Più in generale, la stessa Comunicazione individua gli altri ambiti strategici, non direttamente connessi all'accessibilità al mercato del lavoro, che costituiranno motivo di attenzione nello stesso biennio:

- sviluppare l'accessibilità a beni, servizi e infrastrutture;
- rafforzare la capacità di analisi della Commissione per promuovere l'accessibilità;
- favorire la messa in atto della Convenzione delle Nazioni Unite;
- completare il quadro legislativo comunitario per la lotta contro la discriminazione.

LA RECETTIVITÀ DEL QUADRO NORMATIVO NAZIONALE

La riforma introdotta dalla Legge 68/99 ha consolidato lo stadio evolutivo maturo raggiunto dalle politiche italiane di settore, confermando un approccio alla disabilità in quanto processo di esclusione sociale sfaccettato, in forte continuità con quanto già prefigurato dalla Legge quadro 104/92. Essa ha marcato il passaggio da un approccio assistenziale, sostanzialmente indifferente nei confronti dei meccanismi di costruzione sociale del problema, ad uno fortemente orientato alla valorizzazione delle competenze e potenzialità del lavoratore.

Pur mantenendo un impianto impositivo, basato sulle quote d'obbligo, la riforma ha creato una cornice coerente per l'utilizzo di una serie di istituti che consentono di rendere flessibile e graduale il processo di integrazione lavorativa, in ciò venendo anche incontro alle esigenze e difficoltà manifestate dai datori di lavoro. Recentemente modificato in una serie di punti qualificanti, tale impianto normativo rimane idoneo a guidare il recepimento delle priorità individuate a livello europeo per il biennio in corso, con particolare riguardo alla flessibilizzazione dei percorsi di ingresso e al potenziamento dell'occupazione assistita.

Accanto a ciò, le priorità comunitarie contribuiscono ad individuare i punti di debolezza e le contraddizioni tuttora presenti nel *policy mix* italiano e che costituiscono, per l'azione della Legge 68/99, altrettanti punti di rigidità.

In primo luogo le misure finalizzate all'abbattimento delle barriere possono essere messe a rischio, sia dalla scarsità di risorse, sia da una certa indeterminatezza dei confini di

¹⁷ Ibidem, pp. 8 e 9.

intervento, legata anche alla poca disponibilità di informazioni utilizzabili per prendere decisioni rilevanti. Su un altro versante, le misure redistributive rischiano di disporre di risorse scarse ma, cosa più grave, possono essere indebolite dalla competizione fra gruppi di beneficiari, in una fase storica in cui certamente mutano la geografia dei bisogni sociali (povertà, immigrazione, invecchiamento ecc.) e le richieste rivolte ai sistemi di *welfare*.

La nuova legislazione sul diritto al lavoro dei disabili vede sopravvivere normative speciali indirizzate a categorie particolari, mentre il governo centrale del sistema dei benefici economici appare in contraddizione con il processo di decentramento delle politiche sociali e del lavoro. Accanto a ciò rimangono inattuata la previsione formulata nell'art. 3, comma 3 della Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare (Legge 8 agosto 1995, n. 335) e nell'art. 24 della Legge 328/00, riguardanti rispettivamente i criteri di riordino delle prestazioni previdenziali ed assistenziali di invalidità e inabilità e quelli degli emolumenti derivanti da invalidità civile, cecità e sordomutismo.

Al fine ottenere e mantenere su tutto il territorio nazionale un livello qualitativamente adeguato di servizi indirizzati alla disabilità (con particolare riguardo all'integrazione lavorativa) occorrerebbe, più che aumentare le risorse a disposizione, agire per un uso maggiormente equilibrato e trasparente delle stesse. A riguardo, un aumento del livello di attivazione delle misure non dovrebbe prescindere da interventi di riordino dei *benefit*, in armonia con misure universali di sostegno al reddito e senza rischiare di abbassare il livello di reddito attuale di percettori effettivamente disabili.

Le evidenti disparità territoriali nella quantità se non nella qualità dei servizi erogati fanno ritenere sempre più urgente anche in questo ambito la determinazione di livelli di prestazione condivisi a livello nazionale, senza trascurare di considerare gli assetti integrati che spesso ormai presenta la *governance* locale delle politiche sociali e del lavoro. A riguardo il presupposto indispensabile indicato dalle priorità europee è la ricerca costante di un punto di equilibrio fra le misure di *welfare* e il riconoscimento alla piena autonomia nelle scelte di vita individuali e familiari delle persone disabili.

1.1.2 IL FSE E LE AZIONI DI SISTEMA DEL MINISTERO DEL LAVORO

Nella logica della complementarietà dell'intervento dello Stato rispetto alle misure di intervento delle Regioni, il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale con la Direzione Generale del Mercato del Lavoro negli anni scorsi ha messo in atto *Azioni di Sistema*, previste nei Piani Operativi Nazionali, con la finalità di sostenere, attraverso una serie di interventi coordinati a livello nazionale e in accordo con le realtà territoriali, i principali processi di riforma e di innovazione nell'ambito della riforma dei Servizi per l'Impiego.

L'attività qualificata dei Servizi per l'Impiego è condizione fondamentale per favorire l'incontro domanda e offerta di lavoro, ma anche per raccordare efficacemente le strutture pubbliche e private che operano per lo sviluppo dell'occupazione e dell'imprenditorialità in un dato territorio.

In questo contesto, la Direzione Generale del Mercato del Lavoro, ricorrendo a finanziamenti nazionali e comunitari ha promosso Azioni di Sistema, dirette a supportare le Regioni e le Province nell'attuazione della riforma e, al contempo, a garantire un livello qualitativo e quantitativo uniforme nell'erogazione dei nuovi servizi rivolti alle persone con disabilità soprattutto attraverso un processo di affiancamento di strutture esperte il cui compito è anche quello di assicurare il trasferimento e il confronto in diversi territori di buone pratiche attivabili.

Lo scambio di esperienze e pratiche fra i diversi Centri per l'Impiego e il confronto con realtà esterne ad essi che hanno esperienza in ambiti specifici, è sicuramente una modalità di crescita di tutto il sistema del lavoro nel nostro paese.

Considerato quanto sopra, gli obiettivi prestabiliti delle Azioni di Sistema messe in atto dalla Direzione Generale del Mercato del Lavoro sono stati nello specifico la promozione dell'*informazione* e *sensibilizzazione* nei confronti dei datori di lavoro, enti bilaterali, ordini dei consulenti del lavoro e associazioni dirigenti del personale etc.; l'attivazione di servizi di *help-desk giuridico* sulle problematiche relative all'attuazione della legge n. 68 del 1999 (potenziali destinatari: disabili e loro associazioni, imprese e organizzazioni di rappresentanza, SPI, strutture terzo settore); la *sensibilizzazione* congiunta del personale dei Servizi finalizzata allo sviluppo della cultura dell'integrazione; *interventi di consulenza* relativi ad auditing organizzativo delle imprese e per la diffusione di tecniche di job analysis e ricerca della "posizione adatta"; progettazione e realizzazione di *azioni positive* per l'inserimento al lavoro (modelli di simulazione della realtà d'impresa, tutorship specializzate, presidio delle relazioni interpersonali nei luoghi di lavoro).

Rispetto a tali obiettivi, la Direzione Generale del Mercato del Lavoro ha promosso e realizzato nell'ambito della Programmazione FSE 2000/2006, interventi di comunicazione e informazione e interventi di supporto consulenziale. Nell'ambito delle Azioni di Sistema, sono state realizzate attività volte sia alla sensibilizzazione sull'inserimento occupazionale dei soggetti disabili sia al supporto ai Centri per l'Impiego nell'attivazione di servizi dedicati a tale tipologia di utenza .

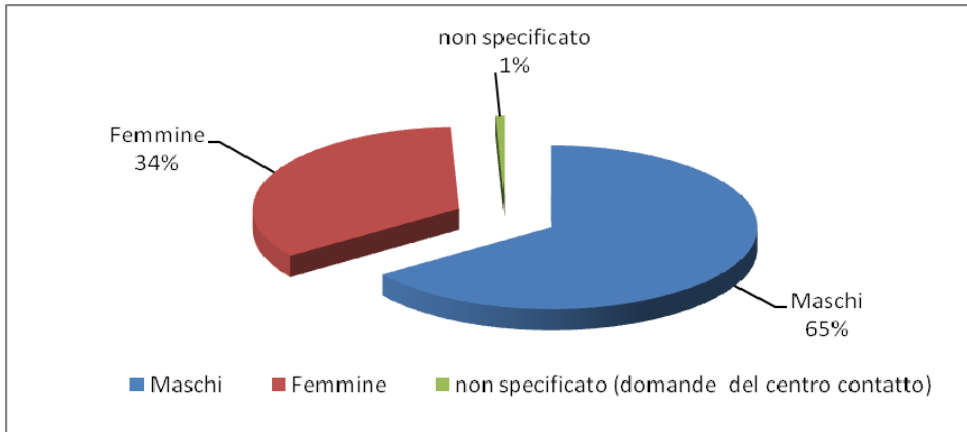
Appartengono alla categoria degli interventi di comunicazione e promozione: la creazione di un Numero verde per dare informazioni, sia alle imprese che ai disabili (percentuali del 15% contro 85%), sulle modalità di attuazione e sulle potenzialità offerte dalla legge n. 68/99. Rispetto all'area dell'informazione e comunicazione, particolare rilevanza è stata data alla pubblicità/informazione realizzata su tutto il territorio nazionale. Le campagne informative hanno consentito la realizzazione di spot radiofonici e televisivi, campagne stampa, opuscoli divulgativi, locandine e manifesti sulle opportunità previste dal collocamento dei disabili e l'attivazione di "Punti mobili informativi", che, in accordo con gli interlocutori istituzionali, attraverso l'uso di un camper attrezzato e con il supporto di esperti sulla tematica ha raggiunto vasti territori (privilegiando i comuni che fossero più distanti dai Cpi. per i territori del centro-nord nell'ob. 3 e tutti i capoluoghi di provincia del Mezzogiorno) La pubblicità multimediale ha contribuito a sensibilizzare la collettività ed a diffondere quella cultura dell'integrazione che sottende alla normativa. Validi strumenti di informazione sono stati i *Vademecum* (stampati anche in braille), inviati ad enti locali, imprese, associazioni di categoria, scuole ecc. e distribuiti anche attraverso i punti mobili e i Centri per l'Impiego e 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/operatori), della scuola, della formazione professionale ed esponenti del no profit.

L'implementazione del sito ministeriale sulla tematica della disabilità è avvenuta 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, sono stati risolti quesiti sulle problematiche relative all'attuazione della legge 68/99. Questa rubrica, dato il positivo riscontro ottenuto, è stata rifinanziata ed è rimasta attiva per tutto il 2006.

Il progetto relativo all'ampliamento della campagna di comunicazione sulla legge 68/99 ha previsto che la *Rubrica "Esperto Risponde" on-line* fosse attivata nel dicembre 2005 per concludersi nel dicembre 2006. Si riportano di seguito (da figura 3 a figura 7) i dati quantitativi complessivi del servizio di consulenza on line. Le statistiche sono state

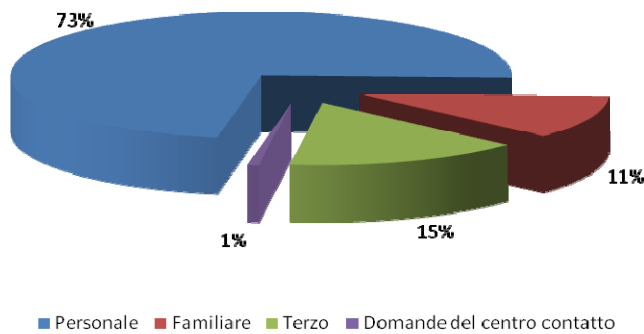
elaborate sulla base dei quesiti pervenuti e suddivise secondo i seguenti cluster: distinzione per "sesso", distinzione per "richiesta per", distinzione per "argomento", distinzione per "regione", e distinzione per "area geografica".

Figura 3 - Rubrica "Esperto Risponde" on-line. I quesiti pervenuti. Per sesso dei contatti (V. ass.)



Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali

Figura 4 - Rubrica "Esperto Risponde" on-line. I quesiti pervenuti. I quesiti per tipologia di beneficiario (V. ass.)



Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali

Dalle rilevazioni si evince che coloro che si sono rivolti al servizio di consulenza "on line" sono in maggioranza di sesso maschile (65% contro il 34% di sesso femminile), risiedono soprattutto nel sud Italia (figure 3 e 5 - la percentuale più alta di quesiti è pervenuta da mittenti che indicano quale regione di provenienza la Campania - 15% - seguita dalla Sicilia - 12%), il 32% dalle regioni del nord (10% dalla Lombardia, 8% dal Veneto), solo il 20% dal centro (da evidenziare però l'alta percentuale di quesiti inviati dal Lazio - 12%). A livello regionale, la classifica delle aree di provenienza vede (figura 5): al primo posto la Campania con il 15% del totale delle domande pervenute, seguita dal Lazio e dalla Sicilia con il 12%, dalla Lombardia (10%), Puglia (9%), il Veneto (8%), la Sardegna (6%), l'Emilia Romagna (5%), la Liguria, la Calabria ed il Piemonte (4%); il 2% dei quesiti si registra essere pervenuto (percentuale

riferita a ciascuna regione) da: Umbria, Toscana, Marche ed Abruzzo, l'1 % da: Basilicata, Friuli Venezia Giulia, Molise e Trentino Alto Adige. Nell'arco di un anno di attivazione del servizio non risulta essere pervenuta nessuna domanda dalla Valle d'Aosta.

Si sono richieste informazioni soprattutto per motivi "personali" (73% - figura 4) e con riferimento ad argomenti legati all'obbligo di assunzione (30,7% - figura 6) e al prospetto informativo (13,6% - figura 6).

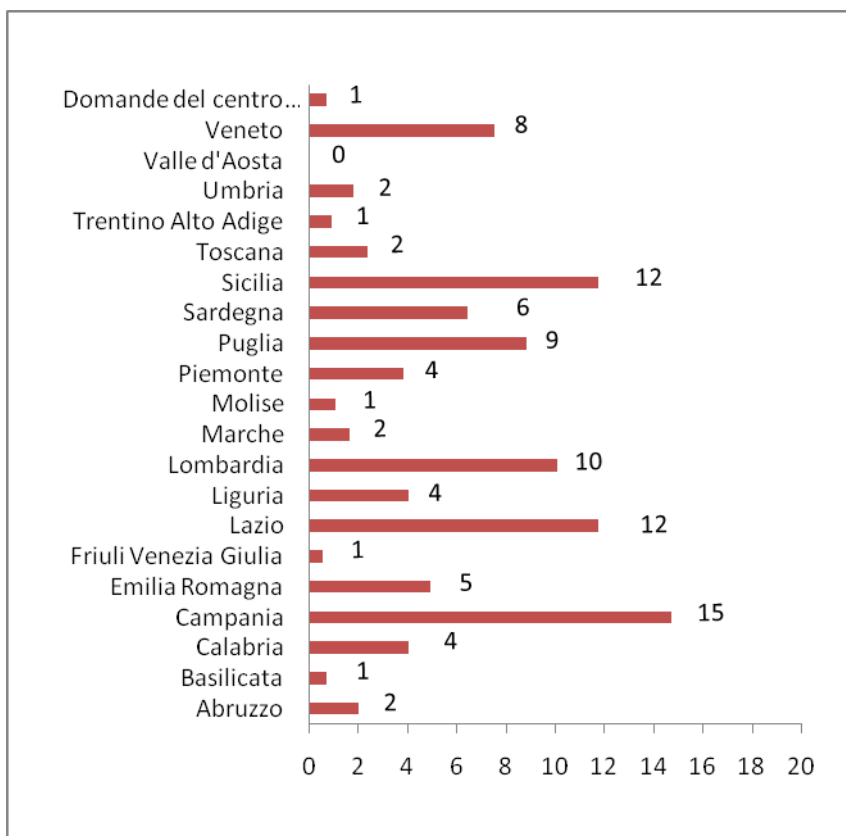
La rubrica "esperto risponde" è stata supportata da una campagna di comunicazione che ha previsto la produzione e distribuzione di materiale cartaceo ed una campagna banner. Sono stati ideati, prodotti e distribuiti:

_ n. 100.000 depliant informativi "esperto risponde on-line", contenenti una guida pratica all'utilizzo delle pagine web dedicate al collocamento delle persone con disabilità e la raccolta di 47 FAQ;

_ n. 5.000 volumi "Raccolta leggi, decreti, circolari e note esplicative" nella quale sono state inserite le leggi, i decreti, le circolari, le note esplicative, le risposte a quesiti, i pareri del Consiglio di Stato e della Conferenza Unificata, inerenti le tematiche legate all'inserimento lavorativo dei disabili

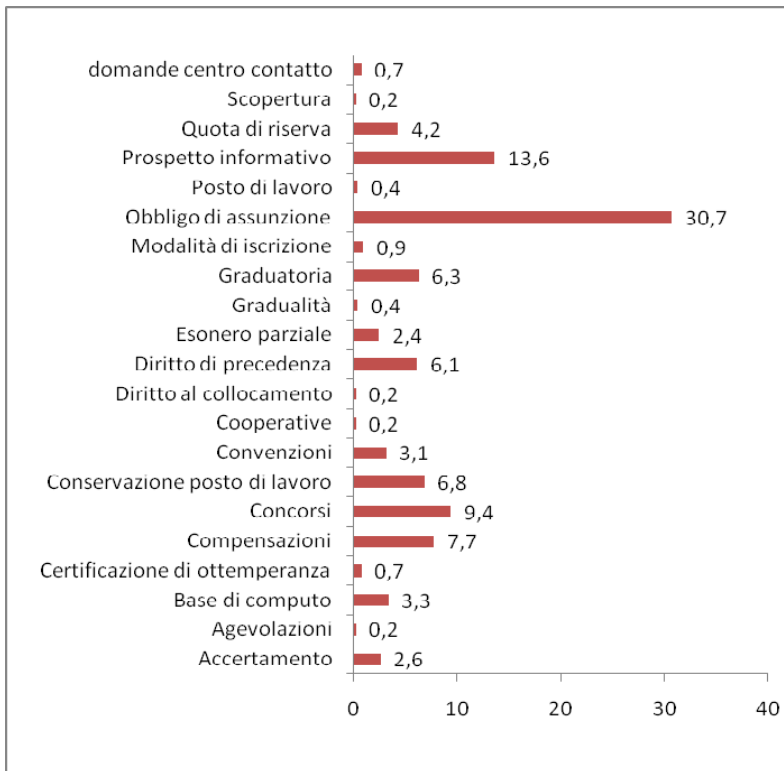
_ n. 5.000 locandine con funzione di informazione all'interno dei luoghi direttamente coinvolti nell'applicazione della normativa oggetto della campagna.

Figura 5 - Rubrica "Esperto Risponde" on-line. I quesiti pervenuti. I quesiti per Regione di provenienza (val. %)



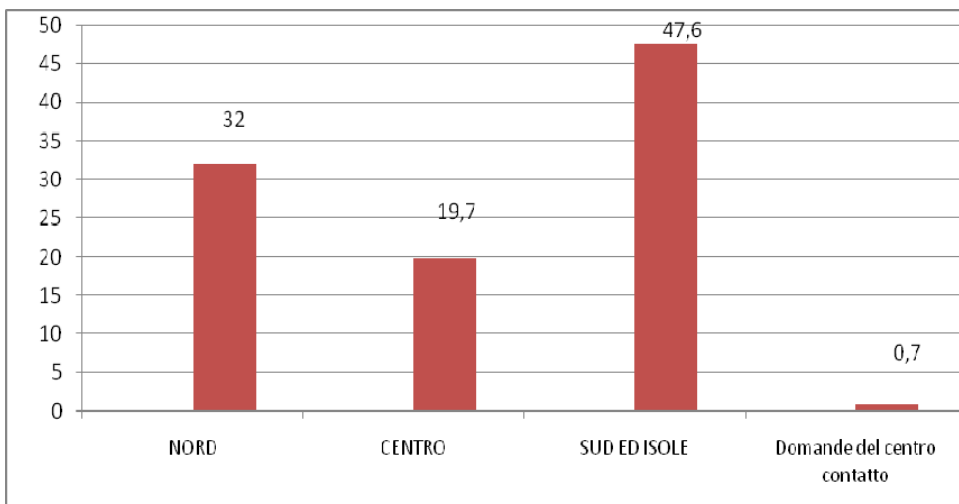
Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali

Figura 6 - Rubrica "Esperto Risponde" on-line. I quesiti pervenuti. I quesiti per argomento (val. %)



Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali

Figura 7 - Rubrica "Esperto Risponde" on-line. I quesiti pervenuti per area geografica (val. %)



Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali

Per la campagna banner, in totale, sono state erogate n. 57.089.936 di impression. Particolarmente importante è il risultato ottenuto con la programmazione garantita che è stata di 30.987.766 impression, a fronte delle 23.205.000 previste inizialmente. L'obiettivo della campagna pubblicitaria è stato infatti supportare la rubrica on line attraverso uno strumento in grado, da un lato, di far conoscere il servizio, e dall'altro di indirizzare direttamente l'informazione verso le pagine di interesse.

Appartengono all'area degli interventi consulenziali, le Azioni a supporto delle Amministrazioni provinciali per l'inserimento nel mercato del lavoro di soggetti disabili e la consulenza e fornitura di ausili per la valutazione delle prestazioni lavorative degli stessi.

I servizi informativi e consulenziali finalizzati all'inserimento nel mercato del lavoro di soggetti disabili a sostegno dei Servizi Pubblici per l'impiego, hanno realizzato seminari mirati rivolti ai soggetti istituzionali, alle imprese, alle parti sociali, al mondo del volontariato.

Relativamente agli interventi di tipo consulenziale, il supporto diretto ai Centri per l'Impiego è stato realizzato attraverso azioni di consulenza e affiancamento "on the job" la cui articolazione ha risposto alle esigenze particolari manifestate a livello provinciale. Sono state in questo modo trasferite metodologie innovative in grado di accrescere il profilo professionale dell'operatore della mediazione fornendogli strumenti per il superamento e/o la gestione degli "ostacoli" presenti nell'attività di inserimento lavorativo mirato del disabile.

Nell'ambito dell'attività di consulenza si segnala la ricerca sugli ausili per la valutazione delle prestazioni lavorative dei disabili che ha prodotto l'elaborazione di Linee Guida che presentano gli ausili più idonei alle varie forme di disabilità e la fornitura di postazioni informatiche attrezzate.

In conclusione le Azioni attivate hanno sviluppato un sistema integrato di inserimento lavorativo delle persone disabili, sensibilizzato i soggetti del mercato del lavoro sulle opportunità offerte dalla legge n. 68 del 1999 ed infine, hanno supportato gli Enti locali ad attivare i nuovi servizi del collocamento mirato. Nel grafico vengono evidenziati i prodotti specifici delle Azioni di sistema.

NETWORK E RICADUTE

Presupposto necessario per la programmazione e l'attuazione di efficaci politiche per l'integrazione sociale e lavorativa delle persone con disabilità è la rete o cooperazione tra i diversi settori e istituzioni operanti nel territorio.

Premesso che l'organizzazione di rete si concreta nell'insieme di relazioni tra più soggetti che, a fronte di interessi comuni, si impegnano in processi di scambio riconoscendo nella cooperazione lo strumento più efficace a perseguire i propri obiettivi, la costruzione della rete tra enti e strutture, in relazione ai processi di inserimento lavorativo delle persone disabili permette, da una parte, di adottare un approccio multiforme rispetto alle problematiche complesse che caratterizzano il lavoro della persona disabile, e dall'altra, impedisce la duplicazione di interventi con la migliore utilizzazione delle risorse disponibili rispetto alle esigenze di un dato territorio.

In tale ottica, gli interventi promossi dal Ministero del Lavoro hanno prodotto in itinere ed ex post il confronto e dialogo tra i diversi attori del territorio nella misura in cui nell'ambito degli interventi realizzati sono stati organizzati seminari formativi ed informativi che hanno visto la partecipazione non solo di rappresentanti della provincia e operatori dei Centri per l'impiego, ma anche di soggetti appartenenti all'area del volontariato e dei servizi socio assistenziali nonché delle imprese e loro rappresentanze. In alcuni casi, peraltro, i gruppi di esperti sono stati coinvolti dalle Amministrazioni provinciali nella realizzazione di progetti di titolarità delle stesse Amministrazioni preordinati all'implementazione della rete territoriale di servizi eterogenei nei processi di inserimento lavorativo delle persone disabili.

1.2 IL DIRITTO AL LAVORO E LE PERSONE DISABILI IN ITALIA

1.2.1 L'INTEGRAZIONE LAVORATIVA E LA LEGGE 68/99

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 primo 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.

1.2.2 LA LEGGE 68/99 "IN SINTESI"

SOGGETTI BENEFICIARI	<p>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)</p>
DATORI DI LAVORO E QUOTE DI RISERVA	<p>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).</p> <p>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:</p> <p>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</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>
SERVIZI PER L'IMPIEGO E COMITATI TECNICI	<p>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).</p> <p>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,</p>

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. La concessione di L'autorizzazione all'esonero parziale, concessa per un periodo di tempo determinato, viene rilasciata in presenza di almeno una delle caratteristiche su indicate 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'inadempimento, 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 richiede 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 risulti 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, della Salute e delle Politiche Sociali

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 aderenti¹⁸. 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

¹⁸ 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.

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 regole da far valere in sede locale (la convenzione quadro), devono affiancarsi il ruolo di controllo assegnato alla Regione e alla Commissione provinciale del lavoro¹⁹ e quello delle Agenzie sociali per il lavoro²⁰, 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.²¹

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.

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

¹⁹ In relazione alla valutazione della congruità della commutabilità ai fini della copertura della quota di riserva dei lavoratori inseriti in cooperativa sociale.

²⁰ Prefigurate dall'art. 13 dello stesso Decreto.

²¹ D. Garofalo, *Il contratto di inserimento: dall'occupabilità all'adattabilità*, in "LG", in corso di pubblicazione.

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.

1.3 LE RIFORME NORMATIVE

1.3.1 INCENTIVI ALLE ASSUNZIONI: IL REGOLAMENTO (CE) N.2204/2002 DELLA COMMISSIONE DEL 12 DICEMBRE 2002

Con regolamento (CE) n.2204/2002 della Commissione, e successive modifiche e integrazioni, sono state introdotte norme dirette a regolamentare le misure a favore dell'occupazione che soddisfano tutte le condizioni di cui all'art. 87, paragrafo 1 del Trattato e che, pertanto, costituiscono aiuti di stato; i regimi di aiuti di stato che rispettano tutte le disposizioni del precitato regolamento vengono, infatti, considerati compatibili con il mercato comune e sono esentati, salvo i casi di cui all'art.9, dall'obbligo di notificazione previsto all'art. 88, paragrafo 3 del Trattato²², purché il regime di aiuti applicato dallo stato membro contenga, altresì, un esplicito riferimento al regolamento comunitario, attraverso la citazione del titolo e degli estremi di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee.

Il problema della disoccupazione è stato, difatti, da sempre oggetto di attenzione da parte della Comunità Europea, ed in particolare modo quello afferente all'inserimento al lavoro di specifiche categorie di soggetti, quali svantaggiati e disabili, il cui inserimento nel mercato del lavoro risulta particolarmente complesso.

Il regolamento comunitario dedica, per l'appunto, gli artt. 5 e 6 per declinare le condizioni da rispettare nell'applicare regimi di aiuti di stato finalizzati all'assunzione di lavoratori svantaggiati e disabili, o volti a coprire i costi supplementari legati all'assunzione di disabili.

Relativamente a questo ultimo *target*, infatti, l'aiuto di stato legittimato dal legislatore comunitario è giustificato, sia dall'attenuazione del vantaggio finanziario dell'impresa, causato dalla minore produttività del lavoratore assunto, sia dal fatto che, in assenza di tale incentivo, molti soggetti appartenenti a tali categorie di lavoratori rimarrebbero, probabilmente, a rischio di esclusione dal mercato del lavoro.

Il legislatore comunitario è, pertanto, favorevole ad sostenere i regimi che prevedono tali aiuti, indipendentemente dalla dimensione produttiva e dalla localizzazione del beneficiario.

²² Articolo 88 Trattato CE

- a. La Commissione procede con gli Stati membri all'esame permanente dei regimi di aiuti esistenti in questi Stati. Essa propone a questi ultimi le opportune misure richieste dal graduale sviluppo o dal funzionamento del mercato comune.
- b. Qualora la Commissione, dopo aver intimato agli interessati di presentare le loro osservazioni, constati che un aiuto concesso da uno Stato, o mediante fondi statali, non è compatibile con il mercato comune a norma dell'articolo 87, oppure che tale aiuto è attuato in modo abusivo, decide che lo Stato interessato deve sopprimerlo o modificarlo nel termine da essa fissato.
- c. Qualora lo Stato in causa non si conformi a tale decisione entro il termine stabilito, la Commissione o qualsiasi altro Stato interessato può adire direttamente la Corte di giustizia, in deroga agli articoli 226 e 227. A richiesta di uno Stato membro, il Consiglio, deliberando all'unanimità, può decidere che un aiuto, istituito o da istituirsi da parte di questo Stato, deve considerarsi compatibile con il mercato comune, in deroga alle disposizioni dell'articolo 87 o ai regolamenti di cui all'articolo 89, quando circostanze eccezionali giustificano tale decisione. Qualora la Commissione abbia iniziato, nei riguardi di tale aiuto, la procedura prevista dal presente paragrafo, primo comma, la richiesta dello Stato interessato rivolta al Consiglio avrà per effetto di sospendere tale procedura fino a quando il Consiglio non si sia pronunciato al riguardo. Tuttavia, se il Consiglio non si è pronunciato entro tre mesi dalla data della richiesta, la Commissione delibera. Alla Commissione sono comunicati, in tempo utile perché presenti le sue osservazioni, i progetti diretti a istituire o modificare aiuti. Se ritiene che un progetto non sia compatibile con il mercato comune a norma dell'articolo 87, la Commissione inizia senza indugio la procedura prevista dal paragrafo precedente. Lo Stato membro interessato non può dare esecuzione alle misure progettate prima che tale procedura abbia condotto a una decisione finale.

In particolare, l'art. 5 del regolamento su citato dispone che le imprese che procedono all'assunzione di una persona disabile possono beneficiare di un aiuto di stato, calcolato in misura percentuale del costo salariale su un periodo di un anno successivo all'assunzione, fino ad un limite massimo del 60% del predetto costo.

Il legislatore comunitario pone, tuttavia, il rispetto di due condizioni: innanzitutto, salvo il caso del licenziamento per giusta causa, al lavoratore assunto deve essere garantita la continuità dell'impiego per almeno dodici mesi; inoltre, qualora l'assunzione non rappresenti un incremento netto del numero dei dipendenti dell'impresa, per beneficiare dell'aiuto è necessario che il posto occupato si sia reso vacante a seguito di dimissioni volontarie, di pensionamento per raggiunti limiti di età, di riduzione volontaria dell'orario di lavoro o di licenziamento per giusta causa.

Ma vi è più; l'art. 6 del regolamento introduce la possibilità di finanziare costi aggiuntivi legati all'occupazione di lavoratori disabili quali: i costi per l'adattamento dei locali; i costi di assistenza o tutoraggio; i costi per l'adattamento dei locali o l'acquisto di apparecchiature utilizzate dal lavoratore assunto. Qualora il beneficiario dell'aiuto sia invece un datore di lavoro protetto (datore di lavoro che occupa nello stabilimento almeno il 50% di lavoratori disabili), l'aiuto potrà coprire anche i costi relativi alla costruzione, all'installazione o all'ampliamento dello stabilimento, nonché i costi amministrativi e di trasporto derivanti dall'occupazione di disabili.

Di particolare interesse appare inoltre la disciplina del cumulo relativamente agli aiuti di stato concessi nell'ambito di regimi esentati in applicazione degli artt. 5 e 6 del regolamento: gli aiuti accordati nell'ambito di tali regimi possono, infatti, essere cumulati con altri aiuti di stato o con altre misure di sostegno comunitario in relazione agli stessi costi, a condizione che tale cumulo non sia superiore al 100% dei costi salariali dei lavoratori considerati.

Il legislatore comunitario regola, altresì, i casi in cui gli aiuti di stato sono soggetti all'obbligo di notificazione preventiva alla Commissione; giova segnalare, in tal senso, l'ipotesi contemplata all'art.9, paragrafo 6 del regolamento nella parte in cui si prevede che gli aiuti per la conversione di contratti temporanei o a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato restano soggetti agli obblighi di cui all'art. 88, paragrafo 3 del Trattato.

La *ratio legis* di tale previsione si rinviene nel fatto che, in tali casi, l'aiuto non determina un incremento netto dei posti di lavoro in azienda, e pertanto la compatibilità ed il rispetto delle prescrizioni comunitarie resta soggetta all'esclusiva valutazione della Commissione.

Analogo obbligo di notificazione preventiva con le modalità di cui all'art. 88, paragrafo 3 del Trattato permane, ai sensi dell'art. 9 paragrafo 7 del regolamento, per i regimi di aiuti di stato volti all'assunzione o all'occupazione di lavoratori disabili; il disposto viene giustificato dal fatto che, in tali casi, occorre una valutazione preventiva della Commissione sulla conformità di tali aiuti ai dettami contenuti nel art. 87²³ del Trattato.

²³ Articolo 87 Trattato CE

1. Salvo deroghe contemplate dal presente trattato, sono incompatibili con il mercato comune, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza.
2. Sono compatibili con il mercato comune:
 - a) gli aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, a condizione che siano accordati senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti,
 - b) gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali,
 - c) gli aiuti concessi all'economia di determinate regioni della Repubblica federale di Germania che risentono della divisione della Germania, nella misura in cui sono necessari a compensare gli svantaggi economici provocati da tale divisione.

Da ultimo, particolare rigore è imposto agli stati membri nell'esercizio dell'attività di controllo imposta ai sensi dell'art.10 del regolamento.

E' fatto obbligo, infatti, di predisporre e conservare, per un periodo di 10 anni, decorrenti dalla data di concessione dell'ultimo aiuto singolo accordato nell'ambito dei regimi disciplinati dal precitato regolamento, un registro dettagliato contenente le informazioni necessarie per valutare se tutte le condizioni di esenzione previste dal regolamento sono state soddisfatte.

Gli stati membri devono, altresì, trasmettere alla Commissione una sintesi delle informazioni, relative al regime di aiuti applicato, servendosi del modello di cui all'allegato I del precitato regolamento, nonché provvedere all'invio di una relazione per ogni anno civile, o periodo di anno civile, in cui il regolamento è applicabile, utilizzando in tal caso il modello di cui all'allegato II.

1.3.2 INCENTIVI ALLE ASSUNZIONI: IL NUOVO ARTICOLO 13 DELLA LEGGE 12 MARZO 1999 N. 68

La legge 24 dicembre 2007, n. 247, "*Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale*" ha abrogato le disposizioni contenute nell'art. 13 della legge n. 68 del 1999 e sostituito la precedente disciplina sulle agevolazioni finanziarie all'assunzione a carico del Fondo Nazionale per il diritto al lavoro dei disabili - limitata alla fiscalizzazione degli oneri sociali - con una nuova che, nel rispetto delle prescrizioni contenute nelle disposizioni del Regolamento (CE) N.2204/2002 della Commissione e successive modifiche e integrazioni, modifica la natura del beneficio finanziario concedibile - ora sovvenzione a fondo perduto - ampliandone formalmente l'entità economica, misurata sul costo salariale del lavoratore disabile assunto.

Ma andiamo per ordine.

Il Fondo Nazionale per il diritto al lavoro dei disabili, attivo sin dal 1999, nasce come strumento accessorio ai percorsi di inserimento mirato introdotti dalla nuova normativa sulle assunzioni obbligatorie, allo scopo di incentivare il ricorso, da parte dei datori di lavoro privati, a soluzioni di inserimento lavorativo costruite su percorsi di avviamento tarati ad personam e trasfusi nelle convenzioni.

In questo senso nulla è cambiato; la possibilità di concorrere all'accesso ai benefici finanziari di cui all'art. 13, comma 1 lett. a) e b) è limitata ai datori di lavoro privati, anche non soggetti all'obbligo di assunzione, che per ottemperare agli obblighi di assunzione previsti dalla 68/99 stipulino con i servizi territoriali competenti una convenzione ex art.11 legge 68/99.

Tuttavia, contrariamente a quanto precedentemente disposto, il legislatore nazionale, allo scopo di incentivare politiche attive di inserimento mirato tese a favorire, quanto più

3. Possono considerarsi compatibili con il mercato comune:

- a) gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione,
- b) gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo oppure a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro,
- c) gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse,
- d) gli aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio, quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nella Comunità in misura contraria all'interesse comune,
- e) le altre categorie di aiuti, determinate con decisione del Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata su proposta della Commissione.

possibile, percorsi di inserimento stabile, delimita la platea di destinatari astrattamente beneficiari delle risorse finanziarie del Fondo, riservandone l'accesso esclusivamente ai datori di lavoro privati che abbiano assunto, con contratto di lavoro a tempo indeterminato, il lavoratore disabile attraverso la stipula di una convenzione ex art.11 legge 68/99.

E' stato, altresì, riprodotto in toto il target di persone con disabilità la cui assunzione a tempo indeterminato attribuisce al datore di lavoro privato lo "status" di possibile destinatario delle risorse del Fondo, annualmente assegnate con decreto ministeriale di riparto, seppure l'entità economica attribuita al datore di lavoro sia variabile a seconda della tipologia di disabilità, della riduzione della capacità lavorativa riconosciuta al disabile assunto o dell'appartenenza del medesimo ad una delle tabelle di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 dicembre 1978, n. 915, e successive modificazioni e integrazioni.

La nuova normativa, conformemente agli indirizzi comunitari in materia di aiuti di stato all'occupazione, determina infatti il limite massimo di aiuto concedibile al datore di lavoro privato, il quale può beneficiare di una sovvenzione a fondo perduto d'intensità lorda non superiore al 60% del costo salariale annuo per ogni lavoratore disabile che, assunto ai sensi della legge 68/99 con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, abbia una riduzione della capacità lavorativa superiore al 79 % o minorazioni ascritte dalla prima alla terza categoria di cui alle tabelle annesse al testo unico delle norme in materia di pensioni di guerra, approvato con D.P.R. 23 dicembre 1978, n. 915, e successive modificazioni, ovvero con handicap intellettuale e psichico, indipendentemente dalle percentuali di invalidità.

Giova, peraltro, segnalare che la misura massima della sovvenzione a fondo perduto concedibile al datore di lavoro privato assume valore decrescente allorché la persona con disabilità, assunta a tempo indeterminato, abbia una riduzione della capacità lavorativa compresa tra il 67% e il 79% o minorazioni ascritte dalla quarta alla sesta categoria di cui alle tabelle annesse al testo unico su citato; in tal caso, infatti, l'intensità lorda massima del contributo all'assunzione, parametrata sul costo salariale del lavoratore disabile assunto, non potrà essere superiore al 25%.

In entrambi i casi, l'intensità lorda del contributo economico all'assunzione è comunque calcolata sul costo salariale da corrispondere al lavoratore disabile per un periodo di un anno successivo all'assunzione.

Appare, invece, circoscritto il momento temporale utile per concorrere all'ammissione all'agevolazione economica: è necessario, infatti, che l'assunzione a tempo indeterminato del lavoratore disabile sia stata effettuata l'anno precedente l'emanazione del provvedimento annuale di riparto operato dal Ministero del Lavoro.

Tuttavia, la regolarità formale della procedura di assunzione ed il possesso dei requisiti per proporre utilmente richiesta di sovvenzione a fondo perduto non fanno sorgere in capo al datore di lavoro *sic et simpliciter* il diritto alla concessione del beneficio: il legislatore del novellato art.13, infatti, pur attribuendo alle Regioni il potere di concedere al datore di lavoro privato il contributo economico per l'assunzione effettuata, ne delimita l'esercizio attraverso la previsione del rispetto di più condizioni: il datore di lavoro privato richiedente, infatti, per poter accedere al beneficio economico dovrà "superare" la verifica degli Uffici competenti, chiamati a accertare la permanenza del rapporto di lavoro del disabile assunto o, qualora previsto, dell'esperimento del periodo di prova con esito positivo.

A ciò si aggiunga che, seppure incrementate rispetto agli anni precedenti, avendo il Fondo Nazionale una capienza finanziaria di euro 37 milioni per l'anno 2007 ed euro 42 milioni a decorrere dall'anno 2008, le risorse del Fondo sono pur sempre circoscritte;

dunque, il riscontro alle domande di sovvenzione da parte delle Regioni e delle Province Autonome dovrà necessariamente compiersi nei limiti delle disponibilità del Fondo, annualmente ripartito dal Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali.

In ordine al riparto delle risorse del Fondo tra le Regioni e le Province Autonome, il legislatore nazionale offre poi una ulteriore indicazione: le risorse finanziarie saranno distribuite in misura proporzionale alle richieste presentate e ritenute ammissibili secondo criteri e modalità da definire con un decreto interministeriale, allo stato non ancora emanato.

La correlazione necessaria fra richieste dei datori di lavoro presentate e risorse distribuite, imposta dal criterio di proporzionalità nell'assegnazione, importerebbe che il legislatore nazionale abbia inteso, verosimilmente, tutelare, il diritto di ogni datore di lavoro a percepire un contributo per l'assunzione effettuata con le modalità di cui al novellato art. 13.

Tuttavia, il demandare la definizione dei criteri e modalità di assegnazione delle risorse, nel rispetto del principio di proporzionalità, all'emanazione di un ulteriore atto normativo, apre la strada alla prospettazione di variegate soluzioni tecniche.

Peraltro, è bene segnalare quanto disposto all'art. 12-bis della legge 68/99, nella parte in cui si prevede l'accesso al Fondo Nazionale, con diritto di prelazione nell'assegnazione delle risorse, anche ai datori di lavoro privati che, alla scadenza della convenzione di inserimento lavorativo, decidano di ottemperare agli obblighi di legge assumendo, a tempo indeterminato, il lavoratore con disabilità dedotto in convenzione.

In ogni caso, in applicazione dei principi di economia di gestione della spesa pubblica, la distribuzione delle risorse alle Regioni e alle Province Autonome non potrà essere superiore agli importi contenuti nelle richieste presentate e ritenute ammissibili.

Difatti, al comma 6 dell'art. 13 della legge 68/99 è espresso chiaramente che le risorse non impegnate nell'esercizio di competenza, possono esserlo in quelli successivi, a conferma della necessaria corrispettività di spesa tra richiesto e distribuito.

In questo senso, la definizione dei contenuti del giudizio di ammissibilità di cui è investito il Ministero in merito alle richieste di contributo presentate, e del quale dovrebbero essere precisati, nell'emanando decreto, i termini di esplicazione, costituirà elemento chiarificatore per comprendere criteri e modalità con cui si intenderà procedere alla distribuzione delle risorse.

Di interesse appare, altresì, la riproduzione, nel novellato articolo in commento, della possibilità di accesso alle risorse del Fondo per i datori di lavoro che hanno sostenuto spese necessarie alla trasformazione del posto di lavoro per renderlo adeguato alle possibilità operative dei disabili con riduzione della capacità lavorativa superiore al 50 per cento, o che hanno provveduto all'apprestamento di tecnologie di telelavoro o alla rimozione delle barriere architettoniche.

Anche in tale ipotesi, la possibilità di concorrere alla ripartizione delle risorse è riservata ai datori di lavoro che, l'anno precedente il provvedimento ministeriale di riparto, abbiano assunto a tempo indeterminato la persona disabile per la quale sono state sostenute le spese di cui al capoverso precedente; tuttavia, il tenore letterale dell'articolo sembrerebbe svincolare la necessità che l'assunzione di cui trattasi debba avvenire, necessariamente, attraverso la stipula di una convenzione ex art.11 della legge 68/99.

Di talché, l'accesso alle sovvenzioni a fondo perduto di cui all'art.13 comma 1, lett d) sembrerebbe aperto a tutti i datori di lavoro, nei limiti su esposti, indipendentemente dalle modalità di avviamento con cui si è pervenuto all'assunzione a tempo indeterminato del lavoratore con disabilità.

In ordine alle procedure amministrative, c'è una novità: il legislatore ordinario, infatti, demanda alle Regioni ed alle Province Autonome la disciplina dei procedimenti di

concessione delle agevolazioni finanziarie, seppure nel rispetto delle disposizioni introdotte con l'emanando decreto interministeriale summenzionato.

Dunque il decreto interministeriale, dovrebbe costituire legge cornice contenente disposizioni generali cui le Regioni e le Province Autonome dovranno attenersi nella disciplina dei procedimenti amministrativi di concessione delle risorse.

Da ultimo, in materia di ottemperanza agli obblighi di trasparenza e controllo, il nuovo articolato richiama nuovamente il regolamento comunitario, attraverso la previsione dell'obbligo, imposto alle Regioni ed alle Province Autonome, di trasmettere al Ministero, annualmente, un resoconto sulle assunzioni effettuate con le risorse del Fondo, al fine di consentire l'adempimento puntuale alle prescrizioni comunitarie imposte agli stati membri nell'esercizio dell'attività di controllo espletata ai sensi dell'art.10 del regolamento comunitario.

Viene reiterato, infine, al comma 9 del novellato articolo 13, l'affidamento al Governo della Repubblica dell'attività di verifica dell'adeguatezza delle risorse finanziarie del Fondo e degli effetti delle nuove disposizioni in materia di collocamento mirato.

Il Governo, tuttavia, rispetto alla precedente disciplina, è chiamato ad espletare gli opportuni controlli in maniera costante, avendo il legislatore previsto che le verifiche vengano svolte con cadenza biennale.

1.3.3 IL NUOVO REGIME DELLE CONVENZIONI IN TEMA DI COLLOCAMENTO MIRATO DELLE PERSONE CON DISABILITÀ, AI SENSI DEGLI ARTT. 12 E 12 *BIS* DELLA L. 12 MARZO 1999 N.68, COSÌ COME MODIFICATI DALL'ART. 1, CO. 37 L.247/2007.

L'approvazione della legge 24 dicembre 2007, n. 247 (*"Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale"*) ha introdotto significativi elementi di novità per quanto attiene al diritto al lavoro delle persone disabili, integrando, con opzioni aggiuntive, rispetto a quelle prefigurate dal legislatore del 1999, lo scenario delle modalità facoltative di assunzione²⁴, coerentemente ad una interpretazione evolutiva dei principi di collocamento mirato e decisamente ancor più incentivante.

La nuova normativa, di attuazione del protocollo di intesa sul welfare, siglato in data 23 luglio 2007, passata con il voto di fiducia in entrambi i rami del Parlamento, è entrata in vigore il 1° gennaio 2008 e si compone di un solo articolo e di 94 commi: com'è noto, l'art. 1 co. 37, lett. a) e b) della L. 247/2007 ha introdotto rilevanti modifiche alla disciplina delle convenzioni per l'inserimento lavorativo delle persone con disabilità confermando, nell'economia generale della riforma in materia di collocamento obbligatorio, il sistema convenzionale quale modalità prediletta dal legislatore per il proficuo perseguimento delle finalità del collocamento mirato rafforzandone, peraltro, l'impostazione di natura promozionale²⁵.

Pare opportuno fare preliminarmente qualche breve cenno relativamente agli strumenti previsti dalla L. n. 68/1999 (di seguito: Legge) per l'attuazione del c.d. "collocamento mirato"²⁶ ed ispirati alla logica della "promozione dell'inserimento" e di una reale "integrazione lavorativa" delle persone con disabilità.

In primo luogo, è prevista la classica richiesta di avviamento al lavoro (art. 9 Legge) proveniente dal datore di lavoro e diretta agli uffici competenti e, quale strumento alternativo al primo, la possibilità di stipulare, tra gli stessi uffici competenti ed i datori di lavoro, apposite convenzioni "*aventi ad oggetto la determinazione di un programma mirante al conseguimento degli obiettivi occupazionali di cui alla presente legge*" (art. 11, co.1 Legge), con la specificazione dei tempi e delle modalità dell'effettiva assunzione della persona, che il datore di lavoro si impegna ad attuare (art. 11, co.2 Legge)²⁷.

Inoltre, il vecchio testo dell'art. 12 della Legge, rubricato "*Cooperative sociali*", prevedeva la possibilità di utilizzare nel processo di inserimento lavorativo del lavoratore disabile lo

²⁴Si rammenti che il datore di lavoro obbligato all'assunzione non è altrettanto obbligato a stipulare necessariamente una convenzione.

²⁵ Imperniata in primo luogo sul rafforzamento del ruolo, decisamente attivo e di grande responsabilità conferito agli "uffici competenti" protagonisti indiscussi della gestione del collocamento mirato e quindi sulla capacità dei servizi territoriali competenti di "raccordarsi" (art.6) ed interpretare in maniera personalizzata e dinamica tale ruolo; va menzionato, in secondo luogo, il rafforzamento degli strumenti di flessibilizzazione e di gestione più libera delle assunzioni, peraltro ulteriormente incentivata (art. 13).

²⁶ In particolare, l'art. 2 L. n. 68/1999 definisce "collocamento mirato": "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".

²⁷ E' opportuno precisare che la Legge, al fine di favorire il più possibile l'assunzione del lavoratore con disabilità, prevede una serie di deroghe a diverse discipline legislative in materia di lavoro, ovvero: "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" (art. 11, co2, Legge).

strumento delle convenzioni, coinvolgendo le cooperative sociali di cui alla L. n. 381/1991, ed i disabili liberi professionisti^{28 29}.

Proprio su tale ultimo istituto interviene la L. n. 247/2007, in primo luogo raddoppiando la possibilità di ricorso allo strumento della convenzione ed, in particolare, modificando il vecchio articolo 12, ora rubricato: "*Convenzioni di inserimento lavorativo temporaneo con finalità formative*", ed introducendo, *ex novo*, l'art. 12-bis, avente ad oggetto le "*Convenzioni di inserimento lavorativo*". Come si può facilmente notare, l'opzione della convenzione sembra dunque tradursi in una forma di assunzione privilegiata, peraltro utile anche ai fini dell'adempimento dell'obbligo occupazionale, nella ricerca di un virtuale punto di equilibrio, o se vogliamo un maggior contemperamento, tra esigenze organizzative e produttive dell'impresa e diritto del lavoratore.

1. La disciplina delle convenzioni di cui al nuovo testo dell'art. 12 della Legge è così delineata: "1. Ferme restando le disposizioni di cui agli articoli 9, 11 e 12-bis, gli uffici competenti possono stipulare con i datori di lavoro privati soggetti agli obblighi di cui all'articolo 3, le cooperative sociali di cui all'articolo 1, comma 1, lettera b), della legge 8 novembre 1991, n. 381, e successive modificazioni, le imprese sociali di cui al decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 155, i disabili liberi professionisti, anche se operanti con ditta individuale, nonché con i datori di lavoro privati non soggetti all'obbligo di assunzione previsto dalla presente legge, di seguito denominati soggetti ospitanti,

²⁸ L'art. 12 L.n. 68/1999, rubricato "Cooperative sociali", così recitava: "1. Ferme restando le disposizioni di cui agli articoli 9 e 11, gli uffici competenti possono stipulare con i datori di lavoro privati soggetti agli obblighi di cui all'articolo 3, con le cooperative sociali di cui all'articolo 1, comma 1, lettera b), della legge 8 novembre 1991, n. 381, e successive modificazioni, e con i disabili liberi professionisti, anche se operanti con ditta individuale, apposite convenzioni finalizzate all'inserimento temporaneo dei disabili appartenenti alle categorie di cui all'articolo 1 presso le cooperative sociali stesse, ovvero presso i citati liberi professionisti, ai quali i datori di lavoro si impegnano ad affidare commesse di lavoro. Tali convenzioni, non ripetibili per lo stesso soggetto, salvo diversa valutazione del comitato tecnico di cui al comma 2, lettera b) dell'articolo 6, 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, se il datore di lavoro occupa più di 50 dipendenti. 2. La convenzione è 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 di cui all'articolo 3 attraverso l'assunzione di cui alla lettera a); c) impiego del disabile presso la cooperativa sociale ovvero presso il libero professionista di cui al comma 1 con oneri retributivi, previdenziali e assistenziali a carico di questi ultimi, per tutta la durata della convenzione, che non può eccedere i dodici mesi, prorogabili di ulteriori dodici mesi da parte degli uffici competenti; 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 di cui al comma 1; tale ammontare non deve essere inferiore a quello che consente alla cooperativa stessa ovvero al libero professionista di cui al comma 1 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 ai sensi del comma 1; 3) l'indicazione del percorso formativo personalizzato. 3. Alle convenzioni di cui al presente articolo si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'articolo 11, comma 7. 4. Gli uffici competenti possono stipulare con i datori di lavoro privati soggetti agli obblighi di cui all'articolo 3 e con le cooperative sociali di cui all'articolo 1, comma 1, lettera b), della legge 8 novembre 1991, n. 381, e successive modificazioni, apposite convenzioni finalizzate all'inserimento lavorativo temporaneo dei detenuti disabili."

²⁹ Si vuole in tale sede, anche, dare conto della disciplina introdotta dall'art. 14 del D.lgs. n. 276/2003 ("*Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla L. 14 febbraio 2003, n. 30*") che introduceva la fattispecie delle "*Cooperative sociali e inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati*". Anche se non vi era un esplicito collegamento tra tale istituto e quello di cui al vecchio testo dell'art. 12 Legge – anche in virtù del fatto che la fattispecie di cui al D.lgs. n. 276/2003 era rivolta sia a lavoratori svantaggiati che a lavoratori disabili - tuttavia dal tenore della disciplina in esso contenuta se ne poteva dedurre che si trattasse di una sorta di evoluzione della convenzione in tema di inserimento lavorativo. Si trattava, in particolare, di un istituto di carattere sperimentale (come espressamente dichiarato nell'art. 86, co. 12 del D.lgs. n. 276/2003) la cui finalità era quella di inserire stabilmente il lavoratore con disabilità nell'organico della cooperativa. La differenza con la convenzione di cui all'art. 12 della Legge era netta in quanto, in tale contesto, la convenzione rappresenta il mezzo per attuare un percorso formativo del lavoratore con disabilità, il quale diventerà, poi, dipendente del datore di lavoro che lo ha effettivamente assunto avvalendosi dell'esperienza lavorativo-formativa temporanea svolta nella cooperativa sociale. La fattispecie di cui all'art. 14 in questione è stata espressamente abrogata dal nuovo art. 13 L. n. 68/1999, così come modificato dall'art. 1, co. 37, lett. c) della L. n. 247/2007. Sono, però, state fatte salve le convenzioni ex art. 14 D.lgs. 276/2003 stipulate fino alla data del 01/01/2008 (data di entrata in vigore della L.n. 247/2007).

apposite convenzioni finalizzate all'inserimento temporaneo dei disabili appartenenti alle categorie di cui all'articolo 1 presso i soggetti ospitanti, ai quali i datori di lavoro si impegnano ad affidare commesse di lavoro. Tali convenzioni, non ripetibili per lo stesso soggetto, salvo diversa valutazione del comitato tecnico di cui al comma 3 dell'articolo 6 del decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, come modificato dall'articolo 6 della presente legge, 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, se il datore di lavoro occupa più di 50 dipendenti.

2. La convenzione è subordinata alla sussistenza dei seguenti requisiti: a) contestuale assunzione a tempo indeterminato del disabile da parte del datore di lavoro; b) computabilità ai fini dell'adempimento dell'obbligo di cui all'articolo 3 attraverso l'assunzione di cui alla lettera a); c) impiego del disabile presso i soggetti ospitanti di cui al comma 1 con oneri retributivi, previdenziali e assistenziali a carico di questi ultimi, per tutta la durata della convenzione, che non può eccedere i dodici mesi, prorogabili di ulteriori dodici mesi da parte degli uffici competenti; d) indicazione nella convenzione dei seguenti elementi: 1) l'ammontare delle commesse che il datore di lavoro si impegna ad affidare ai soggetti ospitanti; tale ammontare non deve essere inferiore a quello che consente ai soggetti ospitanti 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 ai sensi del comma 1; 3) la descrizione del piano personalizzato di inserimento lavorativo. 3. Alle convenzioni di cui al presente articolo si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'articolo 11, comma 7. 4. Gli uffici competenti possono stipulare con i datori di lavoro privati soggetti agli obblighi di cui all'articolo 3 e con le cooperative sociali di cui all'articolo 1, comma 1, lettera b), della legge 8 novembre 1991, n. 381, e successive modificazioni, apposite convenzioni finalizzate all'inserimento lavorativo temporaneo dei detenuti disabili."

Da una prima disamina di tale articolo appare evidente che resta invariata la finalità dell'accordo convenzionale, che è quella di formare il lavoratore disabile in un contesto lavorativo che sappia coniugare il ruolo di realtà imprenditoriale a quella di soggetto attivo nel percorso di collocamento mirato,³⁰ garantendo, tra l'altro, un approccio progressivo con un ambiente di lavoro.

Inoltre, anche i presupposti operativi dello strumento convenzionale rimangono i medesimi.

Infatti, è sempre previsto che, contestualmente all'assunzione a tempo indeterminato del lavoratore disabile³¹ da parte del datore di lavoro privato soggetto all'obbligo della quota

³⁰ Tale ideale contesto era stato inizialmente individuato nelle cooperative sociali di tipo B (di cui all'art. 1, co. 1 L.n. 381/1991) considerate una sede privilegiata per la programmazione e la gestione di progetti di inclusione sociale, e nei disabili liberi professionisti, probabilmente nella logica della "consulenza alla pari".

³¹ Che deve appartenere ad una delle categorie elencate nell'art. 1, co.1 della Legge, e cioè: "a) alle persone in età lavorativa affette da minorazioni fisiche, psichiche o sensoriali e ai portatori di handicap intellettivo, che comportino una riduzione della capacità lavorativa superiore al 45 per cento, accertata dalle competenti commissioni per il riconoscimento dell'invalidità civile in conformità alla tabella indicativa delle percentuali di invalidità per minorazioni e malattie invalidanti approvata, ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 23 novembre 1988, n. 509, dal Ministero della sanità sulla base della classificazione internazionale delle menomazioni elaborata dalla Organizzazione mondiale della sanità; b) alle persone invalide del lavoro con un grado di invalidità superiore al 33 per cento, accertata dall'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (INAIL) in base alle disposizioni vigenti; c) alle persone non vedenti o sordomute, di cui alle leggi 27 maggio 1970, n. 382, e successive modificazioni, e 26 maggio 1970, n. 381, e successive modificazioni; d) alle persone invalide di guerra, invalide civili di guerra e invalide per servizio con minorazioni ascritte dalla prima all'ottava categoria di cui alle tabelle annesse al testo unico delle norme in materia di pensioni di guerra, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 23 dicembre 1978, n. 915, e successive modificazioni".

di riserva ex art. 1, co.1 della Legge (art. 12, co. 2, lett a), gli "uffici competenti" hanno la possibilità di stipulare apposite convenzioni tra lo stesso datore di lavoro privato ed una serie di soggetti giuridici c.d. *ospitanti*, individuati dalla legge, i quali ottengono, a titolo di controprestazione a loro favore, l'affidamento di commesse di lavoro il cui ammontare deve essere tale da coprire la spesa relativa agli oneri retributivi, previdenziali ed assistenziali del lavoratore sostenuta dai soggetti *ospitanti* medesimi per tutta la durata della convenzione. I parametri su cui calcolare l'ammontare della, o delle commesse sono da riferire al relativo contratto collettivo nazionale di lavoro applicabile di volta in volta nel caso specifico (art. 12, co. 2 lett. c) e lett. d), n. 1 Legge).³²

Pertanto, per tutta la durata dell'accordo convenzionale (stabilita in 12 mesi, prorogabili da parte degli uffici competenti, di ulteriori 12 mesi, ex art.12 co. 2 lett. c) Legge), il datore di lavoro risulterà adempiente all'obbligo di legge in relazione alla copertura della quota di riserva dei posti, anche se il lavoratore disabile presterà sostanzialmente la propria attività lavorativa presso la struttura ospitante.

Resta, inoltre, identica la necessità di indicare nella stipulanda convenzione una serie di elementi, quali i nominativi delle persone con disabilità che si gioveranno dell'accordo (art. 12, co. 2, lett. d), n.2 Legge), nonché la descrizione del piano personalizzato di inserimento lavorativo (art. 12, co. 2, lett. d), n.3 Legge).

Infine, salva la compatibilità con il tenore della convenzione stipulata ai sensi dell'art 12 della Legge, potranno essere inseriti i requisiti di cui all'art. 11, co. 7 della Legge, ovvero "*l'indicazione nel dettaglio delle mansioni attribuite al lavoratore con disabilità e le modalità del loro svolgimento*" (lett. a), la previsione di "*forme di sostegno, di consulenza e di tutoraggio da parte degli appositi servizi regionali o dei centri di orientamento professionale e degli organismi di cui all'articolo 18 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, al fine di favorire l'adattamento al lavoro del disabile*", ed, infine la previsione di "*verifiche periodiche sull'andamento del percorso formativo inerente la convenzione di integrazione lavorativa, da parte degli enti pubblici incaricati delle attività di sorveglianza e controllo*"(art. 12, co. 3 Legge).

Viene confermata, infine, la possibilità di accedere allo strumento di cui all'art. 12 in favore dell'inserimento lavorativo temporaneo per i soggetti con disabilità che si trovino in stato di detenzione: in questo caso, il soggetto ospitante potrà essere solamente una cooperativa sociale di tipo "B" (art. 12, co. 4 Legge).

L'aspetto innovativo introdotto dalla L. n. 247/2007 riguarda, invece, l'ampliamento dell'ambito soggettivo degli enti c.d. ospitanti: mentre nella precedente versione venivano menzionate solo le cooperative sociali di tipo "B"³³ ed i disabili liberi professionisti, ora la Legge prevede che controparti della convenzione di inserimento lavorativo temporaneo con finalità formative possano, altresì, essere "*le imprese sociali di cui al decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 155*", nonché "*i disabili liberi professionisti, anche se operanti con ditta individuale*", ed, infine, "*i datori di lavoro privati non soggetti all'obbligo di assunzione previsto dalla presente legge*".

³²Per quanto attiene all'inquadramento giuridico dell'istituto di cui all'art.12 Legge, la dottrina maggioritaria lo configura quale forma di distacco c.d. "atipico" od "anomalo", poiché in questo caso, diversamente da quanto stabilito dall'art. 30 della L.n. 276/2003 (c.d. Legge Biagi), gli oneri retributivi, previdenziali ed assistenziali vengono sostenuti dal soggetto c.d. ospitante o distaccatario (cooperativa sociale o persona con disabilità libero professionista) e non dal soggetto c.d. distaccante (datore di lavoro).

³³ Ai sensi dell'art. 1, comma 1 L. n. 381/1991 le cooperative sociali risultano essere di due tipologie. Le c.d. cooperative di tipo "A" svolgono attività che hanno ad oggetto "*la gestione di servizi socio-sanitari ed educativi*"(art.1, co. 1, lett.a); mentre le cooperative sociali di tipo "B" svolgono "*attività diverse - agricole, industriali, commerciali o di servizi - finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate*"(art.1, co. 1, lett.b).

La modifica dell'ambito soggettivo degli enti c.d. ospitanti non è di poco conto, anche solo considerando la prospettiva di ampliamento delle possibilità formative del lavoratore con disabilità presso i menzionati soggetti, che ricomprendono forme giuridiche di recente introduzione nel nostro ordinamento, quale l'impresa sociale³⁴ e la variegata tipologia dei lavoratori privati non tenuti al rispetto della normativa sul collocamento obbligatorio.

E' innegabile, quindi, che l'ampliamento dei soggetti c.d. ospitanti potrà offrire alla persona con disabilità, compatibilmente con quelle garanzie di idoneità dell'ambiente lavorativo presenti tradizionalmente nelle cooperative sociali, ulteriori opportunità di esperienze formative, anche più agevolmente spendibili nel panorama complessivo del mercato del lavoro che, nel vigore della precedente formulazione della norma, potevano essere attuate solamente presso cooperative sociali di tipo "B" e disabili liberi professionisti, evidenziando una limitatezza che, di fatto, caratterizzava tale tipo di esperienza. Ne deriva, per altro verso, la possibilità per il datore di lavoro che assume la persona disabile di non dover rinunciare all'opzione prevista nell'articolo 12 a causa di una insormontabile difficoltà nella scelta del soggetto ospitante a trovare un "datore di lavoro" in grado di garantire una certa "omogeneità" di attività o settore.

Altro elemento che differisce rispetto alla precedente formulazione dell'art 12 è il requisito di cui all'attuale comma 2, lett. b) della Legge, in base al quale è richiesto che il lavoratore con disabilità assunto tramite la convenzione debba rientrare tra le categorie di lavoratori computabili ai fini dell'adempimento dell'obbligo e non, quindi, tra le categorie di lavoratori esclusi³⁵. Nella precedente formulazione dell'art. 12 era, invece, necessario che tramite l'assunzione effettuata contestualmente alla stipula della convenzione, il datore di lavoro coprisse totalmente l'aliquota dell'obbligo a cui era soggetto.³⁶

³⁴ Preme evidenziare, infatti, che ai sensi dell' art. 1, co. 1 D.lgs. n. 155/2006 *"possono acquisire la qualifica di impresa sociale tutte le organizzazioni private, ivi compresi gli enti di cui al libro V del codice civile, che esercitano in via stabile e principale un'attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o servizi di utilità sociale, diretta a realizzare finalità di interesse generale"*. Al successivo art. 2 del medesimo D.lgs. viene precisato che sono considerati beni e servizi di utilità sociale quelli prodotti o scambiati nei settori quali: " a) assistenza sociale, ai sensi della legge 8 novembre 2000, n. 328, recante legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali; b) assistenza sanitaria, per l'erogazione delle prestazioni di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 29 novembre 2001, recante «Definizione dei livelli essenziali di assistenza», e successive modificazioni, pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 33 dell'8 febbraio 2002; c) assistenza socio-sanitaria, ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 14 febbraio 2001, recante «Atto di indirizzo e coordinamento in materia di prestazioni socio-sanitarie», pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 129 del 6 giugno 2001; d) educazione, istruzione e formazione, ai sensi della legge 28 marzo 2003, n. 53, recante delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale; e) tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ai sensi della legge 15 dicembre 2004, n. 308, recante delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione, con esclusione delle attività, esercitate abitualmente, di raccolta e riciclaggio dei rifiuti urbani, speciali e pericolosi; f) valorizzazione del patrimonio culturale, ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42; g) turismo sociale, di cui all'articolo 7, comma 10, della legge 29 marzo 2001, n. 135, recante riforma della legislazione nazionale del turismo; h) formazione universitaria e post-universitaria; i) ricerca ed erogazione di servizi culturali; l) formazione extra-scolastica, finalizzata alla prevenzione della dispersione scolastica ed al successo scolastico e formativo; m) servizi strumentali alle imprese sociali, resi da enti composti in misura superiore al settanta per cento da organizzazioni che esercitano un'impresa sociale".

³⁵ Secondo l'art. 4 della Legge non devono essere computati al fine di stabilire la relativa quota di riserva dei posti per i lavoratori con disabilità: i lavoratori assunti in base alla medesima L. n. 68/1999; i dipendenti assunti con contratto di lavoro a tempo determinato di durata non superiore a 9 mesi; i soci di cooperative di produzione e lavoro; i dirigenti. La prassi amministrativa ha altresì escluso dalla quota di computo 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, con contratto di lavoro a domicilio, i lavoratori assunti per attività lavorativa da svolgersi esclusivamente all'estero; i soggetti protetti non inabili ai sensi dell'art. 18, co. 2, L. n. 68/1999 nei limiti della percentuale prevista nell'art. citato (cfr. Min. Lav. circ. 4/2000 e art. 3, co.1, D.P.R. n.333/2000).(Cfr. "Le fonti del diritto italiano- Il diritto del lavoro, pg. 960 e segg - Giuffrè Editore-Ed.2004)

³⁶ Art. 3 della Legge

Tale modifica, sembra finalizzata a rendere ancor più agevole il ricorso a tale strumento di collocamento mirato, a prescindere dalla copertura totale o meno dell'aliquota d'obbligo spettante al datore di lavoro per legge.

2. Caratteristiche ancor più spiccatamente innovative possiede, invece, l'art. 12 bis della Legge, il quale testualmente recita: "1. Ferme restando le disposizioni di cui agli articoli 9, 11 e 12 gli uffici competenti possono stipulare con i datori di lavoro privati tenuti all'obbligo di assunzione di cui all'articolo 3, comma 1, lettera a), di seguito denominati soggetti conferenti, e i soggetti di cui al comma 4 del presente articolo, di seguito denominati soggetti destinatari, apposite convenzioni finalizzate all'assunzione da parte dei soggetti destinatari medesimi di persone disabili che presentino particolari caratteristiche e difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario, ai quali i soggetti conferenti si impegnano ad affidare commesse di lavoro. Sono fatte salve le convenzioni in essere ai sensi dell'articolo 14 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276. 2. La stipula della convenzione è ammessa esclusivamente a copertura dell'aliquota d'obbligo e, in ogni caso, nei limiti del 10 per cento della quota di riserva di cui all'articolo 3, comma 1, lettera a), con arrotondamento all'unità più vicina. 3. Requisiti per la stipula della convenzione sono: a) individuazione delle persone disabili da inserire con tale tipologia di convenzione, previo loro consenso, effettuata dagli uffici competenti, sentito l'organismo di cui all'articolo 6, comma 3, del decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, come modificato dall'articolo 6 della presente legge, e definizione di un piano personalizzato di inserimento lavorativo; b) durata non inferiore a tre anni; c) determinazione del valore della commessa di lavoro non inferiore alla copertura, per ciascuna annualità e per ogni unità di personale assunta, dei costi derivanti dall'applicazione della parte normativa e retributiva dei contratti collettivi nazionali di lavoro, nonché dei costi previsti nel piano personalizzato di inserimento lavorativo. È consentito il conferimento di più commesse di lavoro; d) conferimento della commessa di lavoro e contestuale assunzione delle persone disabili da parte del soggetto destinatario. 4. Possono stipulare le convenzioni di cui al comma 1 le cooperative sociali di cui all'articolo 1, comma 1, lettere a) e b), della legge 8 novembre 1991, n. 381, e successive modificazioni, e loro consorzi; le imprese sociali di cui all'articolo 2, comma 2, lettere a) e b), del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 155; i datori di lavoro privati non soggetti all'obbligo di assunzione di cui all'articolo 3, comma 1. Tali soggetti devono essere in possesso dei seguenti requisiti: a) non avere in corso procedure concorsuali; b) essere in regola con gli adempimenti di cui al decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, e successive modificazioni; c) essere dotati di locali idonei; d) non avere proceduto nei dodici mesi precedenti l'avviamento lavorativo del disabile a risoluzioni del rapporto di lavoro, escluse quelle per giusta causa e giustificato motivo soggettivo; e) avere nell'organico almeno un lavoratore dipendente che possa svolgere le funzioni di tutor. 5. Alla scadenza della convenzione, salvo il ricorso ad altri istituti previsti dalla presente legge, il datore di lavoro committente, previa valutazione degli uffici competenti, può: a) rinnovare la convenzione una sola volta per un periodo non inferiore a due anni; b) assumere il lavoratore disabile dedotto in convenzione con contratto a tempo indeterminato mediante chiamata nominativa, anche in deroga a quanto previsto dall'articolo 7, comma 1, lettera c); in tal caso il datore di lavoro potrà accedere al Fondo nazionale per il diritto al lavoro dei disabili, di cui all'articolo 13, comma 4, nei limiti delle disponibilità ivi previste, con diritto di prelazione nell'assegnazione delle risorse. 6. La verifica degli adempimenti degli obblighi assunti in convenzione viene effettuata dai servizi incaricati delle attività di sorveglianza e controllo e irrogazione di sanzioni amministrative in caso di inadempimento. 7. Con decreto del Ministro del lavoro e della

previdenza sociale, da emanarsi entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, sentita la Conferenza unificata, saranno definiti modalità e criteri di attuazione di quanto previsto nel presente articolo".

La rubrica stessa dell'articolo ("Convenzioni di inserimento lavorativo") chiarisce fin da subito che, in tale fattispecie, la convenzione è finalizzata ad instaurare uno stabile rapporto di lavoro.

A tale proposito, la disciplina delineata appare a maglie più strette per quanto riguarda l'individuazione delle persone con disabilità destinatarie di tale strumento di collocamento mirato, ed anche per il datore di lavoro, il quale deve soddisfare determinati presupposti per potervi accedere, e ciò anche a fronte delle notevoli agevolazioni sia di carattere derogatorio rispetto alla disciplina generale in materia, che di tipo finanziario, nel caso in cui il rapporto convenzionale si converta in uno stabile rapporto di lavoro.

Procedendo con ordine, la Legge individua quali soggetti destinatari di tale tipologia di convenzioni le persone disabili che presentano "*particolari caratteristiche e difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario*".

Gli ulteriori soggetti coinvolti nella presente disciplina sono i datori di lavoro privati con organico di lavoratori superiore a 50 unità, che la Legge qualifica alla stregua di soggetti c.d. *conferenti*, ed una serie di soggetti c.d. destinatari, i quali si vedono affidate da parte dei primi commesse di lavoro.

Soggetti c.d. *destinatari*, ai sensi del comma 4 dell'art. 12 bis, possono essere:

1. le cooperative sociali di cui alla L. n. 381/1991, sia di tipo "A" che di tipo "B" (a differenza di quanto previsto per le convenzioni stipulate ex art. 12 Legge, che menzionano solo quelle di tipo "B") ed i consorzi costituiti dalle stesse;
2. le imprese sociali e, nello specifico, quelle costituite da "*organizzazioni, che esercitano attività di impresa, al fine dell'inserimento lavorativo di soggetti che siano: a) lavoratori svantaggiati ai sensi dell'articolo 2, primo paragrafo 1, lettera f), punti i), ix) e x), del regolamento (CE) n. 2204/2002 della Commissione, 5 dicembre 2002, della Commissione relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti di Stato a favore dell'occupazione*" e "*b) lavoratori disabili ai sensi dell'articolo 2, primo paragrafo 1, lettera g), del citato regolamento (CE) n. 2204/2002*";
3. tutti i datori di lavoro, sia pubblici che privati, in quanto sono ricompresi anche coloro che non sarebbero soggetti all'obbligo di assunzione ai sensi della Legge in esame.

La legge richiede, inoltre, (art. 12 bis, co.4) che tali soggetti destinatari possiedano una serie di requisiti, tra i quali: non avere procedure concorsuali in corso (lett.a.), essere in regola con le norme sulla sicurezza e l'igiene sui luoghi di lavoro di cui al D.lgs.n. 626/1994.³⁷; essere dotati di locali idonei; non avere posto in essere risoluzioni del rapporto di lavoro con il disabile, tranne quelle dovute a giusta causa e giustificato motivo soggettivo; presenza nell'organico di almeno un lavoratore che possa assumere le funzioni di tutor.

Inoltre, un ulteriore aspetto differenziale rispetto alle convenzioni di cui all'art. 12 della Legge, consiste nel fatto che quella ex art. 12 bis della Legge può essere stipulata solo se, attraverso essa, il datore di lavoro riesca a coprire totalmente la relativa aliquota ad esso imposta (pari al 7% dei lavoratori occupati) ed, inoltre, che il numero di lavoratori

³⁷ Il d.lgs. n. 626/1994 è stato abrogato dal D.lgs. n. 81/2008 recante "Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro", nel cui testo è confluita la relativa disciplina.

assunti a mezzo della convenzione non potrà, comunque, superare il 10% della medesima quota di riserva³⁸.

Nel corpo della convenzione sottoscritta ex art. 12 bis della Legge, la cui durata non potrà essere inferiore a tre anni (co. 3, lett.c), dovranno inoltre risultare (co. 3) i nominativi dei lavoratori disabili beneficiari dell'accordo, le quali devono manifestare il loro consenso all'attuazione della convenzione (che sembra, quindi, dover risultare in modo espresso).

L'individuazione dei lavoratori disabili è demandata agli uffici competenti al collocamento obbligatorio sul territorio, che dovranno operare di concerto con il "comitato tecnico" a ciò deputato dalla legge³⁹. Tali soggetti dovranno, inoltre, concorrere a definire un "*piano personalizzato di inserimento lavorativo*".

Il valore della commessa affidato al soggetto c.d. destinatario dovrà essere di importo tale da far fronte al costo annuale e relativo ad ogni singola unità di personale assunta, nonché ai costi derivanti all'applicazione del C.C.N.L. del caso di specie e di quelli derivanti dall'attuazione del piano personalizzato di inserimento lavorativo. Per adempiere a ciò, è consentito che il datore di lavoro possa affidare al soggetto destinatario più di una commessa di lavoro.

Infine, dalla stipulata convenzione dovrà emergere che, contestualmente all'affidamento della commessa, i lavoratori disabili ai quali essa si riferisce dovranno essere assunti da parte del soggetto destinatario.

La nuova tipologia di convenzione provvede, inoltre, a dettare la disciplina successiva al decorso dei tre anni di validità della stessa, introducendo due alternative.

Il datore di lavoro committente potrà procedere o ad un rinnovo della convenzione stessa (per una volta soltanto e per una durata non inferiore a due anni) oppure potrà assumere il lavoratore disabile, beneficiario della convenzione, obbligatoriamente a mezzo di un contratto a tempo indeterminato, potendo utilizzare, però, il mezzo della chiamata nominativa e, quindi, assumendo proprio il medesimo lavoratore uscente dal percorso formativo oggetto di convenzione, e ciò, infine, anche in deroga ai limiti posti dall'art. 7 co.1 lett. c della stessa L. n. 68/1999: pertanto, al datore di lavoro sarà consentito assumere con chiamata nominativa anche laddove lo stesso abbia superato il tetto massimo del 60% delle assunzioni effettuate con tale metodo.

Altra notevole agevolazione afferente a tale ultima eventualità, consiste nel fatto che il datore di lavoro potrà richiedere di accedere al Fondo Nazionale per il diritto al lavoro dei disabili, nei limiti delle risorse di quest'ultimo disponibili, tra l'altro vedendosi riconosciuto un diritto di prelazione sull'assegnazione di tali risorse.

La Legge prevede, infine, che l'attività di verifica dell'attuazione degli obblighi assunti a a mezzo della convenzione sia svolta dai servizi incaricati delle relative verifiche, con l'attribuzione a quest'ultimi di un potere di irrogazione di sanzioni amministrative in caso di accertate inadempienze. L'ultimo atto di tale modifica normativa resta l'emanazione di un decreto attuativo della esaminata disciplina, che dovrebbe essere emanato entro 120 giorni dall'entrata in vigore delle nuove disposizioni.

³⁸ Per ottenere il numero esatto di lavoratori con disabilità da impiegare, è stabilito che l'arrotondamento sia fatto all'unità più vicina.

³⁹ Il "comitato tecnico" in questione è quello previsto dall'art 6, co. 3 del D.lgs. n. 469/1997 ("*Conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro, a norma dell'articolo 1 della L. 15 marzo 1997, n. 59*"), così come modificato dall'art. 6 della L. n. 68/1999. In particolare, si fa riferimento al "comitato tecnico" costituito all'interno dalla commissione provinciale del lavoro, avente la funzione di valutare le "*residue capacità lavorative*", la "*definizione degli strumenti e delle prestazioni atti all'inserimento*" e la "*predisposizione dei controlli periodici sulla permanenza delle condizioni di inabilità*", e composto da "*funzionari ed esperti del settore sociale e medico-legale e degli organismi individuati dalle regioni ai sensi dell'articolo 4 del presente decreto, con particolare riferimento alla materia delle inabilità*".

1.4 LA CONDIZIONE OCCUPAZIONALE DEI DISABILI IN ITALIA

L'indagine svolta sullo stato di attuazione della Legge 68/99 e sull'integrazione lavorativa delle persone disabili, per mezzo degli strumenti e dei servizi a sostegno del collocamento mirato, si basa su dati di carattere amministrativo. Gli strumenti di rilevazione registrano, di conseguenza, le informazioni in possesso degli uffici competenti e frutto di procedure per le quali questi ultimi ricoprono un ruolo gestionale. I dati quantitativi derivanti da tale modalità di monitoraggio, applicata all'intera popolazione dei servizi provinciali competenti, assicurano la puntuale ricostruzione dei processi di integrazione lavorativa e dei dispositivi utilizzati a tal fine. Tuttavia, tali informazioni non rispondono direttamente alle richieste di stimare la popolazione con disabilità presente in Italia, bensì quantificano il numero di individui che accedono ai servizi preposti al collocamento lavorativo. A tale scopo, il presente paragrafo illustra i risultati dell'indagine "PLUS – Rilevazione sull'offerta di lavoro in Italia"⁴⁰, svolta periodicamente dall'ISFOL, che adotta metodologie statistiche di carattere campionario su una porzione di popolazione rappresentativa dell'intero Paese, intercettando anche la porzione di individui la cui auto percezione li colloca nella categoria delle persone con disabilità. I dati percentuali di seguito riportati sono presentati in costante confronto con l'intera popolazione italiana, in età compresa tra i 15 e i 64 anni, allo scopo di verificare caratteristiche del campione e modalità di comportamento⁴¹. La popolazione in età attiva (15 – 64 anni) con disabilità (tabella 3), che nel 2006 è stata stimata in circa 426.000 soggetti, si distribuisce sul territorio nazionale secondo proporzioni sostanzialmente coerenti con il totale dei cittadini italiani (più di 34 milioni di individui in età attiva).

Tabella 3 - Popolazione italiana in età attiva e persone disabili classificate per area geografica. Anno 2006 (val. %)

Area geografica	Popolazione in età attiva		Popolazione in età attiva con disabilità	
	%	di cui % donne	%	di cui % donne
Nord-Ovest	27,1	45,7	25,8	37,9
Nord-Est	19,4	45,6	22,5	41,8
Centro	19,4	46,4	19,2	42,0
Sud e Isole	34,1	45,1	32,6	30,1
Italia	100,0	45,6	100,0	37,0

Fonte: Isfol – Indagine Plus 2008

⁴⁰ L'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.

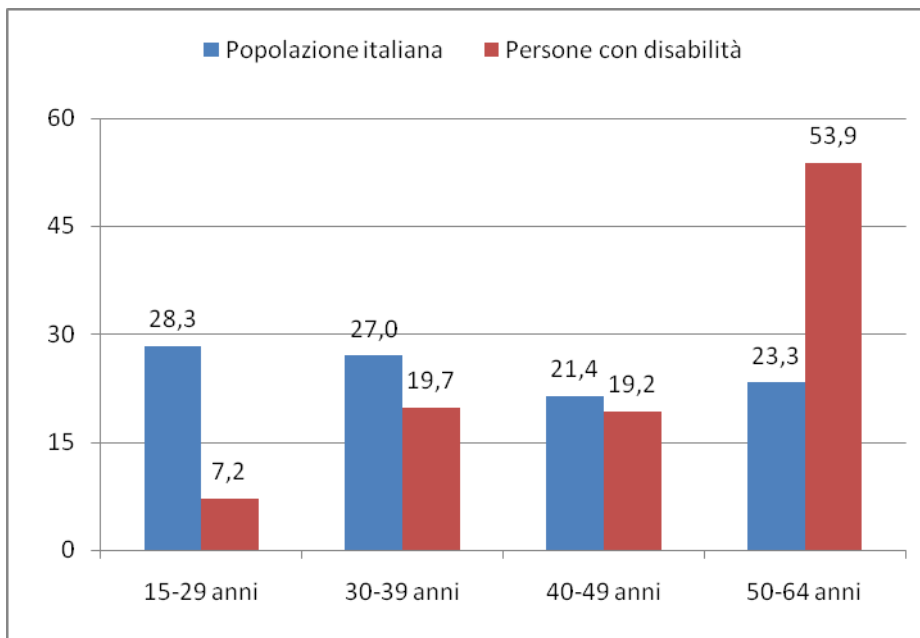
La mancata adozione in questa rilevazione delle più recenti classificazioni ICF dell'OMS, è motivata da più fattori: la particolare tecnica di indagine C.A.T.I., nella quale assume ampia significatività l'auto-percezione da parte dell'intervistato e la relativa difficoltà a dichiarare esplicitamente 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.

⁴¹ 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.

Ciò che si differenzia in maniera più marcata è la componente di genere, in quanto tra le persone disabili le donne rappresentano solo il 37% del totale, con un'incidenza ancor più ridotta nell'area del Sud e delle Isole (30,1%).

La ripartizione percentuale della popolazione per classe d'età si sviluppa, nel confronto tra i due insiemi, secondo linee tendenziali difformi (Figura 8). Gli italiani in età attiva si distribuiscono quasi equamente tra le diverse classi (55,3% nelle prime due classi d'età, 44,7% nelle due successive), mentre la popolazione con disabilità, si distribuisce con funzione direttamente proporzionale con l'età, in base al conteggio degli eventi causa di problemi e situazioni fisiche e psichiche svantaggiate e la conseguente autopercezione verso un malessere. Il risultato è che solo il 7,2% delle persone dichiaratesi disabili hanno età compresa tra 15 e 29 anni, mentre l'incidenza cresce progressivamente fino al 53,9% tra gli over 50 anni.

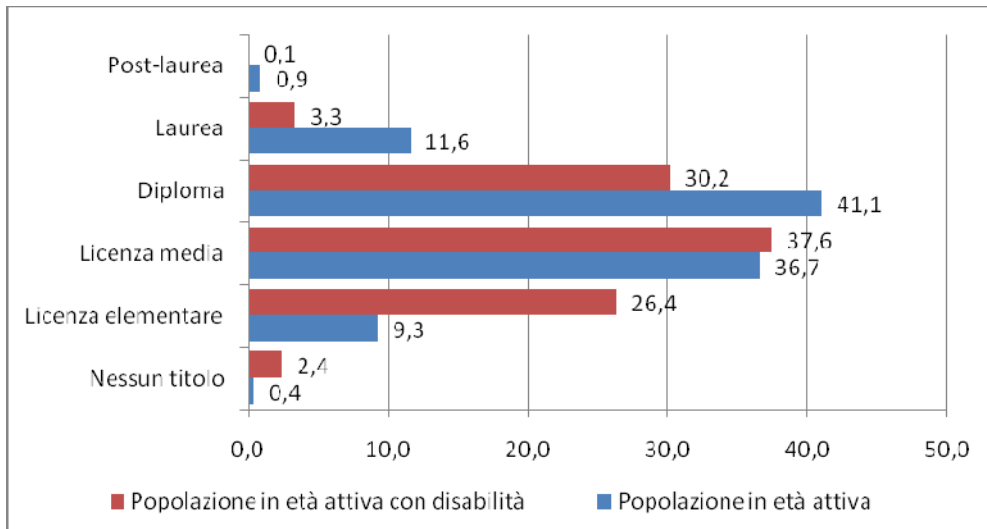
Figura 8 - Popolazione italiana e persone disabili. Distribuzione % per classi di età - Anno 2006 (val. %)



Fonte: Isfol – Indagine Plus 2008

Nel progressivo avvicinamento all'analisi dello stato occupazionale delle persone con disabilità, l'indagine PLUS ha previsto approfondimenti su alcune caratteristiche del campione esaminato, influenzanti i percorsi di ingresso e permanenza nel mercato del lavoro. Il titolo di studio più alto conseguito è uno di questi fattori, e mostra come nella media della popolazione italiana il 41,1% degli individui abbia conseguito il diploma di scuola secondaria superiore. Tale prerogativa appartiene solo al 30,2% delle persone che si riconoscono disabili, spostando verso il basso la media generale del sottoinsieme esaminato (Figura 9). Solo il 3,3% delle persone disabili intervistate è laureata, contro l'11,6% dell'intera popolazione. Ulteriori dati negativi si riscontrano nelle percentuali di individui disabili che non hanno conseguito alcun titolo di studio (2,4%, contro lo 0,4 complessivo) e per la classe di persone con la licenza elementare, di quasi tre volte superiore al totale degli intervistati.

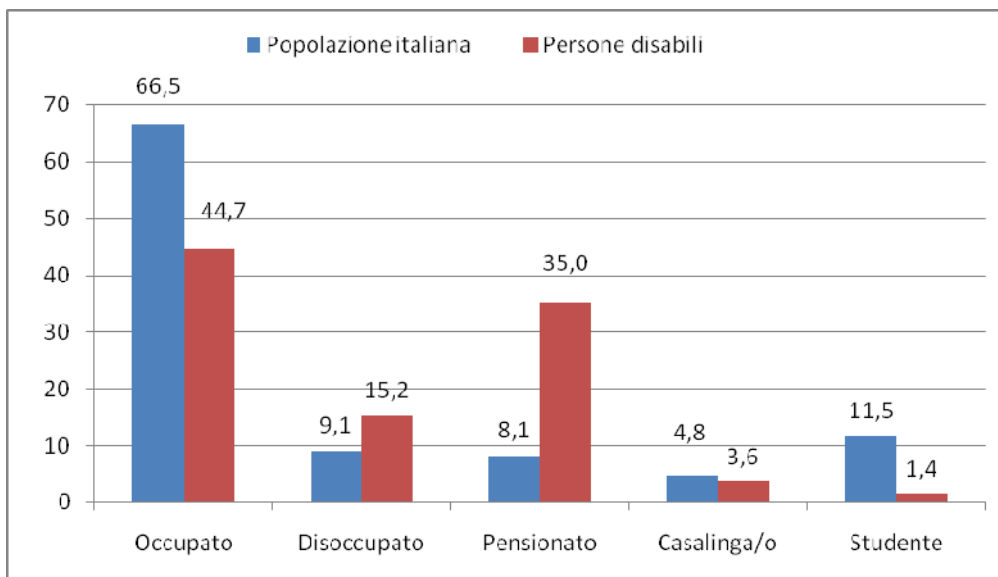
Figura 9 - Popolazione italiana in età attiva e persone disabili, classificati per titolo di studio. Anno 2006 (val. %)



Fonte: Isfol – Indagine Plus 2008

Nelle dichiarazioni di coloro che si sono sottoposti alle interviste, appare dirimente la condizione nei confronti dell'occupazione (Figura 10). Anche in questo caso si assiste ad una rappresentazione dicotomica tra i due insiemi osservati. Se, infatti, nel totale dei cittadini in età attiva la percentuale di occupati raggiunge il 66,5%, limitando al 9,1% le attestazioni di stato di disoccupazione, tra le persone disabili gli scarti tra le due condizioni si riducono. Assistiamo, infatti, ad una presenza di 44 persone disabili in età attiva su 100 che si dichiarano occupati, mentre coloro che si riconoscono tra i disoccupati è del 15,2%.

Figura 10 - Popolazione italiana in età attiva e persone disabili. Distribuzione percentuale per condizione prevalente - Anno 2006 (val. %)

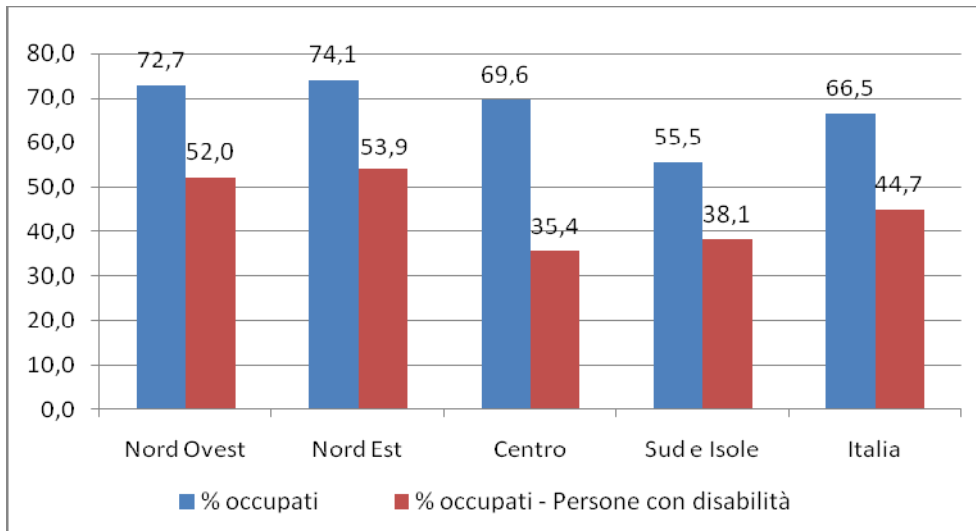


Fonte: Isfol – Indagine Plus 2008

I valori percentuali di chi si definisce casalinga/o appaiono simili, mentre le altre condizioni prevalenti sembrano confermare quanto già osservato leggendo i dati per classe d'età e titolo di studio. Tra le persone disabili è presente una consistente base di

persone pensionate (da lavoro, ma anche percettori di pensioni di invalidità), pari al 35%, contro l'8,1% complessivo, ed un ridotto numero di studenti (1,4%) che si discosta in maniera netta dalla stessa condizione prevalente nel Paese. Il dato sulle pensioni evidenzia una rilevante dipendenza da trasferimenti per sostegno al reddito e pensioni. Si tratta, appunto, di due voci che mostrano un tratto fondamentale problematico del collocamento lavorativo delle persone disabili.

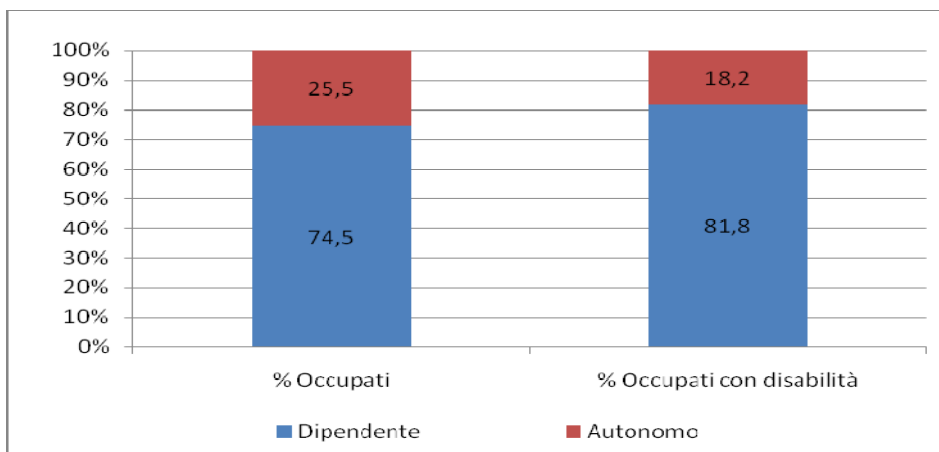
Figura 11 - Popolazione in età attiva e quota di occupati, classificati per area geografica. Dettaglio su persone disabili. Anno 2006 (val. %)



Fonte: Isfol – Indagine Plus 2008

Una lettura per area geografica degli occupati (Figura 11) evidenzia che le persone disabili del Nord Italia sono quelle che proporzionalmente svolgono attività lavorative (tra il 52% del Nord Ovest e quasi il 54% del Nord Est), con uno scarto netto, rispetto al totale dei cittadini italiani, che nelle Regioni nord occidentali supera il 20%. La ripartizione del Centro Italia è quella dove è minore il numero di persone disabili occupate, con un 35,4% che ritrae una realtà nella quale il rapporto con la popolazione li penalizza di quasi il 50% in meno.

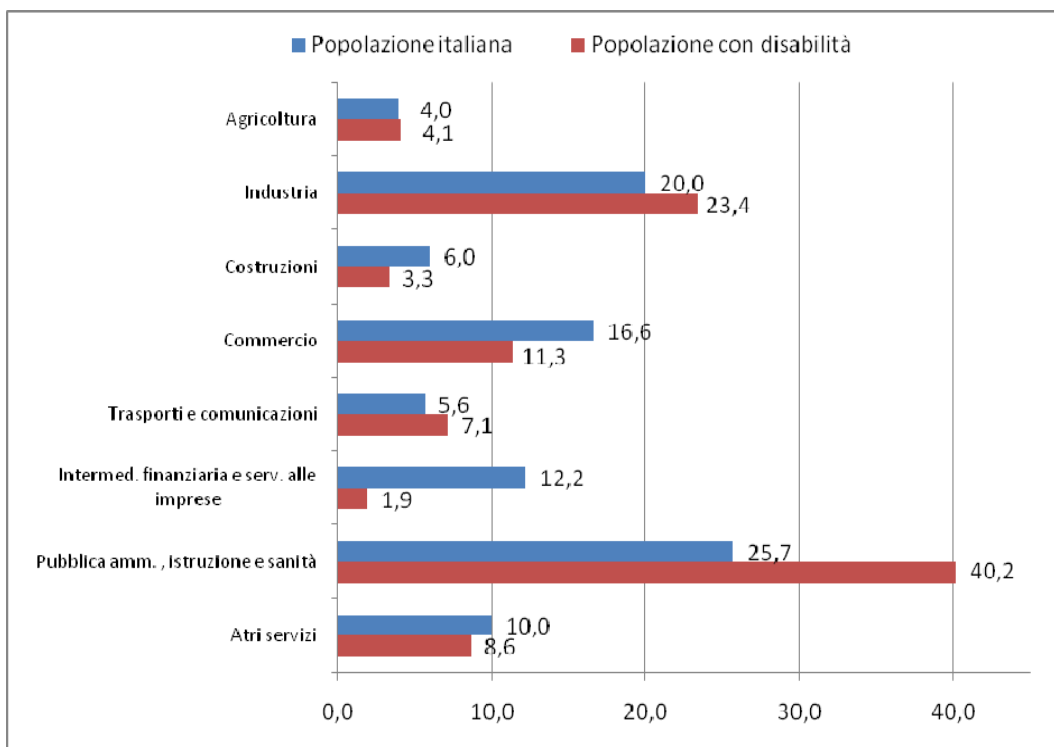
Figura 12 - Occupati in Italia e persone disabili. Classificazione per rapporto di lavoro dipendente ed autonomo. Anno 2006 (val. %)



Fonte: Isfol – Indagine Plus 2008

Il rapporto di lavoro dichiarato dagli intervistati appare influenzato dalla tutela a favore delle persone disabili che viene garantita in Italia dalla specifica normativa per il collocamento obbligatorio. E' ciò che si può desumere da quanto riportato nella Figura 12, la quale evidenzia una significativa differenza tra le percentuali di lavoro dipendente espresse dalle due popolazioni comparate. I lavoratori disabili svolgono attività da lavoro dipendente nell'81,8% dei casi, contro il 74,5% degli occupati in Italia. In tal senso, è da sottolineare come le stesse amministrazioni regionali abbiano sollecitato interventi, anche di natura economica, a favore del lavoro autonomo e della libera impresa come strumento potenzialmente incentivante dell'integrazione lavorativa delle persone disabili.

Figura 13 - Occupati in Italia e persone disabili. Distribuzione percentuale per settore di attività - Anno 2006 (val. %)



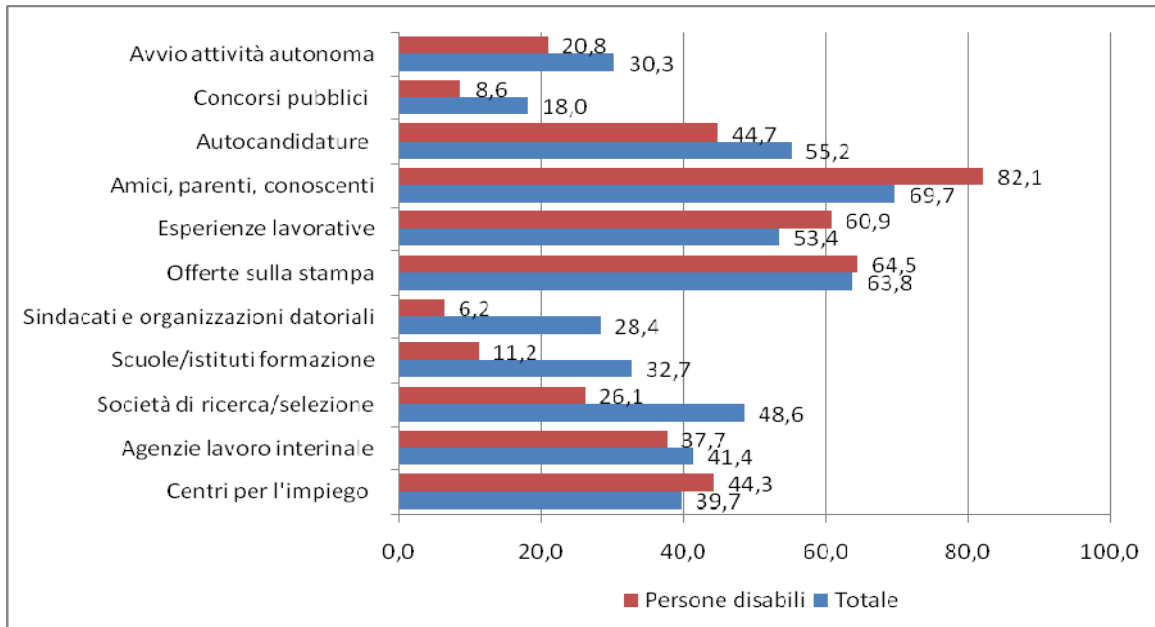
Fonte: Isfol – Indagine Plus 2008

Molto marcate le polarizzazioni che emergono dall'osservazione dei settori di attività dichiarati (Figura 13). Tra le persone con disabilità, coloro i quali si dicono occupati, svolgono la loro attività principalmente nella "pubblica amministrazione, istruzione e sanità" (40,2%), mostrando che il pubblico impiego rappresenta tuttora un consistente bacino di accoglienza delle persone tramite la L. 68/99 e, prima ancora, la L. 482/68. Di contro, la voce "intermediazione e servizi all'impresa" appare la meno citata dagli intervistati che dichiarano di avere una riduzione continuativa di autonomia (1,9%, contro il 12,2% della popolazione nel suo complesso).

Il confronto tra i due insiemi di popolazione osservati mostra che, oltre alla pubblica amministrazione, sono altri due i settori con l'incidenza maggiore di disabili rispetto al totale Italia. Si tratta dell'"industria" (23,4% rispetto al 20% del totale) ed i "trasporti e comunicazioni" (7,1% contro il 5,6% italiano).

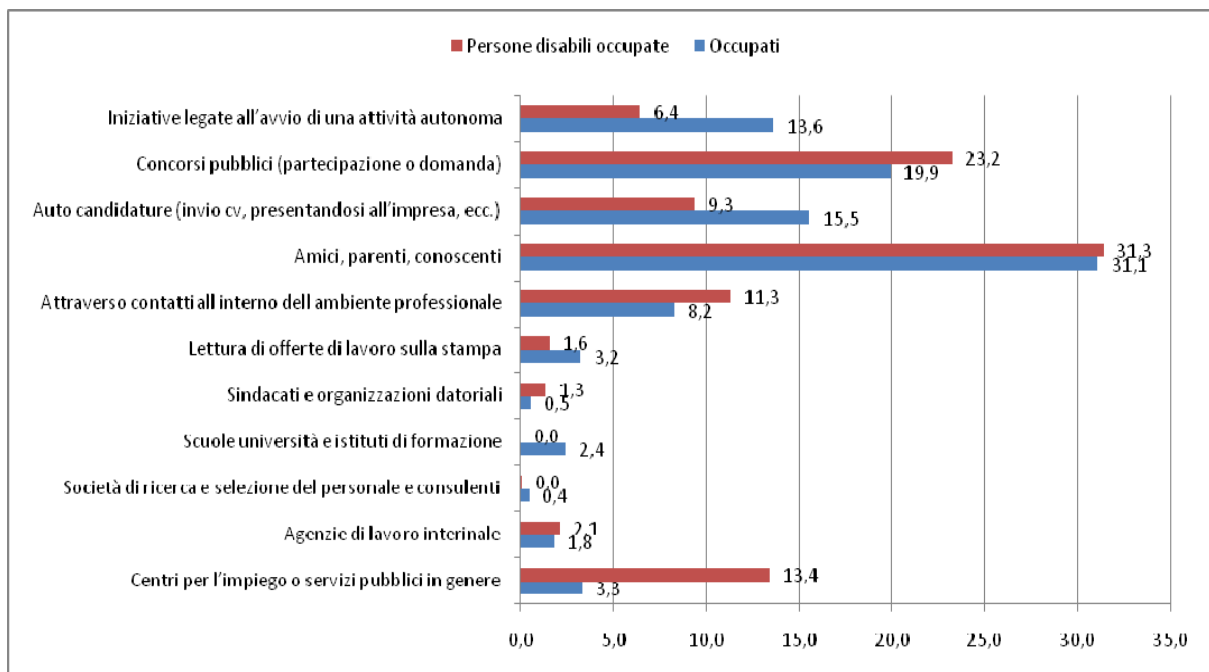
Di contro, i comparti del commercio e dell'edilizia rappresentano, comparativamente, ambiti lavorativi meno accessibili da parte di chi dichiara disabilità.

Figura 14 - Persone in cerca di lavoro in Italia classificate per canale di ricerca di lavoro utilizzato nell'ultimo mese, con dettaglio su Persone in cerca di occupazione. Anno 2006 (val. %)



Fonte: Isfol – Indagine Plus 2008

Figura 15 - Persone occupate in Italia classificate per canale di accesso all'attuale lavoro, con dettaglio su persone disabili. Anno 2006 (val. %)



Fonte: Isfol – Indagine Plus 2008

Come si arriva all'impiego ed attraverso quali canali si effettua la ricerca del lavoro? Una volta di più, si assiste a percorsi distinti, laddove si tratti di persona con disabilità.

Tra coloro che, intervistati nel corso dell'indagine, si dichiaravano disoccupati (Figura 14) le risposte (multiple) segnalate dalle persone disabili si orientavano principalmente verso canali parentali e di conoscenti, disponibili a fornire informazioni e contatti secondo percorsi di tipo informale (82,1%, contro il 69,7% totale) oppure in base a esperienze lavorative pregresse (60,9%). Un ulteriore interlocutore privilegiato appare il centro per l'impiego, contattato in 44 casi su 100.

Alla domanda circa la modalità attraverso la quale l'intervistato occupato avesse trovato il lavoro risulta, anch'essa, interessante (Figura 15). Tra i principali canali di accesso individuati a livello nazionale, per le persone disabili sono risultati poco efficaci il lavoro autonomo e l'auto candidatura, segnatamente inferiori rispetto alla media nazionale.

Al contrario, le percentuali con maggiori scarti rispetto al totale della popolazione attiva si riscontrano nel ricorso a concorsi pubblici (23,2%) e tramite gli sportelli dei centri per l'impiego e dei servizi pubblici in genere (13,4%, contro un esiguo 3,3% totale). Tale ultimo dato appare una conferma del ruolo rilevante assunto dai servizi per l'impiego nei confronti delle persone con disabilità.

CAPITOLO 2

IL SISTEMA DEL COLLOCAMENTO MIRATO E I PRINCIPALI ANDAMENTI

2.1 I SERVIZI COMPETENTI PER L'INTEGRAZIONE LAVORATIVA DELLE PERSONE DISABILI

I paragrafi introduttivi del presente capitolo, che approfondisce i principali fattori in grado di rappresentare lo stato di attuazione della Legge 68/99 su base nazionale, prende avvio dall'osservazione sulle strutture preposte all'inserimento lavorativo delle persone disabili. Le principali informazioni, integrative di quanto rilevato dal questionario utilizzato per la presente Relazione, derivano da un set di monitoraggi, effettuati periodicamente dall'ISFOL sui Servizi per l'impiego⁴². Tali indagini si svolgono secondo modalità diversificate e sviluppano studi ed analisi su piani di indagine paralleli. In distinte fasi dell'anno, infatti, i servizi per l'impiego (SPI) vengono sottoposti ad osservazione per acquisire elementi conoscitivi in merito agli aspetti organizzativi ed alle principali attività svolte a favore delle diverse utenze. I livelli interessati riguardano le amministrazioni regionali e quelle provinciali (annualmente e su base censuaria), fino a toccare l'ambito locale rappresentato dai singoli Centri per l'impiego (CPI). Per questi ultimi, è stato elaborato un panel di Centri, rappresentativo dell'intero universo dei CPI, con interviste in profondità.

2.1.1 LA PRESENZA DEI SERVIZI SUL TERRITORIO

Le indagini effettuate dall'ISFOL sull'attuazione della Legge 68/99 "Norme per il diritto al lavoro dei disabili" analizzano un sistema di servizi che può considerarsi ormai pienamente rodato. Dopo una lunga fase d'implementazione, che ha visto i servizi per l'impiego italiani misurarsi con esigenze complesse e diversificate sia per la particolare categoria di utenze (comprendenti le persone disabili ma anche le imprese sottoposte ad obblighi di assunzione), sia per gli specifici adempimenti previsti dalla normativa, l'erogazione delle prestazioni appare diffusa sull'intero territorio nazionale, quantomeno nelle sue forme essenziali. E' quanto emerge dalla lettura delle differenti percentuali di attivazione registrate nel corso degli anni esaminati. La Figura 16, nella quale vengono messi a confronto gli esiti della verifica sulla presenza di servizi afferenti alla L.68/99 presso i Cpi dal 2003 al 2005, illustra una situazione nazionale nella quale l'88,1% dei centri, nell'ultima serie storica, ha previsto presso le proprie sedi servizi dedicati all'integrazione lavorativa delle persone disabili. Si tratta, per il 2005, di un incremento del 4,5% rispetto all'anno precedente e di quasi 8 punti percentuali superiore a quanto dichiarato dalle amministrazioni nel 2003.

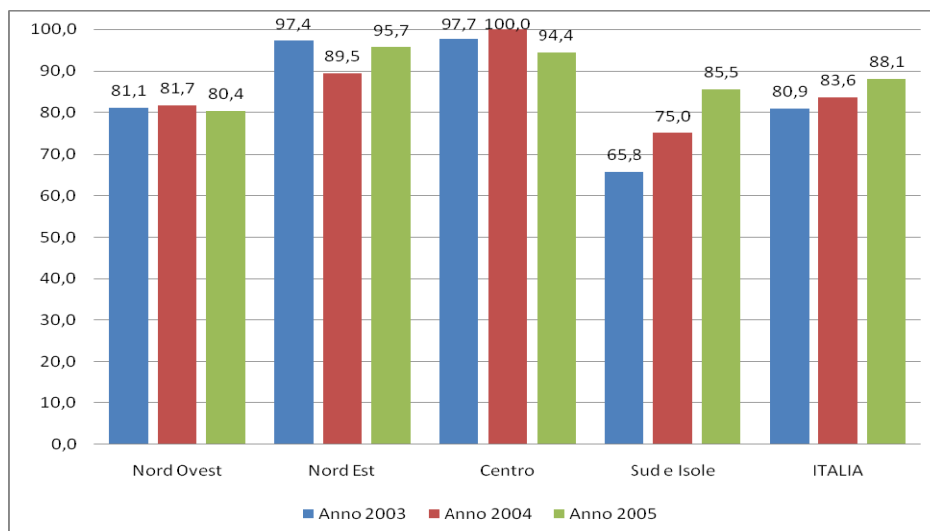
La lettura dei dati secondo una ripartizione per macro aree geografiche del Paese segnala percorsi di consolidamento differenziati. Come già indicato nel precedente rapporto di monitoraggio⁴³, anche quest'ultima indagine conferma l'aumento più considerevole delle

⁴² Nel merito, si rimanda al paragrafo *Le attività di indagine e monitoraggio nazionali* nel capitolo "Sistema di indagine e fonti informative".

⁴³ Cfr. "I servizi per il collocamento mirato", cap. 4 Interventi per Target specifici, in Verso il lavoro. Organizzazione e funzionamento dei servizi pubblici per cittadini e imprese nel mercato del lavoro. Monitoraggio 2004-2005. Temi&Strumenti, Isfol, Roma, 2006

sedi operative nel Sud Italia e nelle Isole. In questo caso, è interessante notare come l'ultimo incremento registrato abbia portato tale ripartizione ad attestarsi su valori (85,5%) che lasciano le regioni del Nord Ovest in una posizione di retrovia, almeno per le percentuali di Cpi operativi (80,4%).

Figura 16 - Attivazione dei servizi del Collocamento mirato. Confronti anni 2003, 2004 e 2005. Per area geografica (val. %)



Fonte: Isfol - Monitoraggio SPI 2006-2007 dei servizi per il collocamento mirato dei disabili

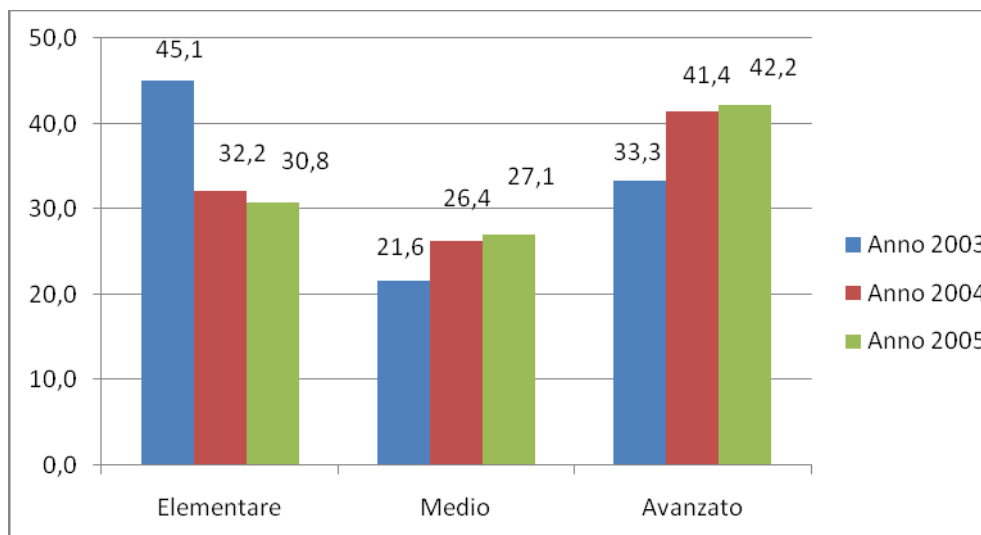
Pur ribadendo la mancanza di immediata correlazione tra disponibilità dei servizi e loro efficienza e qualità, tale dato del Mezzogiorno mostra un'effettiva messa a regime dell'impianto normativo preposto all'integrazione lavorativa dello specifico target anche in quelle regioni che, di fatto, hanno mostrato sin dall'avvio della riforma un ritardo operativo e limitate *performance*. Le informazioni provenienti dagli altri territori mostrano, nel tempo, variazioni percentuali anche in riduzione, come nel caso delle ripartizioni del Nord Ovest (-1,3% rispetto al 2004) e del Centro Italia (-5,6% per lo stesso periodo in rapporto al 100% dell'anno precedente). Pur rimanendo sul un ambito di analisi centrato unicamente sulla presenza di servizi, tali dati sono sufficienti per affermare che le amministrazioni competenti per la L.68/99 a livello provinciale hanno inserito stabilmente le politiche di integrazione lavorativa delle persone disabili tra quelle suscettibili di prestazioni erogabili presso i Centri per l'impiego competenti.

Nell'analisi dei servizi per il collocamento mirato, un ulteriore elemento di interesse può derivare dalla lettura dell'indicatore sintetico sul livello di attuazione del collocamento obbligatorio presso i CPI che dichiarano di erogare servizi riconducibili alla L.68/99 (Figura 17). Si tratta di un'informazione introdotta nel 2003 e rappresenta un'ipotesi classificatoria basata su tre tipologie crescenti di prestazioni⁴⁴ fornite dagli operatori

⁴⁴ Tale classificazione inserisce tra i servizi di livello *Elementare* il trasferimento presso gli altri uffici delle istanze espresse dagli utenti disabili e l'erogazione di informazioni 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 contempla, in aggiunta a quanto catalogato in precedenza, la fornitura dei dati relativi agli elenchi unici alle imprese interessate e la diffusione delle richieste dei datori di lavoro ai disabili in cerca di occupazione. I Centri riconducibili a questa seconda categoria offrono un 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

presso i Centri. Nel confronto tra gli esiti delle diverse rilevazioni, è interessante osservare come gli andamenti percentuali tra le tre categorie si indirizzino negli anni verso un accrescimento dei livelli complessivi di attuazione, con i servizi definiti di livello *Avanzato* che si attestano nel 2005 sul 42,2% del totale nazionale.

Figura 17 - Livello di attuazione del collocamento obbligatorio in Italia. Confronti anni 2003, 2004 e 2005 (val. %)



Fonte: Isfol - Monitoraggio SPI 2006-2007 dei servizi per il collocamento mirato dei disabili

Tale dato costituisce una rappresentazione sinottica del quadro nazionale. A livello di ripartizioni geografiche, infatti, si mostrano significative differenze tra quanto dichiarato nel Settentrione, dove tra Nord Est (69,4%) e Nord Ovest (52,8%) sono ben oltre la metà dei Centri a dichiarare la disponibilità dell'intera gamma di servizi presso i propri CPI ed i risultati concernenti le regioni del Mezzogiorno, in grado di offrire analoghi servizi solo in 16 casi su 100. Pur tuttavia, resta significativo riscontrare il progressivo arricchimento dei "pacchetti di servizi" ed una maggiore capacità da parte dei Centri nel rispondere alle esigenze espresse dagli utenti presso le sedi di prossimità del territorio.

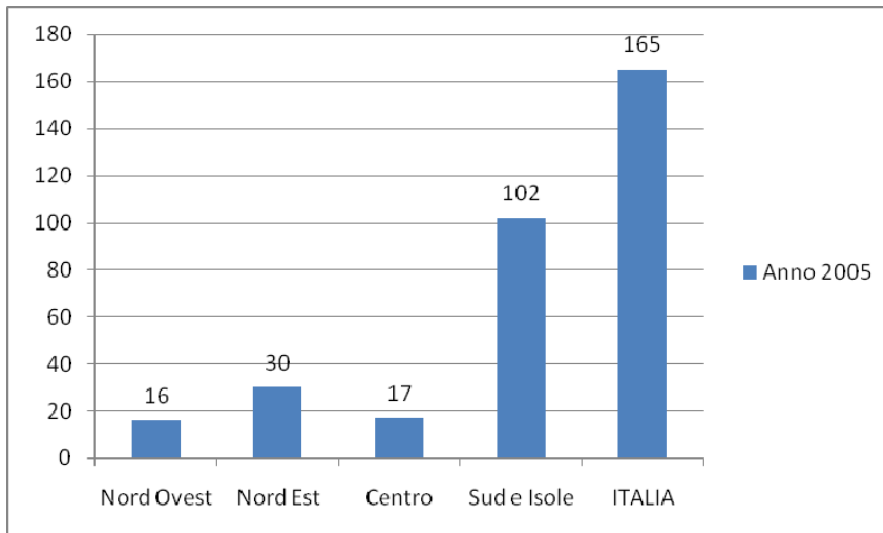
2.1.2 L'ACCESSIBILITÀ DELLE SEDI

Per quanto riguarda la presenza di barriere architettoniche presenti nelle sedi dei Centri per l'impiego⁴⁵, la situazione nazionale ha registrato un graduale miglioramento (riduzione dal 2002 del 15% delle sedi con problemi di accessibilità). Nel 2005, a livello nazionale, quasi il 70% dei Cpi risulta accessibile ad un'utenza disabile (Figura 19), con punte virtuose nel Nord Ovest e nel Centro dove rispettivamente circa 15 e circa 20 strutture su 100 presentano problemi di accessibilità, seguiti a ruota dal Nord Est, dove quasi 26 centri su 100 presentano barriere architettoniche).

assunzione. Queste ultime prestazioni definiscono il terzo livello di attuazione, quello *Avanzato*, con la elaborazione di progetti individuali, l'attività di orientamento, la formazione e i servizi di accompagnamento.

⁴⁵ 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.

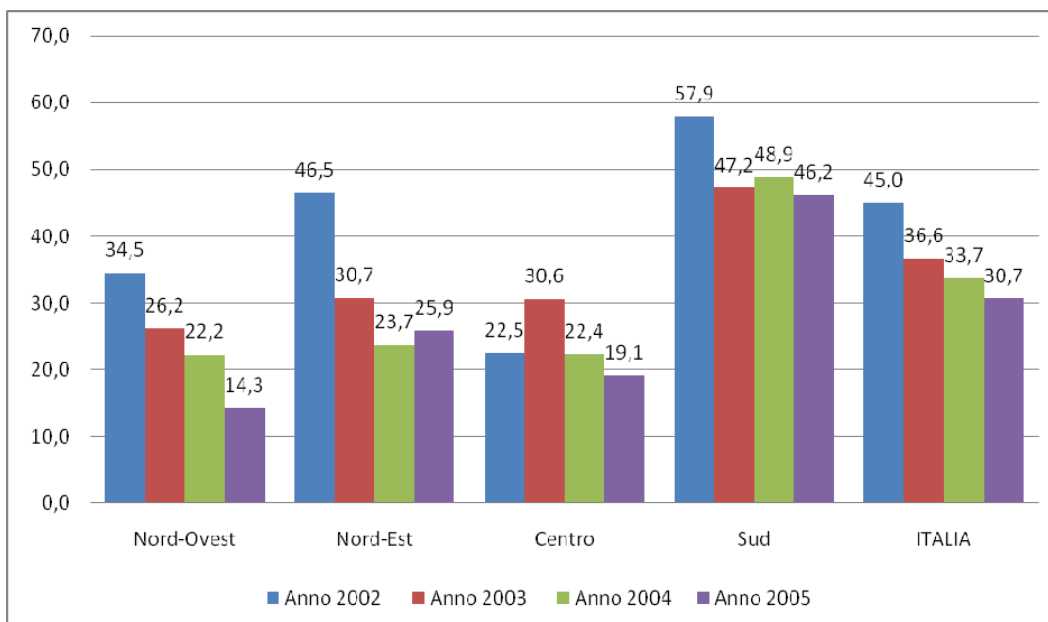
Figura 18 - CPI con presenza di barriere architettoniche. Ripartizione per area geografica. Anno 2005 (v. ass.)



Fonte: Isfol - Monitoraggio SPI 2006-2007 dei servizi per il collocamento mirato dei disabili

La situazione più critica resta al Sud e nelle Isole, dove la presenza di ostacoli all'accesso continua ad affliggere oltre il 60% dei Cpi, superando la media nazionale di oltre dieci punti percentuali⁴⁶ (figura 19).

Figura 19 - CPI con barriere architettoniche. Confronti 2002 - 2005. Per area geografica (val. %)



Fonte: Isfol - Monitoraggio SPI 2006-2007 dei servizi per il collocamento mirato dei disabili

⁴⁶ Dei 165 Cpi con barriere architettoniche registrati in Italia al 2005, 102 sono al Sud, contro i 30 del Nord Est, i 17 del Centro e i 16 del Nord Ovest.

Si tratta tuttavia di risultati di un processo di adeguamento che ha lungamente impegnato Regioni e Province, con sensibilità e disponibilità strutturali diverse. Le aree in cui il processo di adeguamento è stato condotto nel tempo in maniera più rapida e significativa sono il Nord Est e il Nord Ovest che dal 2002 hanno ridotto del 10% i problemi di accessibilità, mentre il Sud, che sconta difficoltà quantitativamente più consistenti, lo ha fatto in misura inferiore e purtroppo non ancora significativa. Pur negli scarti tra aree geografiche, tuttavia, è possibile riconoscere che l'attenzione al tema della accessibilità delle strutture sia diventata una costante nella pianificazione ed erogazione dei servizi all'occupabilità da parte dei Cpi, oltre che un indicatore importante del generale miglioramento degli standard di accoglienza nei confronti dell'utenza tour court.

2.1.3 RIPARTIZIONE DI RUOLI E FUNZIONI NEI SISTEMI LOCALI

L'attuazione del collocamento mirato prevista dalla Legge 68/99 e ss. ha visto sin dai primi anni di attuazione la partecipazione dei diversi livelli territoriali di presidio delle politiche attive per il lavoro. Tale rete di servizi si è espressa con diverse fisionomie, a seconda delle realtà sociali ed amministrative presenti in Italia a livello locale.

Analizzando la ripartizione per tipologie di ruoli e funzioni (Tabella 4) è possibile evidenziare a livello nazionale il consolidamento di uno specifico modello di governo delle politiche di inserimento lavorativo delle persone con disabilità.

Tabella 4 - Ripartizione in Italia, tra Cpi, Comitati tecnici e uffici provinciali, di ruoli e funzioni distinte per tipologie aggregate e livelli esecutivo, gestionale – anno 2005 (valori %)

Ruoli e funzioni...

	Italia								
	CPI			Comitato tecnico provinciale			Provincia		
	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	5,8	5,8	25,2	4,9	1,9	1,9	7,8	1,9	64,1
Disciplina degli esoneri	3,9	1,9	19,4	1,0	1,9	2,9	7,8	2,9	66,0
Verifica del rispetto dell'obbligo di assunzione e rilasci della certificazione di ottemperanza	1,9	1,9	23,3	1,0	1,9	2,9	9,7	1,9	59,2
Liste uniche	5,8	13,6	29,1	17,5	5,8	9,7	11,7	5,8	37,9
<i>...a più stretto contatto con l'utenza:</i>									
Redazione e gestione delle schede individuali	1,9	10,7	40,8	1,9	0,0	1,9	14,6	1,0	32,0
Colloquio di orientamento e sviluppo percorso formativo	2,9	5,8	19,4	2,9	1,0	1,0	7,8	3,9	60,2
Incontro domanda/offerta di lavoro	1,9	11,7	37,9	11,7	1,0	1,0	10,7	1,9	46,6
Convenzioni	4,9	5,8	23,3	8,7	1,9	2,9	8,7	7,8	60,2

Fonte: Isfol - Monitoraggio SPI 2006-2007 dei servizi per il collocamento mirato dei disabili

Tale modello vede da un lato la progressiva centralizzazione delle attività amministrative, di indirizzo e di controllo a livello di uffici provinciali e, dall'altro, la crescente partecipazione dei Centri per l'impiego sul versante esecutivo, di erogazione dei servizi di carattere specialistico e di presidio del territorio.

I dati evidenziano che su determinate attività, quali quella di gestione della *disciplina degli esonerati* (73,8%), la *verifica del rispetto dell'obbligo di assunzione e rilasci della certificazione di ottemperanza* (68,7%) il ruolo gestionale degli uffici provinciali resta centrale e difficilmente delegabile. Tuttavia, pur nell'ambito delle attività a carattere prevalentemente amministrativo, si segnala una crescente partecipazione di natura gestionale da parte dei Cpi, seppur marginale ed allocata in specifiche realtà del Nord del Paese, ad esempio nella *cura dei prospetti informativi* presentati dalle imprese (25,2%, per ciò che riguarda la piena presa in carico della procedura) e nella *gestione delle liste uniche* – ambito nel quale si svolge prevalentemente l'attività del Comitato tecnico provinciale (27,2% su livelli gestionali)⁴⁷.

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.

L'aspetto esecutivo dell'incontro con l'utenza disabile, espresso in attività quali la *redazione e gestione delle schede individuali*, il *colloquio di orientamento e sviluppo percorso formativo*, l'*Incontro domanda/offerta di lavoro*, rientrano nelle peculiarità dell'apporto dei Cpi, testimoniando nuove competenze nel confronto con i datori di lavoro che si aggiungono a quelle ormai consolidate dell'orientamento e del bilancio di competenze.

Tutti 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 rivolta dai servizi competenti nei confronti dei fabbisogni delle differenti utenze. Fattore di sintesi è rappresentato invece dalla disciplina delle *convenzioni* che necessita sempre una supervisione di carattere gestionale amministrativa da parte degli uffici provinciali.

2.1.4 IL RUOLO DEI CPI NELL'ATTUAZIONE DEL COLLOCAMENTO MIRATO

Le informazioni restituite dalla rilevazione sul campione di 103 Centri per l'impiego, concernente l'anno 2005, mostrano che le strutture e le organizzazioni preposte al collocamento lavorativo delle persone con disabilità vivono tuttora un processo di adeguamento ad un fenomeno complesso per caratteristiche e dinamicità.

⁴⁷ Fra i compiti di tale organismo, esplicitamente richiamati dal legislatore, figurano la valutazione delle residue capacità lavorative; la definizione degli strumenti e delle prestazioni atti all'inserimento; la predisposizione dei controlli periodici sulla permanenza delle condizioni di inabilità. Il ruolo di snodo essenziale rappresentato dal Comitato si era rivelato già all'indomani dell'entrata in vigore della 68/99. Fin 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. Per ulteriori approfondimenti, si veda anche: P. Checucci, F. Deriu *I servizi per il collocamento mirato. Rilevazione censuaria 2004*. "Monografie sul Mercato del lavoro e le politiche per l'impiego n.14/2005". Isfol, Roma 2005

L'opportunità offerta da un confronto tra serie storiche su un medesimo campione rappresentativo di centri per l'impiego, seppure limitate ad al biennio 2004-2005, ha messo in luce i differenti orientamenti messi in esercizio dalle specifiche organizzazioni per corrispondere a quanto espresso dalla normativa⁴⁸.

La tabella 5 illustra l'impegno prevalente affrontato dai centri operativi nell'attuazione della legge 68/99. Le attività vengono ricondotte a tre distinte categorie: le procedure di carattere amministrativo, i servizi individualizzati rivolti agli iscritti alle liste e la consulenza alle imprese. La tavola consente di osservare le dichiarazioni effettuate dai responsabili intervistati nelle due annualità osservate.

Tabella 5 - Impegno prevalente del CPI sul collocamento dei disabili. Per area geografica (val. %)

Area geografica	Procedure di carattere amministrativo		Servizio individualizzato agli iscritti		Servizio consulenziale alle imprese	
	Anno 2004	Anno 2005	Anno 2004	Anno 2005	Anno 2004	Anno 2005
Nord-Ovest	57,9	35,1	32,7	64,9	9,4	0,0
Nord-Est	13,1	14,9	65,2	61,0	21,7	24,1
Centro	55,1	66,8	37,7	25,7	7,3	7,5
Sud e Isole	47,7	58,0	24,7	35,3	27,6	6,7
Italia	46,1	45,3	37,3	45,3	16,7	9,4

Fonte: Isfol – Indagine Campionaria sul funzionamento dei Centri per l'impiego 2005 e 2006

In primo luogo, il dato nazionale testimonia di un consistente flusso dalle azioni rivolte alle imprese (che calano dal 16,7% di segnalazioni del 2004 al 9,4% nell'anno successivo) agli interventi che vedono il target degli iscritti come interlocutore principale e, conseguentemente, ad un maggiore presidio delle fasi propedeutiche all'accesso al lavoro. Questa seconda categoria raccoglie adesso il 45,3% delle segnalazioni, ripartendo equamente il campione con quanti concentrano il loro operato sul disbrigo delle procedure amministrative (anch'esso con il 45,3%). Questa prima ipotesi, concernente la riduzione degli impegni a favore delle imprese, viene avvalorata da alcuni studi di caso. Si tratta della correlazione tra l'incremento complessivo in valori assoluti degli avviamenti tramite convenzione ex art.11 della legge 68/99⁴⁹ e un maggiore protagonismo dei servizi accentrati a livello provinciale, meglio strutturati per la stipula e la successiva gestione dei contratti con le imprese. Altro fattore che investe il rapporto tra Centri e datori di lavoro si riconduce direttamente al tessuto imprenditoriale espresso dal territorio, spesso contraddistinto da un basso numero di addetti con la conseguente esclusione dagli obblighi di assunzione previsti dalla L.68/99.

⁴⁸ Sono stati effettuati gli approfondimenti sulla realtà dei Cpi attraverso studi di caso condotti su un campione di 103 Cpi; tale campione, in origine, è stato costruito affinché fosse rappresentativo del complesso dei 536 Cpi italiani. Ogni anno viene reintervistato lo stesso gruppo di Cpi (tranne modeste variazioni dovute a sostituzioni di Cpi), poiché tale indagine si configura come panel che cerca di mettere in evidenza le modifiche strutturali e funzionali nell'evoluzione della realtà dei Cpi. La più recente rilevazione è stata condotta con una scansione temporale leggermente differente rispetto alle annualità precedenti ed ha avuto luogo tra gli ultimi mesi del 2005 e i primi mesi del 2006.

Le interviste vengono effettuate face to face (a differenza dell'indagine censuaria sui Cpi in cui i questionari sono autocompilati) direttamente ai responsabili dei Cpi, tramite intervistatori professionisti e sulla base di un questionario strutturato. Laddove se ne è ravvisata la necessità è stato coinvolto nella rilevazione anche il personale operante presso i Cpi (in particolare per quanto riguarda l'erogazione dei diversi servizi specifici).

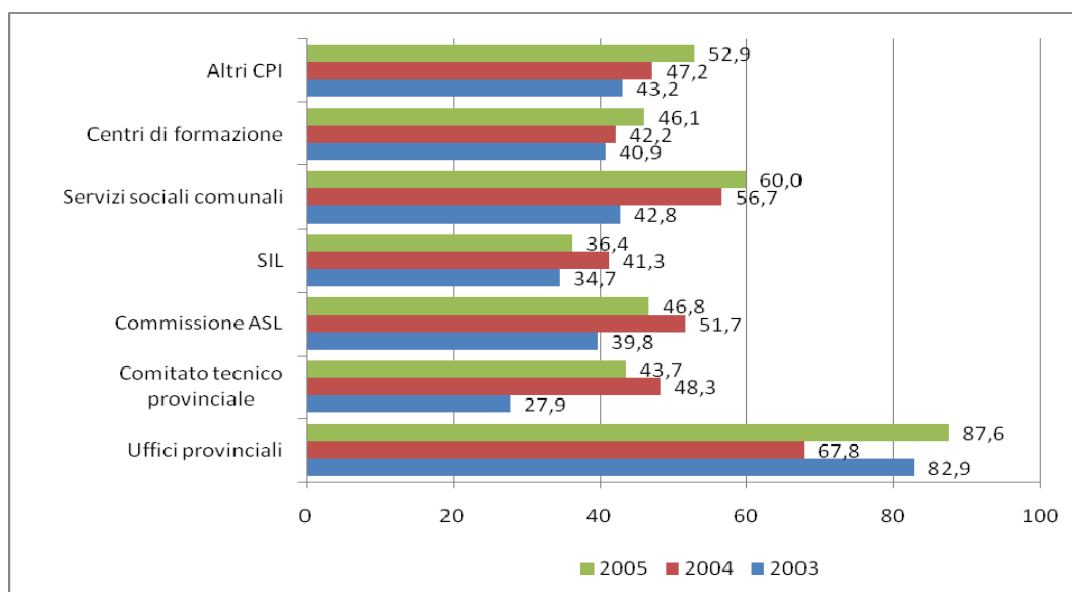
⁴⁹ Si vedano i successivi paragrafi presente Capitolo.

LE RELAZIONI CON ALTRI ATTORI ISTITUZIONALI

L'articolato processo introdotto con il collocamento mirato, presuppone modalità di interazione strutturate le quali, se vedono come fulcro i servizi competenti a livello provinciale, non possono prescindere dalla predisposizione di reti istituzionali ed operative tra chi, in ambito sanitario, sociale o lavorativo, ricopre un ruolo di governo sul territorio. Nel grafico 5 sono richiamati i principali attori coinvolti nel collocamento lavorativo delle persone con disabilità, ai sensi della Legge 68/99. Le interviste con i responsabili dei servizi hanno consentito di rilevare quante di queste relazioni abbiano il sostegno di un protocollo di intesa formalizzato oppure si inseriscano all'interno di un piano territoriale di carattere istituzionale.

Nel periodo dal 2003 al 2005 (figura 20) è possibile constatare un accresciuta relazione, a prescindere dalla sua formalizzazione, con gli uffici provinciali di riferimento (87,6% nel 2005). Sempre nell'ambito dei servizi per l'impiego, anche il confronto con altri Cpi è aumentato nel corso degli anni (con una crescita del +5% del 2004 rispetto al 43,2% del primo anno esaminato, fino al +9,7% nel 2005), a testimonianza della necessità di riscontri di carattere orizzontale nell'espletamento delle proprie funzioni.

Figura 20 - Relazione CPI con altri attori istituzionali. Confronto anni 2003, 2004, 2005 (valori %)



Fonte: Isfol – Indagine Campionaria sul funzionamento dei Centri per l'impiego 2004, 2005, 2006

Anche i centri di formazione si inseriscono maggiormente nel processo di accompagnamento al lavoro delle persone disabili, per quanto si può rilevare dalla crescita (il 46,1% nel 2005) delle citazioni dichiarate dai responsabili intervistati. Ruolo significativo viene assunto, inoltre, dai servizi sociali comunali, nell'ottica di una presa in carico globale della persona disabile utile ad una piena inclusione che oltre ad essere lavorativa sia anche sociale. I soggetti preposti all'ambito sanitario registrano, diversamente, una lieve flessione rispetto al 2004 (- 4,9% le commissioni ASL ed anche i Servizi di inserimento lavorativo – SIL), insieme ad una contrazione delle relazioni con il comitato tecnico, orientato a istituire contatti stabili con gli uffici provinciali.

LA PERCEZIONE SUI DISABILI COME CATEGORIA D'UTENZA PIÙ RILEVANTE E COME CRITICITÀ NEL MERCATO DEL LAVORO

A partire dall'anno 1997, in Italia, si è assistito al decentramento del sistema pubblico di incontro tra domanda e offerta di lavoro. Difatti, con il D.Lgs. 469/97, in attuazione della Legge Bassanini (L. 59/97), il collocamento è stato attribuito alle regioni ed alle province, prima di allora esercitato in via esclusiva dagli uffici del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale. Si è dato così vita a una nuova forma organizzativa dei Servizi per l'Impiego denominato "Sistema regionale per l'impiego".

Il D.Lgs. 181/2000, e le modifiche ad esso apportate dal D.Lgs. 297/2002, hanno altresì comportato una riorganizzazione del sistema tale da trasformare le funzioni e i modi di operare dei Servizi per l'Impiego.

Tra le novità introdotte dal citato decreto, è possibile individuare le definizioni dello stato di disoccupazione e del target di utenti dei Servizi per l'Impiego.

L'art. 2 del D.Lgs. 181/2000 definisce lo stato di disoccupazione come condizione non lavorativa "comprovata dalla presentazione dell'interessato presso il servizio competente nel cui ambito territoriale si trova il domicilio del medesimo, accompagnata da una dichiarazione, ..., che attesti l'eventuale attività lavorativa precedentemente svolta, nonché l'immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa".

Di rilevanza, per comprendere il tema dell'attestazione di immediata disponibilità al lavoro delle persone disabili, sono gli artt. 11 e 13 della legge n. 118 dell'anno 1971, quest'ultimo recentemente modificato⁵⁰. Ai sensi di questi, viene normata la concessione di sussidi e pensione ai mutilati ed invalidi civili, incollocati al lavoro e per il tempo in cui tale condizione sussiste, previa attestazione del possesso dei requisiti richiesti attraverso una semplice dichiarazione autocertificata. Gli uffici competenti regionali, a tal proposito, avevano adottato provvedimenti gestionali, legati alla normativa sull'obbligo di iscrizione agli elenchi da parte dei disabili e previsti tra l'altro dagli accordi assunti in sede di Conferenza Unificata del 10 dicembre 2003, nonostante la relativa modifica normativa non possa rientrare fra le competenze legislative delle regioni.

Gli obblighi ora descritti per le persone disabili, senza i quali non si avrebbe per essi la possibilità di percepire pensioni ed assegni mensili, ha reso sempre difficile la collocazione dei disabili stessi nella sfera degli iscritti al collocamento. Se da un lato infatti l'inserimento nelle liste di collocamento non può prescindere dalla disponibilità immediata al lavoro (D.Lgs. 181/2000), dall'altro la permanenza di iscrizione in condizioni di inoccupazione era necessaria a poter usufruire degli incentivi economici statali (L. 118/71).

All'art. 1 del D.Lgs. 181/2000 sono definiti i soggetti che, attestata l'immediata disponibilità all'attività lavorativa, vengono indicati come potenzialmente destinatari del servizio di inserimento nel mercato del lavoro: essi sono gli adolescenti (non più in obbligo scolastico), i giovani di età compresa tra i 18 e i 25 anni, le donne in

⁵⁰ La recente Legge 247/07 interviene sostituendo il precedente articolo 13, Legge 118/71. Nello specifico, il nuovo testo prevede: «Art. 13. - (Assegno mensile). – 1. Agli invalidi civili di età compresa fra il diciottesimo e il sessantaquattresimo anno nei cui confronti sia accertata una riduzione della capacità lavorativa, nella misura pari o superiore al 74 per cento, che non svolgono attività lavorativa e per il tempo in cui tale condizione sussiste, è concesso, a carico dello Stato ed erogato dall'INPS, un assegno mensile di euro 242,84 per tredici mensilità, con le stesse condizioni e modalità previste per l'assegnazione della pensione di cui all'articolo 12. 2. Attraverso dichiarazione sostitutiva, resa annualmente all'INPS ai sensi dell'articolo 46 e seguenti del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, il soggetto di cui al comma 1 autocertifica di non svolgere attività lavorativa. Qualora tale condizione venga meno, lo stesso è tenuto a darne tempestiva comunicazione all'INPS».

reinserimento lavorativo, i disoccupati e gli inoccupati di lunga durata. Per quanto detto, non è agevole allora inserire le persone in tale contesto.

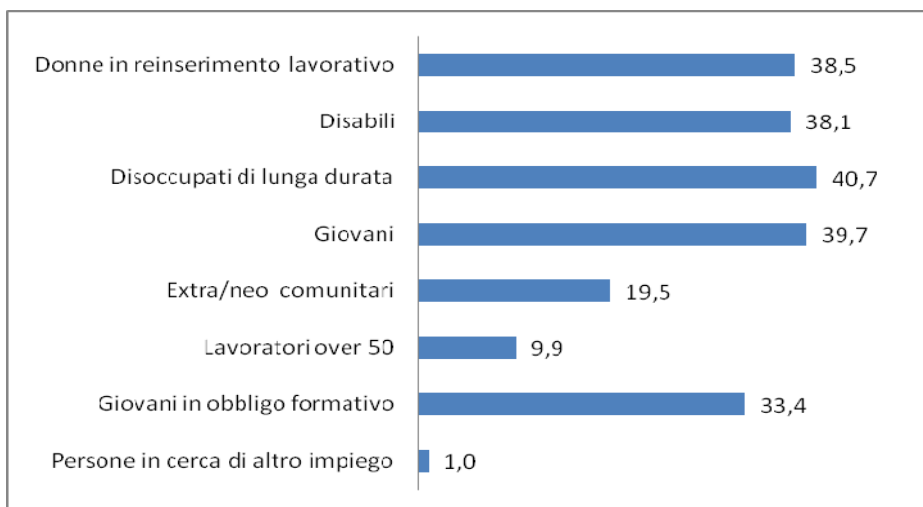
L'indagine campionaria sui CPI ha recepito il nuovo status di disoccupazione novellandolo con l'introduzione dell'attiva disponibilità al lavoro. A tal fine, in più sezioni dello strumento di rilevazione, si è adottata una precisa classificazione del target di utenza composto dai soggetti iscritti all'elenco anagrafico immediatamente disponibili ad iniziare un'attività professionale, ed al suo interno si è voluto tener conto delle persone con disabilità in quanto strumento di valutazione della normativa vigente e come elemento di guida in vista di una riforma, poi avvenuta, dell' art. 13 della legge n. 118 dell'anno 1971.

Il target è stato suddiviso nelle seguenti fasce di individui, in parte proprio con riferimento alle linee impostate dall'art. 1 del D.Lgs. 181/2000:

- persone occupate in cerca di un altro impiego lavorativo;
- giovani tra i 15 e i 18 anni in obbligo formativo (L. 144/99);
- lavoratori *Over 50*;
- soggetti extra/neo comunitari;
- giovani di età compresa tra i 19 e i 25 anni (massimo 29 anni se laureati);
- disoccupati di lunga durata (almeno 12 mesi);
- soggetti affetti da disabilità;
- donne in reinserimento lavorativo (precedentemente occupate che dopo almeno due anni di inattività intendono rientrare nel mercato del lavoro).

Per conoscere quali tra le predette categorie interessano maggiormente i Centri per l'Impiego (CPI) italiani e, conseguentemente, valutare l'importanza attribuita al fenomeno della disabilità nell'ambito del mercato del lavoro, è stata posta la seguente specifica domanda ai 103 CPI intervistati: *"Quali tra le categorie di utenza elencate, sono le tre più rilevanti e sono quelle sulle quali il CPI si sta orientando in questo momento?"*. La Figura 21 ne mostra l'informazione ricavata.

Figura 21 - Fasce di individui elencate dal D.Lgs. 181/2000 citate tra le prime tre categorie di utenza più rilevanti per il CPI (val. %) – Anno 2005



Fonte: Isfol – Indagine Campionaria sul funzionamento dei Centri per l'impiego 2004, 2005, 2006

Nel corso dell'anno 2005 si può individuare una sfera di categorie che i CPI ritengono di maggiore interesse. Nell'ordine, sono i disoccupati di lunga durata (40,7%) coloro che ricevono l'impegno superiore da parte degli addetti al servizio di collocamento pubblico; seguono i giovani (39,7%), le donne in reinserimento lavorativo (38,5%) e le persone con disabilità (38,1%). Poco più indietro troviamo i giovani in obbligo formativo (33,4%); abbastanza distaccati in ordine di priorità troviamo i soggetti extra/neo comunitari (19,5%), i lavoratori *Over 50* (9,9%) e in ultima istanza banalmente le persone in cerca di altro impiego (solamente l'1%). Il collocamento obbligatorio regolato dalla legge 68/99 rientra dunque tra i temi più rilevanti per la dirigenza dei CPI italiani.

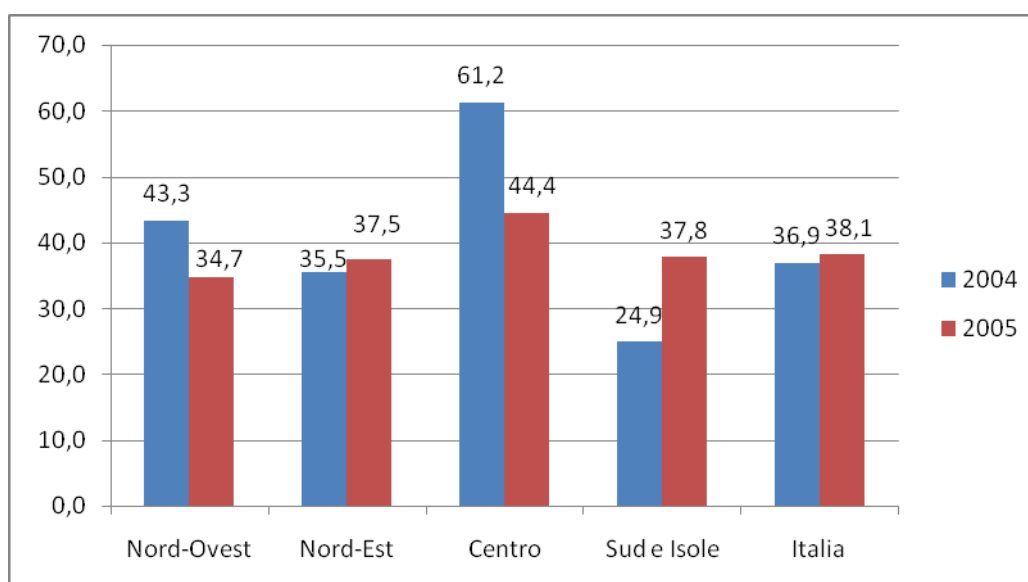
Focalizzando l'attenzione sulla quota di CPI che inseriscono la disabilità tra i temi di massima valenza, è possibile analizzare il fenomeno sia in chiave storica sia territoriale.

Con riferimento al primo profilo di analisi sopra proposto, dalla precedente edizione della rilevazione in esame (Figura 22) era emerso che il 36,9% dei CPI intervistati - poco più di due punti percentuali in meno rispetto l'anno 2005 - presentavano i disabili come categoria di principale interesse.

Dal secondo profilo si osserva che, classificando il dato per area geografica, al centro, sia nell'anno 2004 quanto nell'anno 2005, le persone con disabilità ricevono maggiori attenzioni. Mentre però nel 2005 i CPI che puntano sulla sfera della disabilità sono il 44,4%, nel 2004 tale valore raggiungeva ben il 61,2%.

Al sud Italia e nelle isole invece si assiste ad un *trend* inverso: il valore registrato sale dal 24,9% dell'anno 2004 al 37,8% del 2005.

Figura 22 - Citazione delle persone disabili tra le tre utenze principali. Classificazione per area geografica. Confronto anni 2004 e 2005 (val. %)



Fonte: Isfol – Indagine Campionaria sul funzionamento dei Centri per l'impiego 2004, 2005, 2006

La valutazione sullo stato di attuazione della L. 68/99 va, senza dubbio, condotta tenendo conto dei dati quantitativi.

I flussi di avviamenti al lavoro delle persone disabili, rilevati a partire dall'anno 2000, misurano l'entità del lavoro svolto dagli uffici competenti e dalle aziende soggette (e non) agli obblighi di legge sul territorio nazionale. L'indagine campionaria in esame permette

di analizzare lo stato di attuazione della legge sul collocamento obbligatorio da uno specifico punto di vista: quello dirigente, principale interlocutore e rappresentante del CPI oggetto di rilevazione, rivelando la percezione di quest'ultimo nei confronti di particolari problematiche.

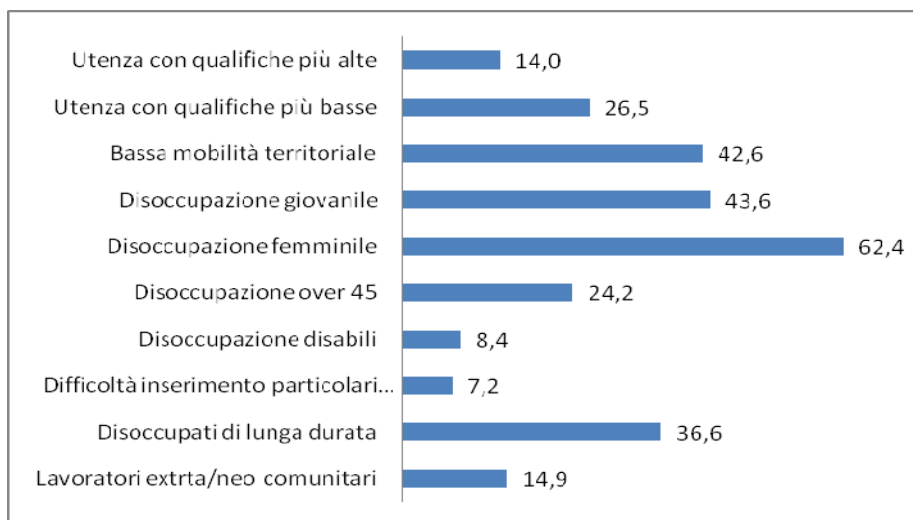
Sul lato dell'offerta di lavoro, si è potuto osservare quali siano, tra le seguenti criticità elencate, le tre di maggior impatto per il CPI:

- utenza con qualifiche troppo alte rispetto a quelle richieste dalla domanda;
- utenza con qualifiche troppo basse;
- bassa propensione alla mobilità territoriale;
- disoccupazione giovanile;
- disoccupazione femminile;
- disoccupazione degli utenti *Over 45*;
- disoccupazione delle persone disabili;
- difficoltà di inserimento lavorativo di altre particolari categorie;
- elevata presenza di disoccupati di lunga durata;
- elevata presenza sul mercato di lavoratori extra/neo comunitari.

La Figura 23 rappresenta l'esito dell'indagine ora descritta. La criticità più evidente riscontrata dai CPI risulta essere l'elevata disoccupazione femminile nel mercato del lavoro nel territorio di competenza (ben il 62,4 dei CPI rispondenti). Seguono la disoccupazione giovanile (43,6%) e la scarsa attitudine alla mobilità territoriale (42,6%). Solo nelle ultime posizioni, in ordine di importanza, si colloca il tema della disoccupazione delle persone disabili (8,4%).

In conclusione, se da un lato le considerazioni in precedenza svolte portano ad affermare che la disabilità è un tema sentito nell'ambito dei CPI (Figura 21), dall'altro, le elaborazioni da ultimo presentate (Figura 23) inducono a ritenere che i CPI non incontrino particolari ostacoli nello svolgimento del servizio di assistenza e collocazione dei disabili sul mercato del lavoro.

Figura 23 - Criticità del mercato del lavoro percepite dai CPI italiani nell'anno 2005 relative all'offerta di lavoro. Classificazione percentuale per tema elencato



Fonte: Isfol – Indagine Campionaria sul funzionamento dei Centri per l'impiego 2004, 2005, 2006

2.1.5 IL COMITATO TECNICO PROVINCIALE

Il Comitato tecnico provinciale si caratterizza come una struttura tecnica di supporto ai soggetti preposti all'inserimento lavorativo del disabile, opera nell'ambito della Commissione provinciale tripartita ed è composto da funzionari ed esperti del settore sociale e medico legale e dai rappresentanti degli organismi istituzionali individuati dalle Regioni.

Trattasi di organo prezioso per la piena realizzazione degli obiettivi del legislatore della 68/99; il comitato tecnico ha, infatti, il compito di effettuare gli accertamenti necessari per valutare le potenzialità lavorative del disabile e di indicare le misure più idonee per il suo inserimento al lavoro; è, inoltre chiamato a predisporre un piano personalizzato utile a monitorare il comportamento lavorativo e relazionale del disabile avviato al lavoro, nonché ad accertare, periodicamente, la permanenza delle condizioni di disabilità.

Dunque, il Comitato Tecnico costituisce, per la peculiarità delle funzioni attribuitegli dal legislatore, il soggetto principale per l'attuazione dei principi propri del collocamento mirato, in quanto titolato, con strumenti tecnici e di supporto - quali, tra l'altro, l'analisi del posto di lavoro - a valutare adeguatamente le capacità lavorative delle persone disabili al fine di promuoverne l'inserimento nel posto adatto, nonché ad indicare forme di sostegno, azioni positive e soluzioni degli eventuali problemi emersi sui luoghi di lavoro.

Le rilevazioni effettuate relativamente agli anni 2006 e 2007, tenuto conto che la Provincia di Bari nel 2006, e quella di Reggio Calabria nel 2007 non hanno inviato informazioni, mostrano che, in Italia, 91 province hanno istituito e reso operativo il Comitato tecnico, 4 province hanno provveduto all'istituzione formale del Comitato, senza tuttavia renderlo operativo, mentre in 11 province l'organo amministrativo non è stato proprio istituito; peraltro, si segnala che 21 province, tra le 91 in cui il Comitato Tecnico è operativo, hanno provveduto alla costituzione di sottocomitati di supporto allo svolgimento delle funzioni proprie dell'organo (Tabella 6).

Tabella 6 – Istituzione dei Comitati tecnici provinciali Legge 68/99. Per istituzione, operatività, presenza di sottocomitati. Per area geografica. Anni 2006- 2007 (V. ass.)

	Area geografica	N° province con Comitato tecnico non istituito	N° province con Comitato tecnico istituito ma non operativo	Di cui con sottocomitati costituiti	N° province con Comitato istituito e operativo	Di cui con sottocomitati costituiti
Anno 2006	NORD OVEST	1	2	1	21	11
	NORD EST	1	0	0	21	5
	CENTRO	0	1	0	20	2
	SUD E ISOLE	8	2	0	27	2
	ITALIA	10	5	1	89	20
Anno 2007	NORD OVEST	2	2	1	20	8
	NORD EST	1	0	0	21	7
	CENTRO	0	1	0	20	4
	SUD E ISOLE	8	1	0	30	2
	ITALIA	11	4	1	91	21

Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

2.1.5 LE COMMISSIONI SANITARIE PER L'ACCERTAMENTO DELLE CONDIZIONI DI DISABILITÀ

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 ricordare 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 redazione della relazione conclusiva da parte delle commissioni operative sul territorio, pertanto, rappresenta elemento fondamentale per la costruzione dei progetti individuali finalizzati all'avviamento al lavoro della persona disabile.

Tale motivo spiega la scelta delle variabili utili a delineare un profilo generale delle Commissioni per l'accertamento della invalidità civile e dell'handicap.

Gli esiti dell'approfondimento, in primo luogo, mostrano che alcuni uffici provinciali, competenti per il collocamento obbligatorio, non posseggono canali informativi diretti con

le commissioni ASL, quantomeno per riportare il numero di accertamenti effettuati e di relazioni concluse (erano 17 le province che non hanno risposto nel 2007). Il diverso livello istituzionale al quale fanno capo detti organismi rappresenta, quindi, un ostacolo formale alla efficienza di flussi informativi che concorrono alla definizione del profilo dei lavoratori iscritti e in cerca di occupazione.

Malgrado ciò, i dati complessivi che emergono da questo approfondimento risultano indicativi (Tabella 7).

Tabella 7 - Commissioni sanitarie. Operatività e accertamenti effettuati. Anni 2006 - 2007 (V. ass.)

	Anno 2006		Anno 2007	
	N° commissioni sanitarie operative	N° Relazioni conclusive	N° commissioni sanitarie operative	N° Relazioni conclusive
NORD-OVEST	131	14.633	131	13.897
NORD-EST	118	10.208	107	10.042
CENTRO	74	6.380	82	7.414
SUD	278	21.004	298	39.585
ITALIA	601	52.225	618	70.938

Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

Con l'intento di analizzare più in dettaglio le tendenze in atto, le informazioni sintetiche presentate nella tabella sopra citata sono state messe a confronto con le serie storiche precedenti. Da tale accostamento (Tabella 8) è possibile constatare che negli ultimi due anni il numero di commissioni operative è aumentato considerevolmente, arrivando a 618 unità, con valori che nel Sud e nelle Isole fanno registrare 298 organismi operanti sul territorio (+218 rispetto al 2004).

Tabella 8 - Commissioni sanitarie operative. Per area geografica. Anni 2004 – 2007 (V. ass.)

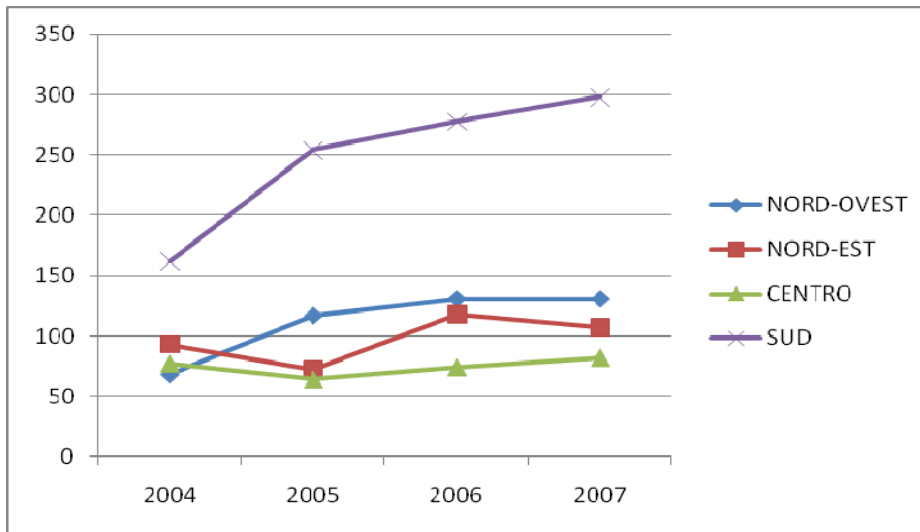
	2004	2005	2006	2007
NORD-OVEST	68	117	131	131
NORD-EST	93	72	118	107
CENTRO	77	64	74	82
SUD	162	254	278	298
ITALIA	400	507	601	618

Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

La rappresentazione grafica a linee (figura 24) esprime visivamente la distanza tra la realtà del Mezzogiorno, sul quale comunque incide circa il 60% della popolazione iscritta agli elenchi unici della L. 68/99, ed il resto del Paese. Per tutte le ripartizioni geografiche, in ogni caso, si assiste ad un incremento graduale, fatte salve le Regioni del Nord Est con un dato negativo nel 2007 rispetto all'anno precedente.

Orientando l'attenzione verso alcuni risultati delle attività condotte dalle commissioni sanitarie, è possibile rilevare il numero di relazioni atte a formulare una Diagnosi funzionale della persona disabile. Nel 2007 è stata comunicata l'avvenuta conclusione di 70.938 relazioni. Di queste, quasi 40.000 provengono dalle Regioni meridionali le quali hanno quasi raddoppiato il volume di pratiche evase rispetto a quanto rilevato nel 2006.

Figura 24 - Commissioni sanitarie operative. Per area geografica. Anni 2004 – 2007 (V. ass.)



Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

E' interessante, sebbene solo sul versante indicativo, quanto emerge dal rapporto tra procedure concluse e numero di commissioni ad esse preposte (Tabella 9).

Il volume di richieste di diagnosi funzionale e analisi delle capacità e competenze da parte dei servizi per l'impiego è consistente e le performance alle quali sono chiamati i tecnici non sempre riescono a rimanere in linea con i programmi di inserimento in azienda delle persone disabili. Pur tuttavia, il dato nazionale mostra che nel corso dell'ultimo anno ogni commissione ha effettuato una media di 115 valutazioni delle potenzialità lavorative dei disabili utili a redigere la scheda individuale, seguendo una ciclicità negli andamenti che i pochi dati acquisiti in questa sede non sono in grado di argomentare.

Tabella 9 - Numero medio di accertamenti effettuati per commissione sanitaria. Per area geografica. Anni 2003 – 2007 (V. ass.)

	2003	2004	2005	2006	2007
NORD-OVEST	146	254	138	112	106
NORD-EST	154	60	126	87	94
CENTRO	133	113	108	86	90
SUD	40	157	104	76	133
ITALIA	100	143	116	87	115

Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

2.2 GLI ISCRITTI AGLI ELENCHI DEL COLLOCAMENTO OBBLIGATORIO

2.2.1 DATI DI STOCK E DATI DI FLUSSO DEL BIENNIO

Il "Regolamento di esecuzione per l'attuazione della legge 12 marzo 1999, n.68"⁵¹ precisa, al c. 1 dell'art. 152, che "possono ottenere l'iscrizione negli elenchi del collocamento obbligatorio le persone disabili di cui all'articolo 1 della legge n.68 del 1999... che abbiano compiuto i quindici anni di età e che non abbiano raggiunto l'età pensionabile prevista dall'ordinamento, rispettivamente per il settore pubblico e per il settore privato".

L'iscrizione all'elenco consente l'accesso agli interventi della L. 68/99 e delle specifiche leggi regionali rivolte alle persone disabili.

Tali elenchi vengono tenuti dagli uffici competenti provinciali e costituiscono l'indicatore principale relativo alle persone disabili disoccupate sulle quali intervenire con politiche attive volte all'inserimento lavorativo.

Le rilevazioni effettuate per l'attuale e la precedente Relazione al Parlamento⁵³ sul numero di iscritti mostrano che, dal 2004 ad oggi, si è assistito ad un progressivo ma costante incremento del volume di iscrizioni registrato al 31 dicembre di ciascun anno. Nel primo anno sopra citato, infatti, risultavano 575.487 individui registrati agli elenchi, aumentati a 645.220 nell'anno successivo, con circa 70 mila unità in più.

Le due annualità successive sono oggetto della presente indagine e confermano ulteriori ampliamenti del bacino dei beneficiari della normativa sul collocamento mirato.

Nello specifico, al 31 dicembre del 2006 si registravano 699.886 iscritti, totale superiore di quasi 55 mila individui rispetto all'anno precedente (Tabella 10). Ma è quella del 2007 - la più recente - la serie storica che segna il maggior numero di soggetti aventi diritto presenti negli elenchi unici provinciali. Con 768.394 iscritti, infatti, l'ultimo anno osservato fissa il totale su una cifra aumentata di quasi 68 mila unità aggiuntive. Tale dato è ulteriormente avvalorato dalla riduzione progressiva delle mancate risposte alle specifiche domande sugli elenchi unici negli appositi questionari annuali. Come già segnalato nel capitolo "Sistema di indagine e fonti informative", infatti, il 2007 si caratterizza per la quasi totalità delle province rispondenti (solo Reggio Calabria non ha compilato lo strumento di rilevazione), eliminando l'elemento discorsivo, sempre meno vincolante nel corso degli anni, determinato da un numero ridotto di informazioni da parte delle amministrazioni responsabili.

Anche la ripartizione degli iscritti in Italia per area geografica assicura ulteriori conferme in merito alla distribuzione territoriale degli iscritti (Tabella 10 e Figura 25).

⁵¹ DPR 10 Ottobre 2000, pubblicato sulla G.U. n. 270 del 18 Novembre 2000

⁵² I beneficiari della Legge 68/99 (art. 1) sono le persone disoccupate affette da minorazioni fisiche, psichiche e portatori di handicap intellettivo 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. Ad essi si aggiungono, con disposizioni transitorie (art. 18) ed in attesa di una normativa ad essi dedicata vedove, orfani, e profughi ed equiparati ad orfani, nonché i soggetti individuati dalla L.407 del 1998 (vittime del terrorismo e della criminalità organizzata)

⁵³ 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, Temi & Strumenti n. 32, Roma, Ispol, 2007

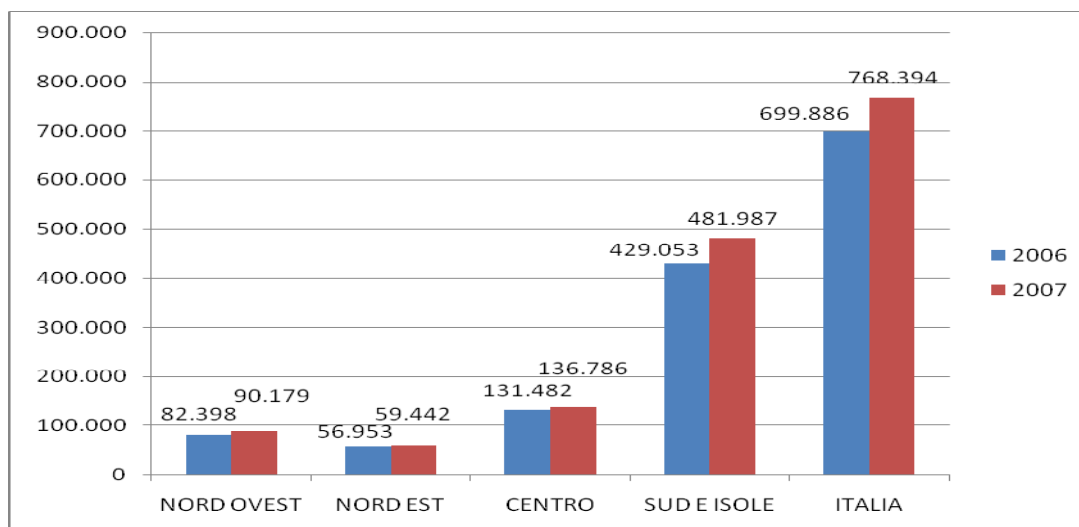
Le Regioni del Nord Est, infatti, costituiscono tuttora il bacino numericamente più ridotto (8,1% nel 2006 e 7,7% nel 2007), così come il Nord Ovest copre un ulteriore 12% del totale iscritti ed il Centro Italia ribadisce l'incidenza del 18% nazionale.

Tabella 10 - Iscritti in Italia agli elenchi unici provinciali del collocamento obbligatorio (art. 8) al 31 dicembre, persone disabili e soggetti ex art. 18, per sesso, per area geografica. Anni 2006 - 2007. (v. ass. e val. %, province non rispondenti)

	Area geografica	Iscritti	% area	Prov. non risp.	Donne	% donne	Prov. non risp.
Anno 2006	NORD OVEST	82.398	11,8	0	40.707	49,4	0
	NORD EST	56.953	8,1	0	27.545	48,4	1
	CENTRO	131.482	18,8	0	73.917	56,2	0
	SUD E ISOLE	429.053	61,3	3	197.288	46,0	3
	ITALIA	699.886	100,0	3	339.457	48,5	4
Anno 2007	NORD OVEST	90.179	11,7	0	44.713	49,6	0
	NORD EST	59.442	7,7	0	30.906	52,0	0
	CENTRO	136.786	17,8	0	74.654	54,6	0
	SUD E ISOLE	481.987	62,7	1	217.668	45,2	1
	ITALIA	768.394	100,0	1	367.941	47,9	1

Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

Figura 25 - Iscritti in Italia agli elenchi unici provinciali del collocamento obbligatorio (art. 8) al 31 dicembre, persone disabili e soggetti ex art. 18, per area geografica. Anni 2006 - 2007. (v. ass.)



Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

L'area geografica che dichiara il maggior numero di iscritti, in significativa crescita rispetto al precedente biennio (332.706 nel 2004 e 388.806 nel 2005) è quella che riunisce le Regioni del Sud e delle Isole. In valori percentuali, infatti, tale aggregazione nel biennio qui osservato esprime rispettivamente il 61,3% ed il 62,7% del totale nazionale, che in numeri assoluti significa detenere elenchi unici che si compongono di 429.053 unità nel 2006 e di 481.987 nell'anno successivo.

Sulla ripartizione per genere, tema al quale la Relazione assegna uno specifico paragrafo successivo per la rilevanza che esso assume, è qui utile, in ogni caso, sottolineare come

la percentuale nazionale sia al di sotto del 50% per entrambe le annualità, con le regioni centrali che confermano un tasso femminile superiore al 54%.

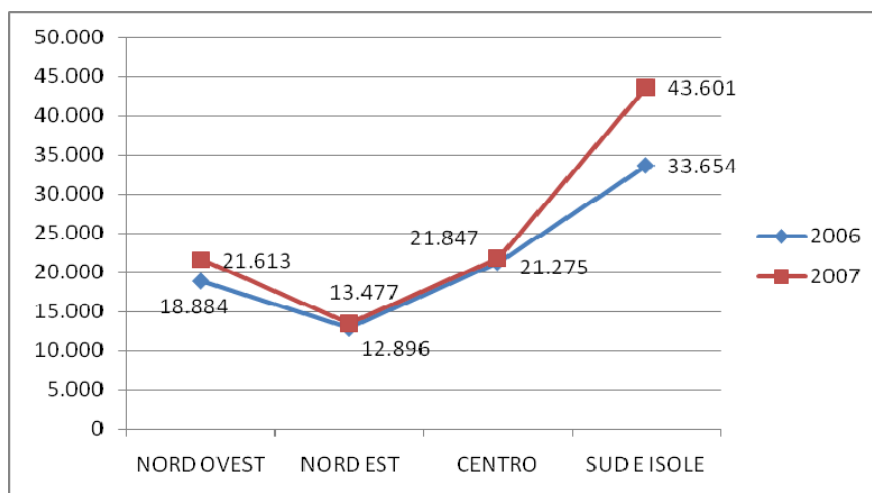
Le informazioni sulle dimensioni degli elenchi unici si arricchiscono ulteriormente con la rilevazione sulle iscrizioni avvenute nel corso dell'anno. Tali dati illustrano i flussi di ingresso o re ingresso alle liste da parte delle persone disabili e delle categorie ex art. 18 disoccupate (Tabella 11 e Figura 26).

Tabella 11 - Iscritti in Italia agli elenchi unici provinciali del collocamento obbligatorio (art. 8) dall'1 gennaio al 31 dicembre, persone disabili e soggetti ex art. 18, per sesso, per area geografica. Anni 2006 - 2007. (v. ass. e val. %, province non rispondenti)

	Area geografica	Iscritti	% area	Prov. non risp.	Donne	% donne	Prov. non risp.
Anno 2006	NORD OVEST	18.884	21,8	0	8.495	45,0	0
	NORD EST	12.896	14,9	1	5.548	43,0	2
	CENTRO	21.275	24,5	0	11.211	52,7	0
	SUD E ISOLE	33.654	38,8	4	16.518	49,1	4
	ITALIA	86.709	100,0	5	41.772	48,2	6
Anno 2007	NORD OVEST	21.613	21,5	0	9.886	45,7	0
	NORD EST	13.477	13,4	0	5.897	43,8	0
	CENTRO	21.847	21,7	0	11.359	52,0	0
	SUD E ISOLE	43.601	43,4	1	22.420	51,4	1
	ITALIA	100.538	100,0	1	49.562	49,3	1

Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

Figura 26 - Iscritti in Italia agli elenchi unici provinciali del collocamento obbligatorio (art. 8) dall'1 gennaio al 31 dicembre, persone disabili e soggetti ex art. 18, per area geografica. Anni 2006 - 2007. (v. ass.)



Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

Entrambe le visualizzazioni mostrano le modalità con le quali i dati si articolano sul territorio italiano. Sono 86.709 le nuove iscrizioni, o il rientro nelle graduatorie, avvenute nel 2006, con i valori maggiori espressi dal Mezzogiorno (38,8% del totale). Nel 2007 si assiste al superamento della soglia dei cento mila, con 100.538 iscrizioni di cui la

percentuale considerevolmente più alta (10 mila in più dell'anno precedente) è rappresentata dal Sud e dalle Isole.

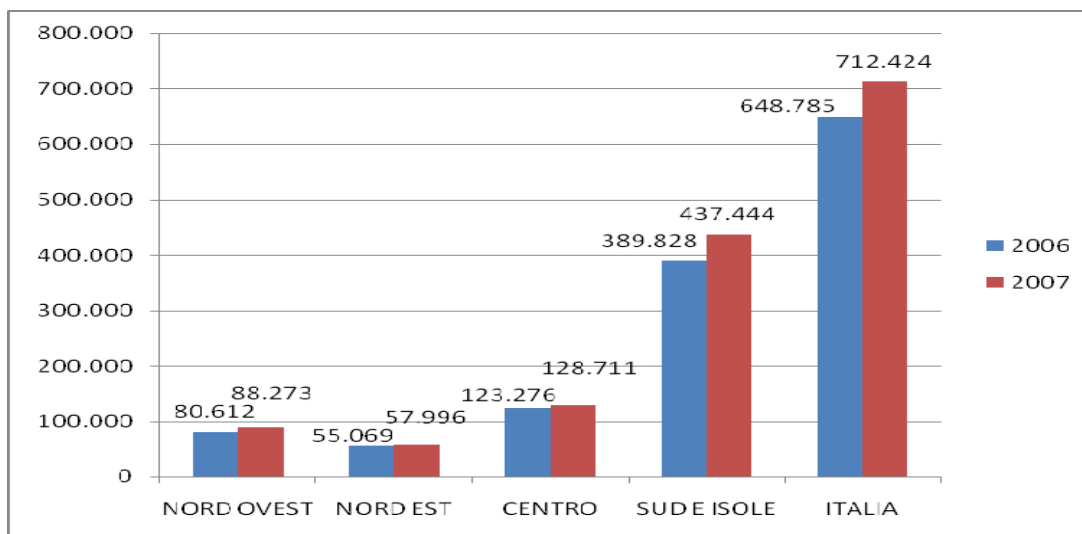
I valori espressi dalle altre ripartizioni geografiche sembra mantenere un incremento costante in numeri assoluti ed una quota percentuale conseguentemente stabile nel biennio.

2.2.2 LE PERSONE DISABILI ISCRITTE AGLI ELENCHI UNICI (ART.8)

La Legge 68/99 si rivolge espressamente alle persone con disabilità, sebbene in via transitoria, preveda l'accesso alle liste anche alle categorie protette ex art. 18. Pertanto, se nel precedente paragrafo veniva presentato il totale delle iscrizioni ad elenchi unici e graduatorie, comprensiva di tutte le tipologie di beneficiari, pur tuttavia è più corretto delimitare il campo di osservazione privilegiando l'analisi dei dati riguardanti le persone disabili, per le quali sono previsti i percorsi di accompagnamento, con relativi servizi, contemplati dal collocamento mirato.

In Italia sono 712.424 le persone con disabilità che risultano iscritte alle liste del collocamento obbligatorio nel 2007 (Figura 27). Nell'anno precedente, invece, erano 648.785, quasi 64 mila in meno.

Figura 27 – Persone disabili iscritte in Italia agli elenchi unici provinciali del collocamento obbligatorio (art. 8) al 31 dicembre, per area geografica. Anni 2006 - 2007. (v. ass.)



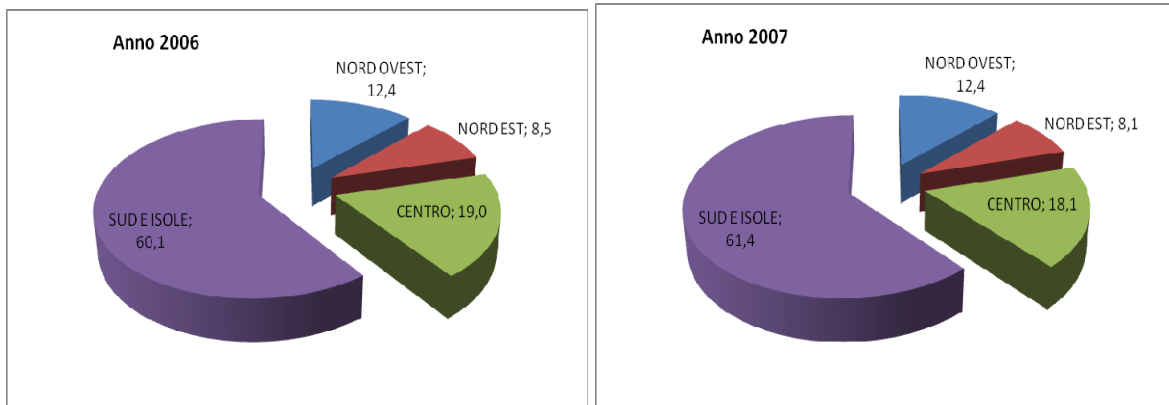
Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

Anche nel caso specifico delle persone con disabilità, si riscontra un consistente incremento del volume degli iscritti nel corso degli anni. Dai 525.217 nel 2006, infatti, si è passati ai 589.543 nominativi nel 2007, mostrando come in soli quattro anni i valori assoluti dichiarati dagli uffici provinciali sino aumentati di oltre 190 mila individui. Va ribadito, tuttavia, che tale confronto sconta la difficoltà da parte di alcuni uffici competenti, registratasi soprattutto negli anni passati, di amministrare efficacemente i dati in loro possesso. Tale constatazione deriva dalla verifica del numero di mancate risposte a quanto richiesto nei questionari annuali: nel 2004 erano 16 le province che

non avevano compilato questo specifico item, mentre nell'anno successivo si riducevano a 3, per poi arrivare ad un'unica assenza nei due anni successivi⁵⁴.

Pertanto, lo stato dell'arte consente ora di poter considerare più solide le informazioni amministrative prodotte dalle strutture preposte.

Figura 28 – Persone disabili iscritte in Italia agli elenchi unici provinciali del collocamento obbligatorio (art. 8) al 31 dicembre, per area geografica. Anni 2006 - 2007. (val. %.)



Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

La Figura 28 permette di mettere a confronto la distribuzione geografica delle iscrizioni di persone disabili negli anni 2006 – 2007. Il dato più significativo da sottolineare è la preponderanza assoluta dei beneficiari della Legge 68/99 nelle regioni del Sud Italia e delle Isole, con percentuali che superano da tre anni il 60% del totale iscritti.

Tabella 12 - Persone disabili iscritte in Italia agli elenchi unici provinciali del collocamento obbligatorio (art. 8) dall'1 gennaio al 31 dicembre, per sesso, per area geografica. Anni 2006 - 2007. (v. ass. e val. %, province non rispondenti)

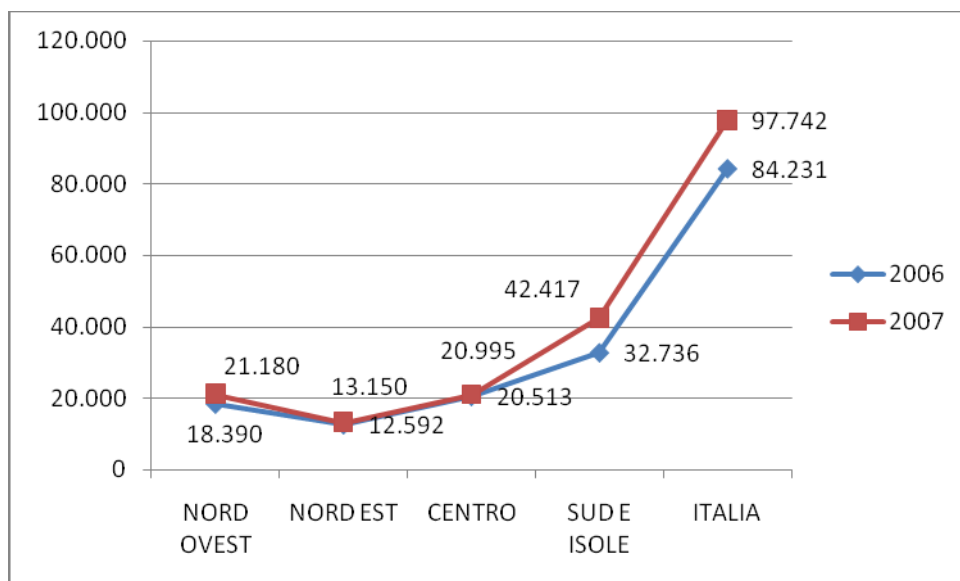
	Area geografica	Iscritti	% area	Prov. non risp.	Donne	% donne	Prov. non risp.
Anno 2006	NORD OVEST	18.390	21,8	0	8.222	44,7	0
	NORD EST	12.592	14,9	1	5.382	42,7	2
	CENTRO	20.513	24,4	0	10.772	52,5	0
	SUD E ISOLE	32.736	38,9	4	16.075	49,1	4
	ITALIA	84.231	100,0	5	40.451	48,0	6
Anno 2007	NORD OVEST	21.180	21,7	0	9.648	45,6	0
	NORD EST	13.150	13,5	0	5.708	43,4	1
	CENTRO	20.995	21,5	0	10.884	51,8	0
	SUD E ISOLE	42.417	43,4	2	21.864	51,5	3
	ITALIA	97.742	100,0	2	48.104	49,2	4

Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

⁵⁴ Come, già segnalato nel capitolo introduttivo sulle modalità di rilevazione, nel 2007 la sola provincia di Reggio Calabria non ha compilato il questionario nei tempi utili alla costruzione dei dati aggregati utili alla redazione del presente rapporto di ricerca. Tuttavia, grazie alla successiva imputazione dei dati sullo strumento di rilevazione da parte dell'amministrazione provinciale, è stato possibile inserire le informazioni nella Scheda riepilogativa regionale della Calabria, presente nella Seconda Sezione del volume.

Le iscrizioni avvenute nel corso dei due anni osservati riflettono quanto già osservato in sede di commento delle composizioni degli elenchi unici comprensivi dei soggetti ex art. 18. Il dato nazionale dichiara una graduale crescita delle registrazioni avvenute durante l'anno, con la parte più consistente a valere sull'area meridionale del Paese (97.742 nel 2007). Interessante il dato sull'incidenza delle iscrizioni nelle regioni settentrionali superiori, anche significativamente (è il caso dell'area del Nord Ovest con il 21,8% del totale paese), al peso che le stesse regioni denunciano sui dati di stock a fine anno (Tabella 12 e Figura 29).

Figura 29 - Persone disabili iscritte in Italia agli elenchi unici provinciali del collocamento obbligatorio (art. 8) dall'1 gennaio al 31 dicembre, per area geografica. Anni 2006 - 2007. (v. ass.)



Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

Gli individui registrati negli elenchi unici del collocamento obbligatorio sono stati chiamati, nel corso del tempo, a manifestare la loro disponibilità in merito ad una immediata occupazione, secondo il criterio, introdotto da un accordo in Conferenza unificata nel dicembre 2003, grazie al quale i servizi competenti potevano identificare in sede di iscrizione i disabili "immediatamente disponibili al lavoro"⁵⁵. Tale procedura risponde alla necessità, da parte degli uffici competenti, di quantificare appropriatamente l'universo dei beneficiari dei servizi per il collocamento mirato. Le medesime prestazioni, infatti, per la loro complessità richiedevano una pianificazione delle risorse impegnate che rendeva necessario il corretto dimensionamento dei potenziali utenti, escludendo da

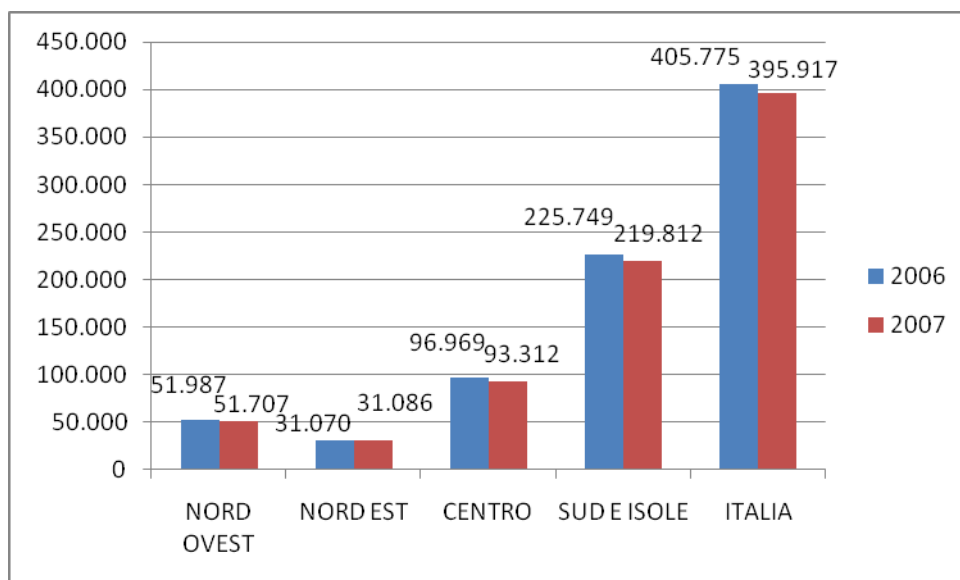
⁵⁵ L'Accordo in questione, relativo agli orientamenti applicativi in ordine al D.Lgs 297/2002 ed alla L. 68/99, prevedeva che il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale avrebbe predisposto una modifica normativa diretta a non rendere più necessaria la dimostrazione dello stato di disoccupazione 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 che, in realtà, non aspirano al lavoro e non richiedono servizi del collocamento mirato. In seguito alle richieste espresse in più occasioni dalle Regioni, la Legge 24 dicembre 2007, n. 247 introduce la modifica dell'art. 13 della Legge 118/71 (autocertificazione stato di disoccupazione per i disabili), illustrato anche nelle pagine precedenti, che non rende più necessaria all'uopo la registrazione negli elenchi unici ex art.8 Legge 68/99.

questo insieme coloro i quali si iscrivevano unicamente per ottenere assegni di invalidità o altre provvidenze.

Nel 2006, le province che dichiaravano di registrare tale dichiarazione da parte degli utenti erano 88 su 105, con 8 mancate risposte. Nell'anno successivo, la registrazione di disponibilità veniva richiesta ed archiviata da 87 amministrazioni provinciali su 107, con 3 province non rispondenti.

Come si evince dalla Figura 30, il numero di persone che dichiaravano disponibilità al lavoro nel 2007 assommavano a 395.917, pari al 77% delle iscrizioni, con un lieve calo rispetto all'anno precedente ed in contro tendenza rispetto all'aumento quantitativo degli iscritti nel medesimo anno. Sopra la media nazionale si collocavano le persone disabili disoccupate del Sud e delle Isole, con una percentuale di individui in cerca di occupazione sul totale superiore all'82%.

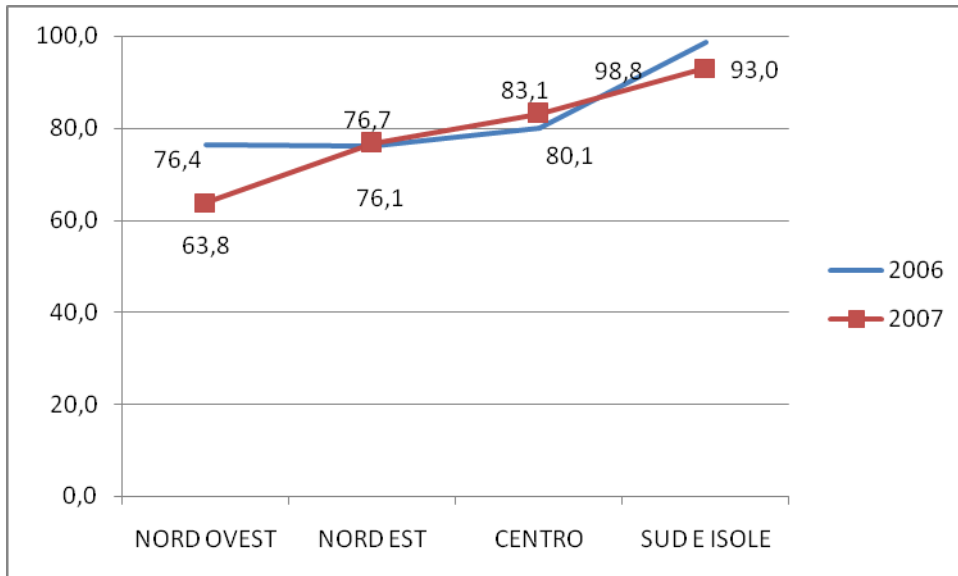
Figura 30 - Persone disabili iscritte agli elenchi unici e disponibili al lavoro al 31 dicembre, per area geografica. Anni 2006 - 2007. (v. ass.)



Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

In merito alle iscrizioni in Italia durante l'anno – 62.345 nel 2007 e 62.085 nell'anno precedente – si rileva come rispettivamente l'80,7% e l'84,9% di queste riguardino persone disponibili al lavoro. La scomposizione di tali percentuali per aggregati territoriali (Figura 31) mostra che la ricerca effettiva di un'occupazione, per chi si iscrive agli elenchi nelle regioni meridionali riguarda oltre il 90% dei nuovi ingressi in entrambi gli anni, in linea con la media italiana le regioni del Centro, mentre inferiori nel settentrione. La riduzione più significativa si registra nel 2007 nel Nord Ovest, con solo il 63,8% di iscritti in cerca di occupazione.

Figura 31 - Persone disabili iscritte agli elenchi unici e disponibili al lavoro dall'1 gennaio al 31 dicembre, per area geografica. Anni 2006 - 2007. (v. ass.)



Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

Dalla rilevazione sull'anno 2006, per quanto riguarda iscrizioni ed avviamenti è stata introdotta una modalità di classificazione per tipologia di invalidità. Nello specifico, sono state acquisite informazioni sull'appartenenza alle categorie degli invalidi civili, degli invalidi del lavoro e di quelli per servizio⁵⁶, sulla base di esigenze conoscitive esplicitate dallo stesso Ministero del Lavoro.

La tabella 13 mostra che la variabile introdotta interveniva a registrare informazioni tendenzialmente in possesso degli uffici competenti, in quanto il numero di mancate risposte si è limitato a poche unità per ciascuna annualità. A fronte di ciò, è possibile constatare come la preponderante maggioranza – rispettivamente del 96,8% e 97,1% dei dati di stock 2006 e 2007 è costituita da persone alle quali viene riconosciuta invalidità civile con una riduzione della capacità lavorativa superiore al 45 per cento. La lettura delle percentuali per area geografica rivelano che i valori più significativi riguardanti le altre due tipologie di invalidità si concentrano nelle regioni del Sud e delle Isole.

⁵⁶ La Legge 68/99, all'art. 1, c.1 individua, tra i soggetti a cui si applica la promozione dell'inserimento e della integrazione lavorativa delle persone disabili nel mondo del lavoro, "le persone in età lavorativa affette da minorazioni fisiche, psichiche o sensoriali e ai portatori di handicap intellettivo, che comportino una riduzione della capacità lavorativa superiore al 45 per cento, accertata dalle competenti commissioni per il riconoscimento dell'invalidità civile in conformità alla tabella indicativa delle percentuali di invalidità per minorazioni e malattie invalidanti approvata, ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 23 novembre 1988, n. 509, dal Ministero della sanità sulla base della classificazione internazionale delle menomazioni elaborata dalla Organizzazione mondiale della sanità"; le persone invalide del lavoro con un grado di invalidità superiore al 33 per cento, accertata dall'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (INAIL) in base alle disposizioni vigenti; le persone invalide di guerra, invalide civili di guerra e invalide per servizio con minorazioni ascritte dalla prima all'ottava categoria di cui alle tabelle annesse al testo unico delle norme in materia di pensioni di guerra, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 23 dicembre 1978, n. 915, e successive modificazioni.

Tabella 13 - Persone disabili iscritte in Italia agli elenchi unici provinciali del collocamento obbligatorio (art. 8) al 31 dicembre, per tipologia di invalidità, per area geografica. Anni 2006 - 2007. (val. %, province non rispondenti)

	Area geografica	% invalidi civili	Prov. Non risp.	% invalidi del lavoro	Prov. non risp.	% invalidi per servizio	Prov. non risp.
Anno 2006	NORD OVEST	98,6	0	1,3	0	0,1	1
	NORD EST	97,7	2	2,0	2	0,2	2
	CENTRO	98,3	0	1,2	0	0,4	0
	SUD E ISOLE	95,8	4	3,1	4	1,1	4
	ITALIA	96,8	6	2,4	6	0,8	7
Anno 2007	NORD OVEST	98,5	0	1,3	0	0,1	0
	NORD EST	97,8	1	2,0	1	0,1	1
	CENTRO	98,5	0	1,2	0	0,3	0
	SUD E ISOLE	96,2	4	2,8	5	0,9	5
	ITALIA	97,1	5	2,3	6	0,6	6

Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

L'osservazione dei dati di flusso, relativi quindi alle iscrizioni durante l'anno (Tabella 14), mostrano una significativa riduzione delle mancate risposte tra il primo ed il secondo anno, che mostra una più puntuale gestione amministrativa di tali informazioni nel corso del 2007. I valori percentuali elaborati dichiarano che le iscrizioni effettuate da invalidi civili superano nel biennio il 97%, limitando all'1,7% le registrazioni riguardanti gli invalidi del lavoro e allo 0,4% quelle effettuate da invalidi di servizio.

Tabella 14 - Persone disabili iscritte in Italia agli elenchi unici provinciali del collocamento obbligatorio (art. 8) dall'1 gennaio al 31 dicembre, per tipologia di invalidità, per area geografica. Anni 2006 - 2007. (val. %, province non rispondenti)

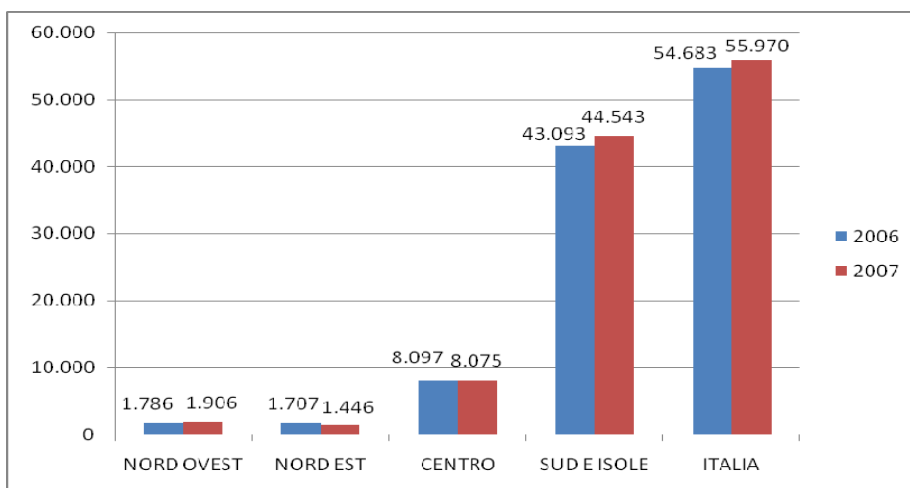
	Area geografica	% invalidi civili	Prov. non risp.	% invalidi del lavoro	Prov. non risp.	% invalidi per servizio	Prov. non risp.
Anno 2006	NORD OVEST	97,6	1	2,2	1	0,2	2
	NORD EST	96,9	2	2,7	2	0,4	2
	CENTRO	98,3	0	1,4	0	0,3	0
	SUD E ISOLE	96,0	5	3,1	5	0,9	8
	ITALIA	97,1	8	2,4	8	0,5	12
Anno 2007	NORD OVEST	97,7	0	2,2	0	0,2	0
	NORD EST	96,8	0	2,9	0	0,3	0
	CENTRO	98,4	0	1,2	0	0,3	0
	SUD E ISOLE	98,0	3	1,3	4	0,6	4
	ITALIA	97,9	3	1,7	4	0,4	4

Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

2.2.3 GLI ISCRITTI EX ART. 18

Sebbene la Legge 12 marzo 1999, n. 68 si rivolga espressamente alle persone con disabilità, permane tuttora in via transitoria il riconoscimento di 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 - assegnata alle categorie descritte all'art.18 della stessa legge⁵⁷. Per tali soggetti, i quali non beneficiano dei servizi previsti dal collocamento mirato⁵⁸, vengono comunque registrati iscrizioni ed avviamenti effettuati, pertanto la presente indagine approfondisce i principali andamenti che coinvolgono le suddette categorie.

Figura 32 – Iscritti ex art. 18 in Italia agli elenchi unici provinciali del collocamento obbligatorio (art. 8) al 31 dicembre, per area geografica. Anni 2006 - 2007. (v. ass.)



Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

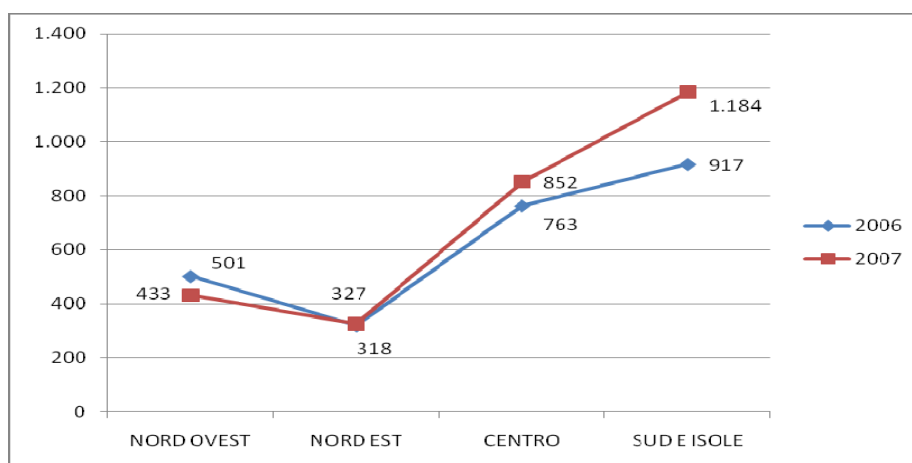
⁵⁷ Orfani e coniugi superstiti di coloro che siano deceduti per causa di lavoro, di guerra o di servizio, ovvero in conseguenza dell'aggravamento dell'invalidità riportata per tali cause, nonché i coniugi e i figli di soggetti riconosciuti grandi invalidi per causa di guerra, di servizio e di lavoro e i profughi italiani rimpatriati, il cui status è riconosciuto ai sensi della legge 26 dicembre 1981, n. 763 (Art. 18, legge 68/99).

⁵⁸ Nel corso delle audizioni in sede di commissione del Senato sull'indagine conoscitiva effettuata nel 2005 sullo stato di attuazione della disciplina in materia di diritto al lavoro delle persone disabili, si registrava come "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"

La figura 32 attesta che gli elenchi unici provinciali del collocamento obbligatorio includono 54.683 individui ex art. 18 nel 2006, aumentati a 55.970 nel 2007, di cui circa il 79% risiede nelle regioni del Mezzogiorno. Le aree settentrionali presidiano quote percentuali nell'ultimo anno citato tra il 2,6 del Nord Est e il 3,4 del Nord Ovest.

I dati di flusso del biennio esaminato (Figura 33) evidenziano che le iscrizioni, sebbene simili nelle cifre rispetto alle precedenti annualità illustrate dalla III Relazione al Parlamento (2.256 individui nel 2004 e 3.046 nell'anno successivo), continuano ad incrementare le liste degli aventi diritto con 2.499 iscrizioni durante il 2006 (il 36,7% delle quali nell'area più consistente del Sud e delle Isole) e 2.796 nel 2007 (42,3% assegnato alla medesima area geografica).

Figura 33 - Iscritti ex art.18 in Italia agli elenchi unici provinciali del collocamento obbligatorio (art. 8) dall'1 gennaio al 31 dicembre, per area geografica. Anni 2006 - 2007. (v. ass.)



Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

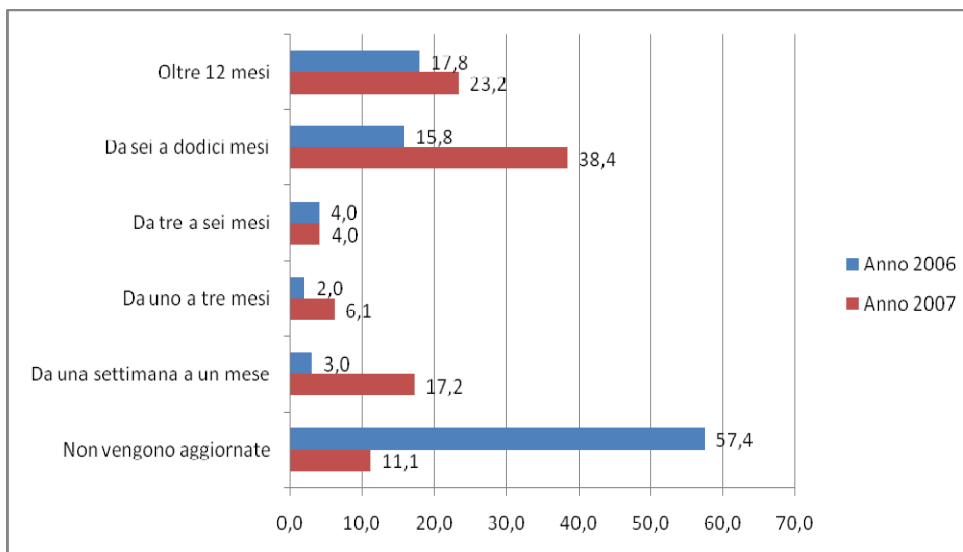
2.2.4 L'AGGIORNAMENTO DELLE GRADUATORIE

Sul versante delle procedure amministrative di gestione delle graduatorie, a cura dei servizi competenti per il collocamento obbligatorio, l'indagine ha rivolto l'attenzione sulla loro frequenza di aggiornamento. Ciò, ritenendo detta informazione utile a rilevare la corrispondenza tra il governo delle fonti di dati sull'offerta di lavoro, la loro quantificazione e gli interventi di politica attiva attivati dagli stessi servizi.

Nella elaborazione del quesito sono state predisposte 5 classi temporali, più l'eventualità di un'assenza di aggiornamento. In tal modo, pur in presenza di *range* temporali dissimili, le risposte permettono di identificare distinte modalità di gestione del dato.

La figura 34 mostra che le risposte ricevute nei due anni esaminati sono notevolmente diverse. Nello specifico, il 2006 si caratterizzava per una percentuale consistente di amministrazioni che dichiaravano di non effettuare alcun aggiornamento (57,4% del dato nazionale e percentuali anche molto superiori tra le province del Centro e del Sud e Isole). Un ulteriore 33,6% svolgeva interventi di revisione sulle graduatorie con frequenze tra i 6 ed oltre i 12 mesi.

Figura 34 - Frequenza di aggiornamento delle graduatorie. Distribuzione per classi temporali. Anni 2006 - 2007 (val. %)



Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

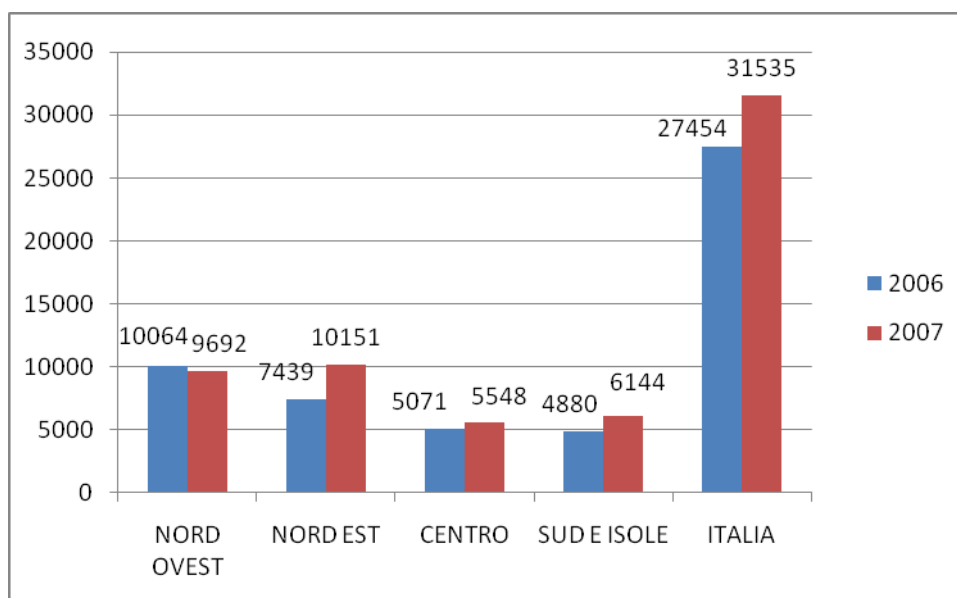
Nel 2007 il mancato aggiornamento interessa solo l'11,1% delle province, con uno spostamento delle percentuali maggiori di risposta verso le classi "da sei a dodici mesi" (38,4%) e "oltre 12 mesi" (23,2%). Oltre il 17% delle province, inoltre, dichiarava di effettuare tali interventi ogni mese.

2.3 GLI AVVIAMENTI AL LAVORO

2.3.1 LE PERSONE DISABILI AVVIATE AL LAVORO

Gli avviamenti al lavoro di persone disabili nel corso dei due anni osservati rimarcano cifre distanti tra loro, sebbene non si discostino entrambe dai trend rilevati dal 2004 ad oggi. L'ultima annualità analizzata mostra 31.535 avviamenti al lavoro (Figura 35). Per la prima volta, il Nord Est delle piccole imprese sviluppa numeri superiori al Nord Ovest con 10.151 individui interessati (erano 7.493 nel 2006), contro i 9.692 delle regioni nord occidentali (10.064 nel 2007). Le altre due ripartizioni geografiche segnalano entrambe nel 2007 un aumento degli avviamenti rispetto all'anno precedente.

Figura 35 - Avviamenti lavorativi di persone disabili. Ripartizione per area geografica. Anni 2006 - 2007 (V. ass.)

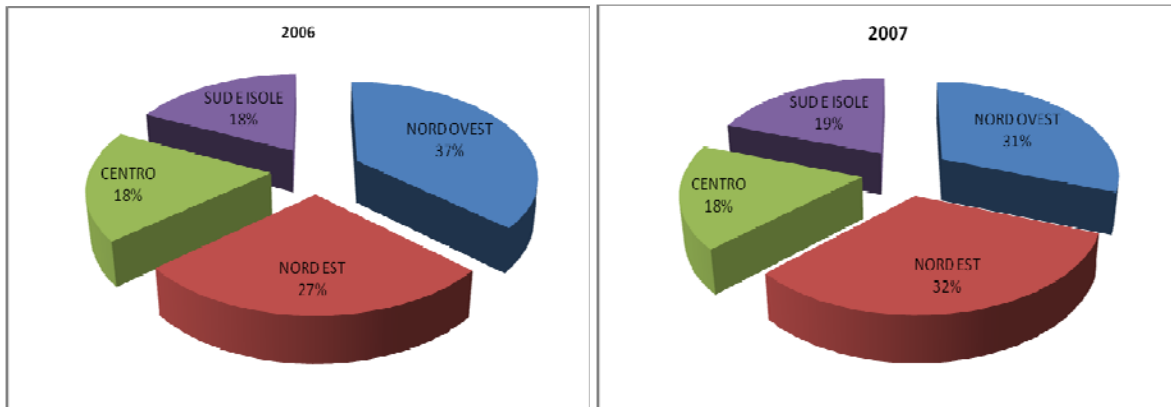


Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

In termini percentuali, il confronto tra le due serie storiche, secondo distribuzioni territoriali, dimostra quanto sopra descritto in maniera evidente (Figura 36). Le regioni nord orientali incrementano il proprio peso sul totale nazionale dal 27% del 2006 al 32% dell'anno successivo. In ogni caso il solo settentrione, detentore del maggior numero di posti disponibili in quota di riserva, come si potrà osservare più oltre nella Relazione, assommano il 64% degli avviamenti nel 2006 e il 63% nel 2007, lasciando inalterate nei due anni le quote assegnate alle regioni del Centro Sud e Isole.

E' interessante verificare i trend espressi dalle singole ripartizioni territoriali negli anni tra il 2004 ed il 2007. Pur con la precisazione, ricorrente, che la significatività del dato accresce nel corso delle rilevazioni effettuate annualmente, in base alla riduzione progressiva delle province che non imputano i dati di loro pertinenza, le tendenze osservate si mostrano caratterizzate da fasi altalenanti (Figura 37).

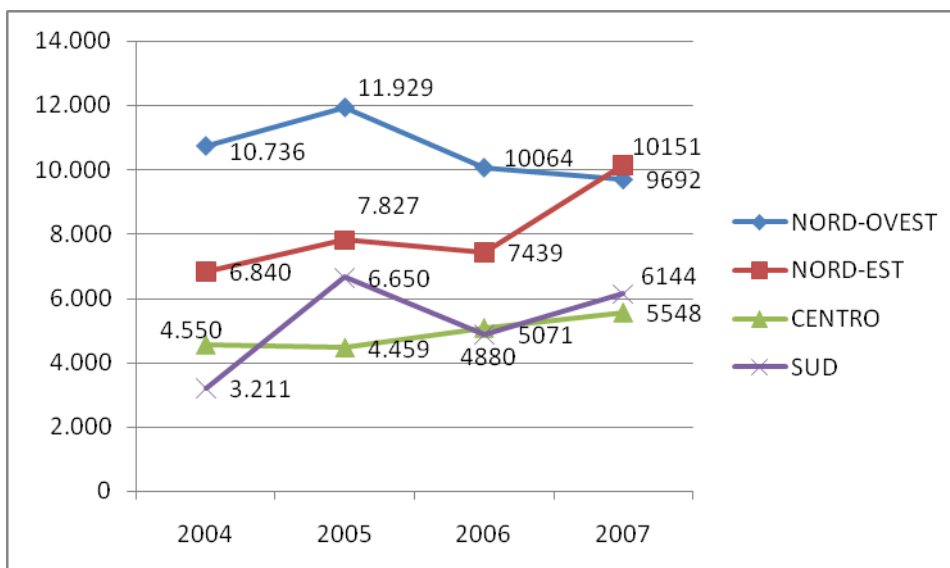
Figura 36 - Avviamenti lavorativi persone disabili. Ripartizione per area geografica. Anni 2006 – 2007 (val. %)



Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

Tuttavia, il 2007 rappresenta, anche per quanto concerne gli avviamenti, l'annualità che sviluppa maggiori numeri assoluti. L'area del Sud e delle Isole riprende una crescita interrotta nel 2006 con un calo consistente degli avviamenti, mentre sono le regioni centrali a mostrare processi di crescita sostanzialmente costanti nel tempo.

Figura 37 - Avviamenti lavorativi persone disabili. Ripartizione per area geografica. Anni 2004 – 2007 (V. ass.)



Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

E' doveroso richiamare, anche per gli avviamenti, la categoria di analisi legata alle tipologie di invalidità. A tale riguardo si può segnalare come nel 2007 l'accesso al lavoro abbia riguardato per il 97,1% persone disabili con invalidità civile, in misura percentualmente più consistente nel Nord Ovest (97,4%) e nel Centro Italia (97,7%). Simili incidenze per le stesse regioni sono state rilevate per l'annualità 2006, con una percentuale nazionale del 96,7%.

2.3.2 LE TIPOLOGIE DI AVVIAMENTO AL LAVORO DELLE PERSONE DISABILI

A fronte di 395.917 persone disabili disponibili al lavoro presenti negli elenchi unici al 31 dicembre 2007 (erano 405.775 nel 2006) e ad un flusso di 62.346 iscrizioni effettuate per ottenere un lavoro nell'arco del medesimo anno (risultavano 62.085 nel 2006), gli avviamenti al lavoro registrati sono risultati 31.535 in totale, come già descritto nei paragrafi precedenti.

Interessante è l'approfondimento sulle differenti modalità di avviamento adottate su scala nazionale e per ripartizione geografica, in quanto tale analisi contribuisce a verificare l'efficacia del collocamento mirato e dei suoi strumenti, oltre a riscontrare l'eventuale adozione dei servizi a sostegno dell'integrazione lavorativa delle persone disabili.

La complessa gestione dei dati di dettaglio sugli avviamenti ed i dispositivi ad essi preposti ha determinato la scelta di diversificare i campi di rilevazione definiti nel questionario. Ciò in quanto l'analisi delle risposte fornite nelle precedenti edizioni dell'indagine hanno messo in evidenza una parallela gestione dei dati da parte dei servizi competenti. In base a tale modalità, infatti, i servizi spesso hanno mostrato di attingere a fonti di dati differenti laddove erano chiamate a dichiarare il numero complessivo di avviamenti, oppure articolare nel dettaglio la medesima informazione per dispositivi applicati.

La tabella 15 riepiloga i dati nazionali e delle distinte distribuzioni territoriali, secondo una tripartizione che divide gli avviamenti per "chiamata numerica", "richiesta nominativa" o "convenzione", laddove in quest'ultima categoria confluiscono sinteticamente le diverse tipologie di convenzione art. 11 (di programma e di integrazione lavorativa), convenzione art. 12 e quelle disciplinate dall'art. 14 del d. lgs 297/2002, che verranno trattate successivamente nel dettaglio.

Le assunzioni avvengono attraverso richieste di avviamento oppure mediante convenzioni. In entrambi i casi i datori di lavoro debbono presentare richiesta ai servizi competenti (le Province ed i loro Centri per l'Impiego). Le richieste possono essere nominative per le assunzioni effettuate:

- a. da datori di lavoro che occupano da 15 a 35 dipendenti;
- b. limitatamente al 50% della quota d'obbligo (una persona disabile) dai datori di lavoro che occupano da 36 a 50 dipendenti
- c. limitatamente al 60% della quota d'obbligo dai datori di lavoro che occupano più di 50 dipendenti⁵⁹
- d. da partiti, organizzazioni sindacali e sociali, e dagli enti da essi promossi.

Nel corso di entrambe le annualità indagate, la chiamata numerica non supera il 9% del totale degli avviamenti, con una lieve flessione anche in valori assoluti, passando da 2.781 unità del 2006 a 2.714 nell'anno successivo. L'area maggiormente interessata da questo dispositivo interamente gestito dai servizi competenti è quella del Sud e delle Isole, con 958 chiamate nel 2007. La richiesta nominativa, amministrativamente meno complessa per il datore di lavoro, per anni ha ricevuto maggiori attenzioni da parte delle imprese le quali hanno inserito il maggior numero di persone disabili con questa modalità.

⁵⁹ Per i datori di lavoro rientranti nei casi delle lettere b. e c. (con più di 35 dipendenti) se i lavoratori computabili nelle quote di riserva e già in servizio sono in misura pari o superiore alle percentuali indicate, la quota residua di personale disabile da assumere potrà essere assunta interamente tramite richiesta nominativa.

Dal 2006, diversamente, si osserva una riduzione del peso di questo dispositivo, a vantaggio degli avviamenti per convenzione.

Si assiste, infatti, ad un calo complessivo delle richieste nominative che passano da 14.136 a 12.650, con una diminuzione più marcata nelle regioni nord orientali (-769) ed in quelle centrali (-575).

Tabella 15 - Avviamenti al lavoro per modalità, per sesso e per area geografica. Anni 2006 – 2007 (V. ass. , val. % donne) *

	Anno 2006			Anno 2007		
	Avviamenti	Donne	% donne	Avviamenti	Donne	% donne
CHIAMATA NUMERICA						
NORD OVEST	870	371	42,6	540	203	37,6
NORD EST	530	203	38,3	654	167	25,5
CENTRO	443	166	37,5	562	211	37,5
SUD E ISOLE	938	312	33,3	958	271	28,3
<i>ITALIA</i>	<i>2.781</i>	<i>1.052</i>	<i>37,8</i>	<i>2.714</i>	<i>852</i>	<i>31,4</i>
RICHIESTA NOMINATIVA						
NORD OVEST	3.833	1.535	40,0	3.835	1.569	40,9
NORD EST	4.185	1.518	36,3	3.416	1.415	41,4
CENTRO	2.701	1.068	39,5	2.126	831	39,1
SUD E ISOLE	3.417	954	27,9	3.273	861	26,3
<i>ITALIA</i>	<i>14.136</i>	<i>5.075</i>	<i>35,9</i>	<i>12.650</i>	<i>4.676</i>	<i>37,0</i>
CONVENZIONE						
NORD OVEST	5.628	2.234	39,7	5.317	2.063	38,8
NORD EST	4.091	1.141	27,9	4.247	1.389	32,7
CENTRO	2.834	1.071	37,8	3.176	1.293	40,7
SUD E ISOLE	1.623	365	22,5	1.913	561	29,3
<i>ITALIA</i>	<i>14.176</i>	<i>4.811</i>	<i>33,9</i>	<i>14.653</i>	<i>5.306</i>	<i>36,2</i>
TOTALE						
NORD OVEST	10.064	4.042	40,2	9.692	3.835	39,6
NORD EST	7.439	2.614	35,1	10.151	3.853	38,0
CENTRO	5.071	1.925	38,0	5.548	2.197	39,6
SUD E ISOLE	4.880	1.170	24,0	6.144	1.693	27,6
<i>ITALIA</i>	<i>27.454</i>	<i>9.751</i>	<i>35,5</i>	<i>31.535</i>	<i>11.578</i>	<i>36,7</i>

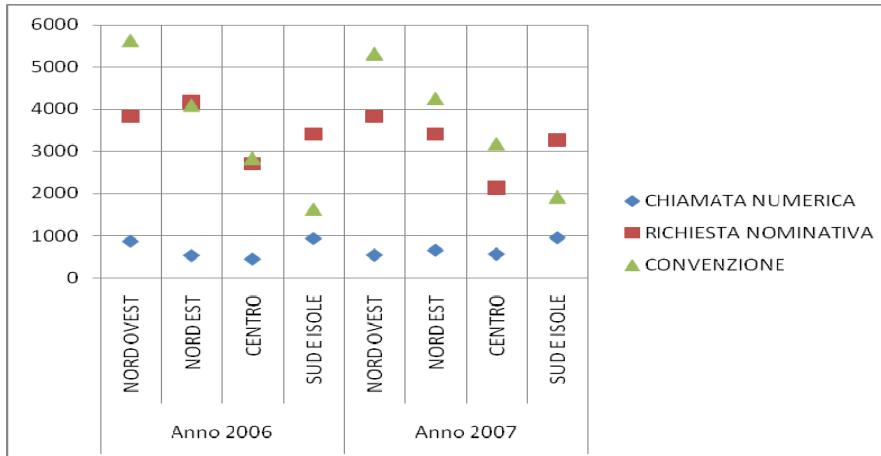
* Alcuni totali parziali presenti in tabella non corrispondono, se sommati, ai totali generali dichiarati di seguito. Ciò in quanto le informazioni sugli avviamenti per modalità e quelle riferite alla categoria "Totale" sono trattate in sezioni distinte del questionario. Gli items sono soggetti, inoltre, ad un numero differente di mancate risposte anche per la problematicità dell'imputazione dei dati sugli avviamenti da parte degli operatori.

Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

Anche la figura 38 offre l'opportunità di rimarcare il progressivo utilizzo delle convenzioni, aumentate da 14.176 nel 2006 a 14.653 nell'annualità seguente, con un peso percentuale del 45,8% che gli assegna il titolo di istituto maggiormente utilizzato. Tale informazione è positiva, in quanto proprio attraverso le convenzioni viene dato modo ai servizi di prevedere l'adozione dei molteplici e rilevanti strumenti di accompagnamento al lavoro contemplati dal collocamento mirato. In aggiunta a ciò, il processo di integrazione lavorativa tramite convenzione attiva pragmaticamente un confronto con i datori di

lavoro nel merito dei fabbisogni organizzativi e delle capacità e competenze delle quali sono portatori i candidati disabili.

Figura 38 - Avviamenti lavorativi persone disabili. Per tipologia di avviamento, per area geografica. Anni 2006 - 2007 (V. ass.)

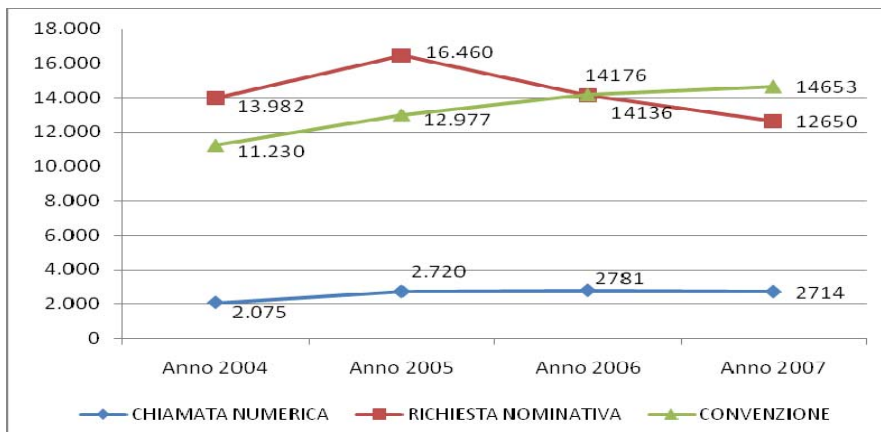


Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

2.3.3 UN CONFRONTO TRA SERIE STORICHE 2004-2007

Con le avvertenze metodologiche già segnalate in merito alla differente significatività del dato per ciascuna serie storica, appare utile presentare il confronto tra serie storiche, dal 2004 al 2007, relativo all'utilizzo delle diverse tipologie di avviamento al lavoro per le persone disabili. La figura 39, infatti, permette di apprezzare gli andamenti, nel corso degli anni, dei dispositivi e, nella costanza della chiamata numerica, l'inversione di tendenza che ha interessato delle altre due modalità. Le richieste nominative hanno toccato l'apice di utilizzo nel 2005, mostrando lo scarto più ampio con le convenzioni, per poi ridurre valori assoluti e incidenza percentuale su base nazionale. Queste ultime, invece, è protagonista di un trend positivo costante che ha portato le convenzioni (in particolar modo quelle art.11 cc.1 e 4) a rappresentare il principale strumento adottato.

Figura 39 - Avviamenti lavorativi persone disabili. Per tipologia di avviamento. Anni 2004 - 2007 (V. ass.)



Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

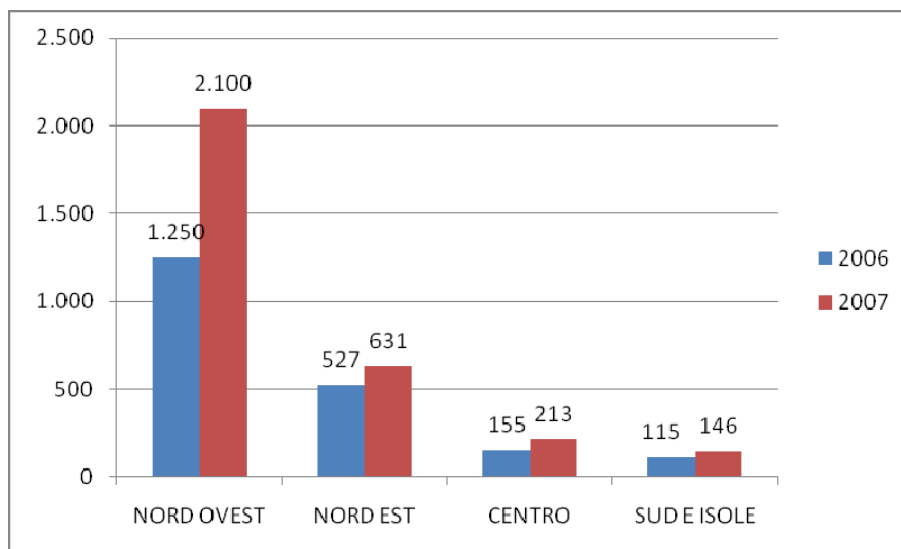
2.3.4 I TIROCINI

Tra le modalità di avviamento su cui il datore di lavoro può optare, nell'ampio contesto delle convenzioni art.11 vi è anche lo svolgimento di tirocini con finalità formative o di orientamento (art. 11, c.2 L.68/99). Questa tipologia di tirocinio rappresenta un'opzione utile laddove sia necessario agevolare il superamento delle barriere al primo ingresso nel mercato del lavoro. La sua rilevanza, così come quella dei tirocini ex art. 13, c.3 della medesima legge, prende sostanza nella costruzione di progetti individuali di inserimento, concordati dai servizi competenti in accordo con la parte datoriale. Si deve trattare, infatti, di una prima fase di orientamento formativo e professionale al lavoro che deve trovare un seguito nella compiuta integrazione del lavoratore disabile nel contesto organizzativo, seguendo un percorso del quale l'operatore pubblico abbia riscontri costanti.

I tirocini formativi e/o di orientamento in Italia erano 2.047 nel 2006, aumentati a 3.090 nell'anno successivo.

La loro distribuzione per area geografica (Figura 40) evidenzia che le regioni nelle quali si è fatto più ampio utilizzo dei tirocini formativi sono quelle del Nord Ovest, con un incremento nel 2007 del 68% delle unità dichiarate, seguite dalle altre regioni settentrionali. Lo strumento appare poco contemplato nelle aree del Centro e del Sud.

Figura 40 - Tirocini formativi e/o di orientamento art.11 c. 2 di persone disabili, attivati durante l'anno. Per area geografica. Anni 2006 – 2007 (V. ass.)



Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

Tra gli strumenti di incentivazione all'attuazione del collocamento mirato, per le persone disabili è prevista all' art. 13, c.3 la realizzazione di "tirocini finalizzati all'assunzione" attraverso la stipula delle convenzioni di cui all'art. 11.

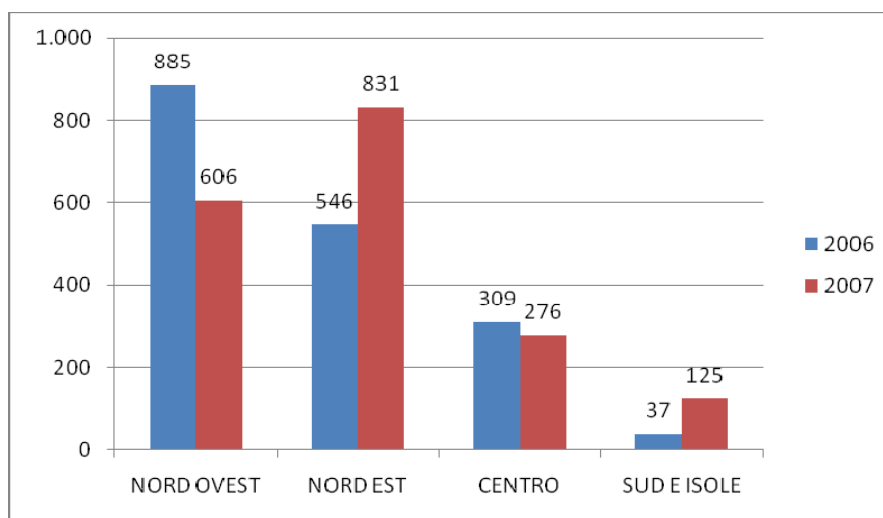
Il tirocinio è un inserimento lavorativo temporaneo che offre il vantaggio per il lavoratore di orientarsi nelle scelte professionali e sviluppare un'esperienza formativa nella realtà aziendale ospitante.

A sostegno di tale adozione, il legislatore ha previsto alcuni incentivi a favore del datore di lavoro. In primo luogo il disabile, per tutta la durata del tirocinio concorre alla copertura della quota di riserva, consentendo così l'adempimento dell'obbligo di assunzione previsto dalla legge. Le disposizioni contenute nell'art. 13, c. 3 prevedono inoltre l'obbligo, da parte dell'azienda 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 disabili⁶⁰. 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. La durata del tirocinio può raggiungere i dodici mesi, con l'opzione di rinnovo una tantum del rapporto.

Anche in questo caso, i servizi per l'impiego, 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.

Figura 41 - Tirocini finalizzati all'assunzione ex art.13 c. 3 attivati durante l'anno. Per area geografica. Anni 2006 – 2007. (V. ass.)



Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

Nel 2007, in Italia sono stati effettuati 1.838 tirocini finalizzati all'assunzione, con 61 unità in più rispetto all'anno precedente. Elementi di un certo rilievo si possono riscontrare nella distribuzione dei tirocini per area territoriale, con differenze consistenti, pur nella rappresentazione dell'esiguità dei numeri, nelle regioni del Nord, insieme ad un avvio di utilizzo più consistente nel Mezzogiorno (Figura 41).

L'esame degli strumenti sopra descritti in base alle categorie di invalidità restituisce un quadro nel quale gli invalidi civili sono pressoché gli unici beneficiari di entrambe le tipologie di tirocinio: Per il 2007, a titolo di esempio, i tirocini formativi e quelli finalizzati all'assunzione sono stati adottati nel 98,% da questa tipologia di individui.

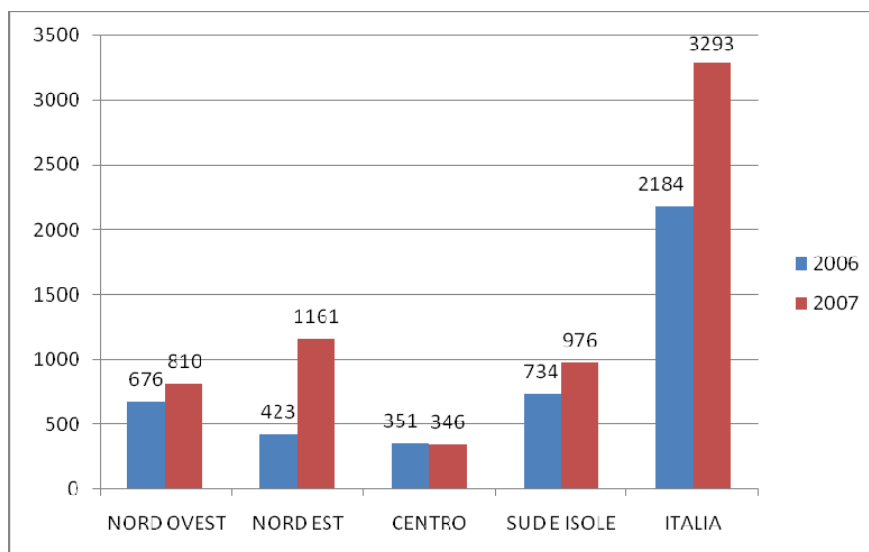
⁶⁰ Si segnala che per la ripartizione delle risorse finanziarie del Fondo Nazionale -annualità 2005- si è concordato, esclusivamente per le Regioni Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia caratterizzate da un mercato del lavoro poco dinamico, di tener altresì conto, nell'attribuzione 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 "

2.3.5 LE AZIENDE NON SOGGETTE AD OBBLIGO DI ASSUNZIONE

Una normativa che, per garantire diritti al lavoro per specifici individui, pone degli obblighi al versante datoriale deve considerare con molto interesse anche quei segnali, seppur deboli, che provengono dal segmento della società produttiva non sottoposto ad imposizioni di legge.

In tal senso vanno interpretati i 3.293 avviamenti durante il 2007 in aziende con meno di 15 dipendenti e, pertanto, non soggette ad obbligo (Figura 42). In special modo, quando questi valori risultano essere in lenta ma costante crescita già da tempo. Si tratta di vagliare queste evidenze empiriche come indicazioni utili a considerare il valore positivo intrinseco nel collocamento mirato, a prescindere dai vincoli dei quali si avvantaggia. Tanto più se il 33,4% degli avviamenti del 2007 (37,2% nel 2006) è avvenuto nell'ambito di convenzioni con la supervisione dei servizi per l'impiego, a sottolineare che non tutti gli accessi di persone disabili nel mercato del lavoro tramite piccole imprese sia legato a percorsi "personali" di conoscenza e selezione. Ciò appare particolarmente rilevante nelle regioni del Centro Italia (69,7% nell'ultimo anno esaminato e 55,6% in quello precedente).

Figura 42 - Avviamenti lavorativi in aziende con meno di 15 dipendenti (non soggette ad obbligo) per area geografica. Anni 2006 - 2007 (V. ass.)



Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

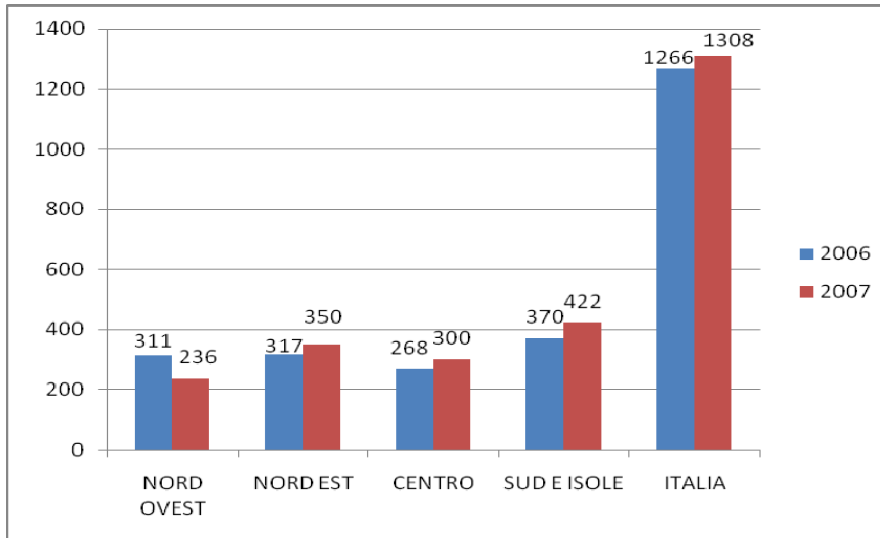
2.3.6 GLI AVVIAMENTI LAVORATIVI DEI SOGGETTI EX ART. 18

La categoria dei soggetti descritti all'art 18 Legge 68/99 comprende "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".

A fronte di 55.970 iscritti alle liste dedicate nel 2007 (54.683 nell'anno precedente) ed un flusso di iscrizioni nel medesimo anno di 2.796 soggetti (2.499 nel 2006), la figura 43

rivela l'avviamento al lavoro in Italia di 1.308 individui, con un aumento di qualche decina di unità rispetto al 2006.

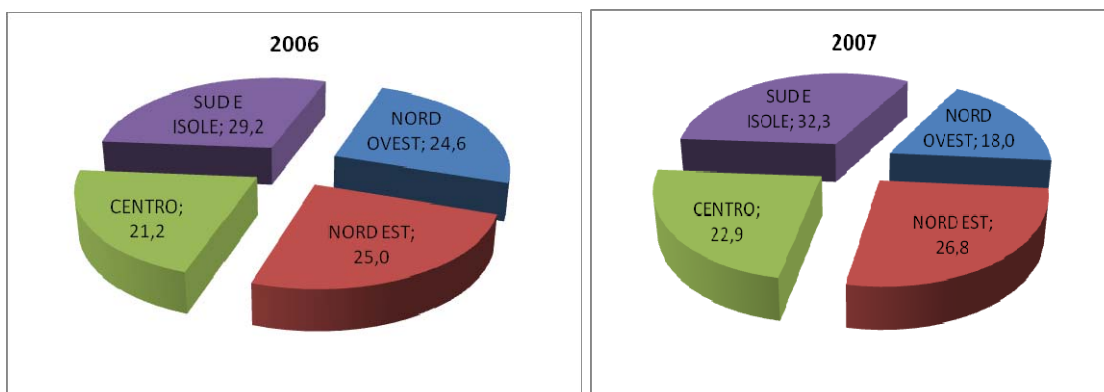
Figura 43 - Avviamenti lavorativi ex ART. 18 in Italia per area geografica. Anni 2006 - 2007 (V. ass.)



Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

Diversamente da quanto osservato riguardo alle persone disabili, la loro distribuzione sul territorio appare più equilibrata, con percentuali che mostrano un limitato numero di inserimenti al lavoro di persone ex art. 18 in ciascuna delle aree interessate (Figura 44). Resta tuttavia significativo il confronto, già sopra accennato, tra quanti appartengono agli elenchi e coloro che annualmente accedono all'occupazione, segnalando che il riordino della normativa ad essi dedicata al di fuori della L.68/99 dovrà tenere conto dei criteri di riconoscimento delle prerogative di accesso alla categoria e delle reali opportunità offerte loro dal mercato del lavoro.

Figura 44 - Avviamenti lavorativi ex ART. 18 in Italia. Per area geografica. Anni 2006 - 2007 (val. %)



Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

2.4 LE TIPOLOGIE DI ASSUNZIONE

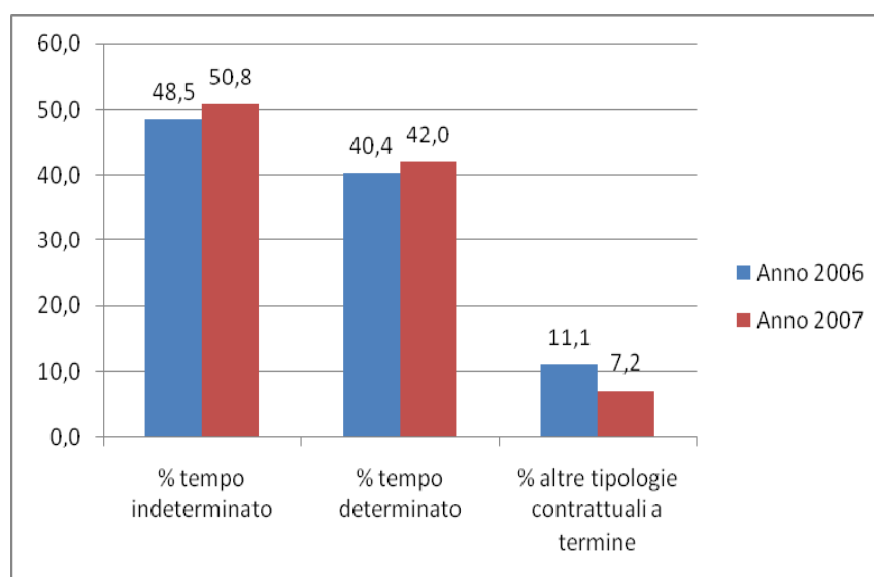
2.4.1 LAVORATORI DISABILI E TIPOLOGIE CONTRATTUALI

Alla fase di avviamento al lavoro da parte dei servizi per l'impiego segue, in ambito aziendale, la vera e propria assunzione del lavoratore disabile. L'indagine ha rilevato le tipologie contrattuali di tali assunzioni, registrandole secondo tre macro categorie: il tempo indeterminato, il tempo determinato ed altre tipologie contrattuali a termine. Di esse si è osservato anche il tempo di lavoro, distinguendolo in full-time e part-time.

La tipologia contrattuale prevalente resta, anche per il biennio esaminato, il tempo indeterminato, con un'incidenza che parte da 48,5% nel 2006 per arrivare a 50,8% nell'ultimo anno di riferimento (Figura 45). Su medesimi rapporti si attesta il contratto a tempo determinato, segnalando la relativa contrazione delle altre tipologie contrattuali a termine (- 3,9%).

L'incidenza del part-time sui contratti indeterminati appare ridotta: era il 27% nel primo anno citato e si contrae di 1 punto percentuale nel secondo anno. Più consistente si mostra riguardo ai tempi determinati, con valori che aumentano dal 34,1% al 36,6% nel 2007.

Figura 45 - Assunzioni persone disabili durante l'anno. Distribuzione per tipologia contrattuale di inserimento. Anni 2006 - 2007 (val. %)



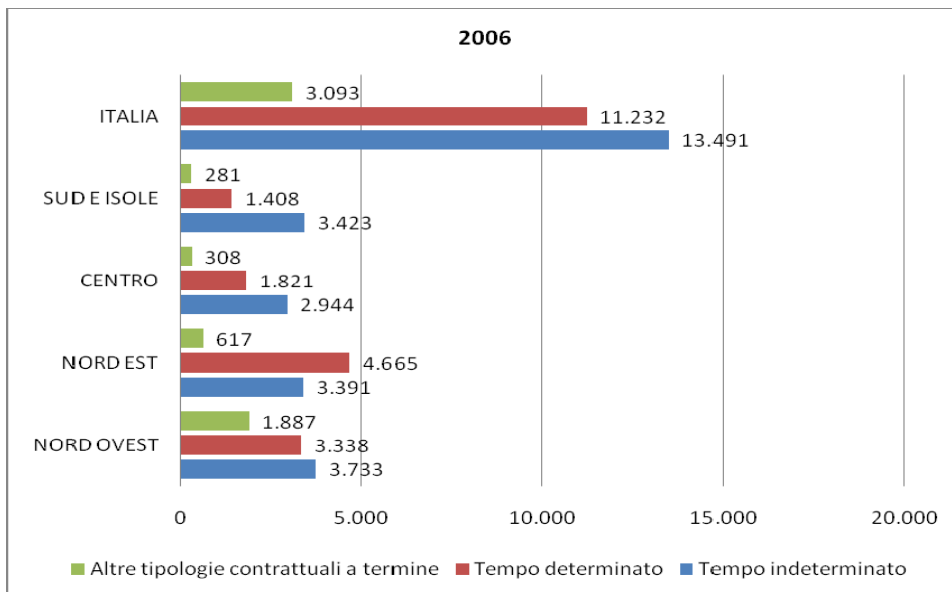
Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

I dati restituiti dai servizi provinciali competenti sono stati aggregati per area geografica (Figure 46 e 47), offrendo la possibilità di osservare le modalità di assunzione adottate nelle diverse ripartizioni. Gli elementi salienti possono essere ricondotti alla dicotomia rappresentata dalle regioni del Sud e delle Isole, dove aumenta in valori assoluti l'adozione del contratto a tempo indeterminato (erano 3.423 nel 2006, divenute 4.406 nel 2007) e la tendenza opposta, espressa dalle regioni del Nord Est, presso le quali è il tempo determinato ad offrire le performance più consistenti (4.665 nel primo anno e 5.664 nel secondo).

Le altre tipologie contrattuali sono rintracciabili maggiormente nelle regioni del Nord Ovest, seppure anche qui con lievi contrazioni in valori assoluti.

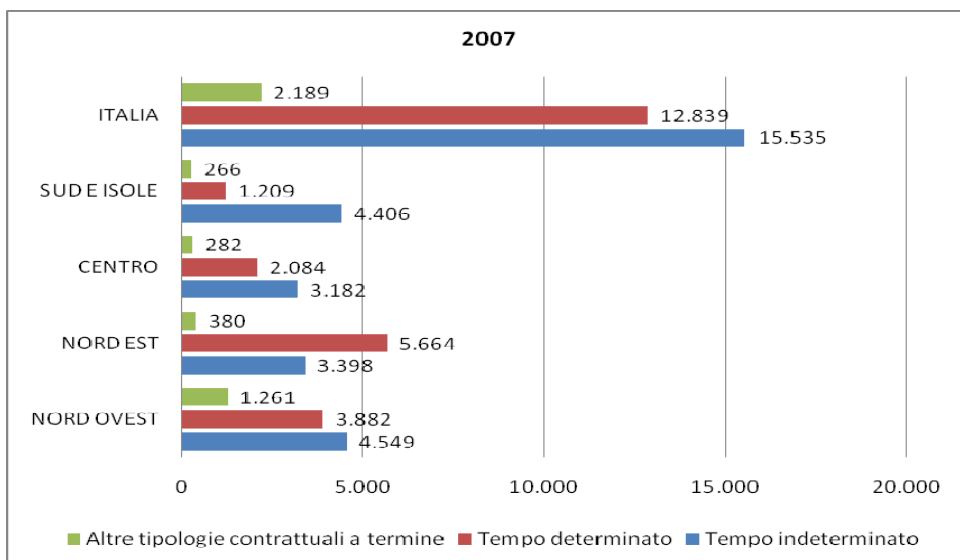
L'incidenza del part-time, a livello territoriale mostra che le regioni settentrionali restano quelle con un utilizzo più ampio di questa modalità contrattuale, la quale si attesta per entrambi gli anni intorno al 30% per tutte le tipologie di assunzione. Un incremento significativo lo offre anche il Mezzogiorno, che arriva a superare, solo nel 2007, un peso percentuale dei part-time del 25%.

Figura 46 - Assunzioni persone disabili durante l'anno 2006, per tipologia contrattuale di inserimento. Per area geografica (V. ass.)



Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

Figura 47 - Assunzioni persone disabili durante l'anno 2007, per tipologia contrattuale di inserimento. Per area geografica (V. ass.)

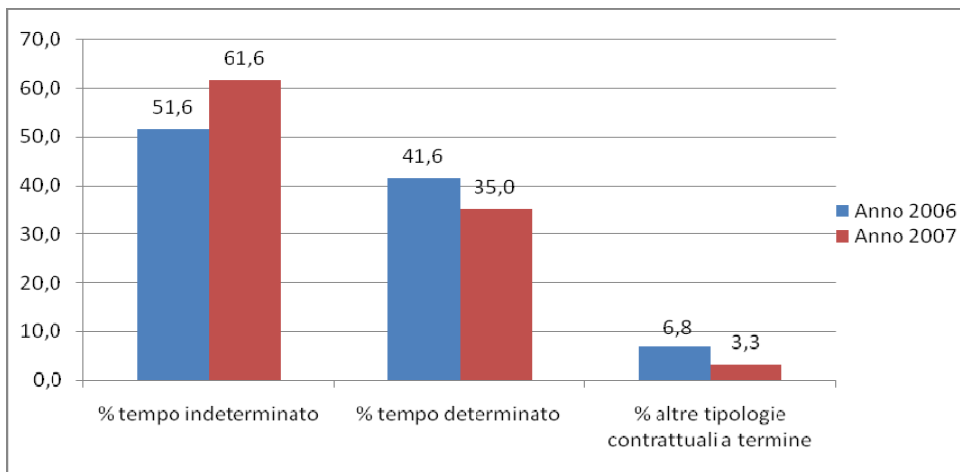


Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

2.4.2 LE TIPOLOGIE CONTRATTUALI E I LAVORATORI ASSUNTI EX ART. 18

Per quanto riguarda le assunzioni ex art.18, si assiste ad un divario più ampio tra le diverse tipologie contrattuali. Il tempo indeterminato tocca punte del 61% nel corso del 2007 (Figura 48), con un deciso incremento rispetto all'anno precedente, riconoscendo inserimenti lavorativi a tempo determinato in soli 35 casi su 100. Le altre tipologie contrattuali a termine si limitano ad incidere per il 3%, in forte flessione sul 2006.

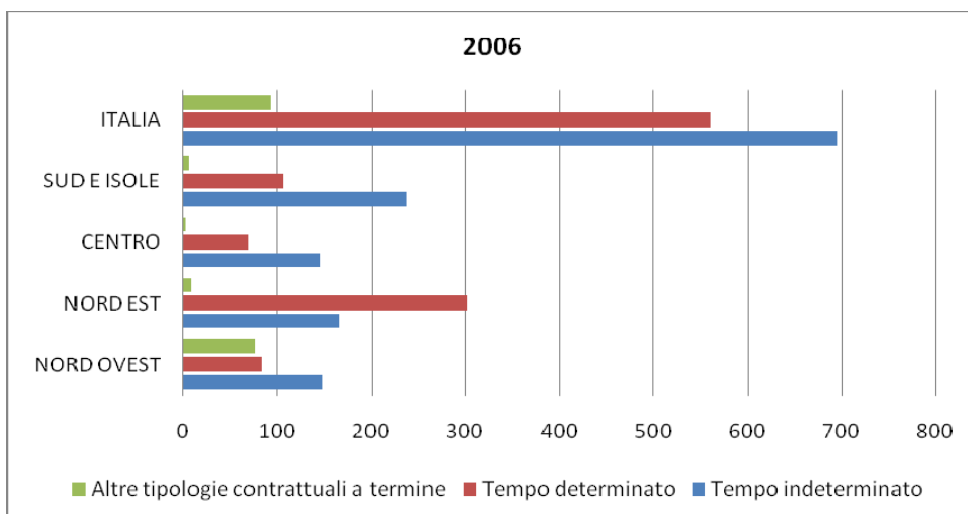
Figura 48 - Assunzioni soggetti ex art. 18 durante l'anno. Distribuzione % per tipologia contrattuale di inserimento. Anni 2006 - 2007 (val. %)



Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

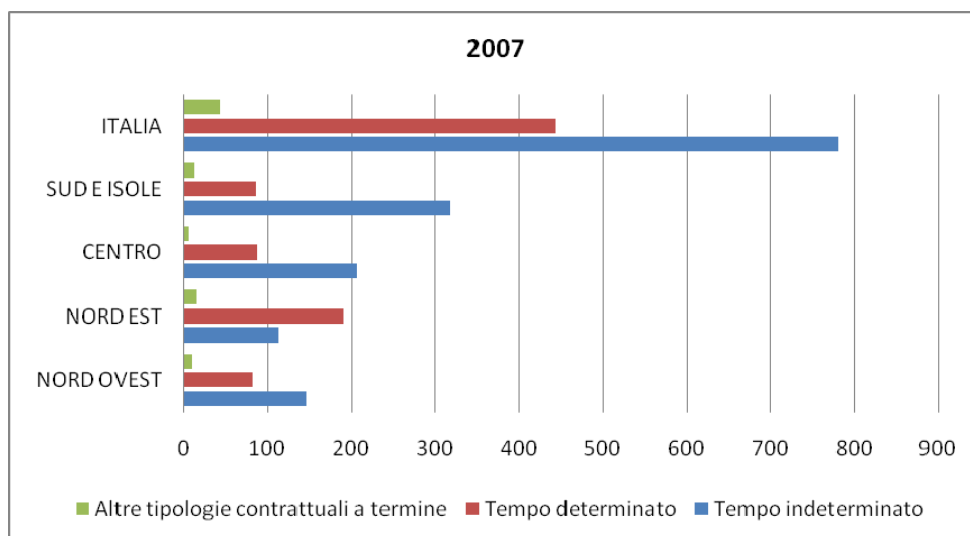
Le modalità di assunzione a tempo parziale si limitano al 16,8% nel 2007 (erano il 13,8% nel 2006), manifestando una crescita percentuale solo per quanto attiene ai tempi determinati, per i quali si registra il 27,5% nell'ultimo anno, rispetto al 16,% dell'anno precedente (figure 49 e 50).

Figura 49 - Assunzioni soggetti ex art. 18 durante l'anno 2006, per tipologia contrattuale di inserimento. Per area geografica (V. ass.)



Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

Figura 50 - Assunzioni soggetti ex art. 18 durante l'anno 2007, per tipologia contrattuale di inserimento. Per area geografica (V. ass.)



Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

2.5 L'ISTITUTO DELLA CONVENZIONE EX ARTT. 11 E 12 L.68/99. LE CONVENZIONI EX ART. 14 D.LGS. 276/03

Le differenti tipologie di convenzione tese a favorire l'inserimento lavorativo delle persone disabili sono state precedentemente illustrate su dimensione aggregata. Si tratta, in realtà, di istituti molto differenti tra loro, per strumenti e modalità di applicazione.

Il mezzo più articolato e completo per il raggiungimento dell'obiettivo dell'integrazione lavorativa delle persone disabili sono le convenzioni ex art. 11, legge 68/99.⁶¹

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

⁶¹ Il brano illustrativo dell'art. 11, Legge 68/99 trae spunto dalla precedente 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, Temi & Strumenti n. 32, Roma, Isfol, 2007

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 lavoro⁶².

L'art. 12 della legge 68/99 configura la possibilità, attraverso l'affidamento di commesse da parte del datore di lavoro privato, di inserire al lavoro - temporaneamente - la persona disabile in un contesto umano e organizzativo (quale quello delle cooperative sociali di tipo b) o dei disabili liberi professionisti) ritenuto dal legislatore ordinario verosimilmente ideale per gestire, in una fase iniziale, l'avviamento al lavoro della persona disabile favorendone in tal modo l'ottimale integrazione lavorativa presso il datore di lavoro. Lo strumento non ha avuto grande seguito sul territorio nazionale ed il confronto sull'applicazione di tale istituto ha determinato l'intervento del legislatore con alcune modifiche, introdotte con l'art. 1, c.37, lettera a) della legge 247/07. Le annualità oggetto della presente Relazione si rifanno, come ovvio, alla normativa vigente fino al 2007, pertanto in queste pagine pare opportuno riportare il dibattito espresso, anche in sedi istituzionali, sullo specifico istituto e sulla sua applicabilità ed attrattività da parte di datori di lavoro e cooperative.

La relazione conclusiva dell'indagine conoscitiva sullo stato di attuazione della disciplina in materia di diritto al lavoro delle persone disabili effettuata dalla 11^a Commissione "Lavoro, Previdenza sociale" del Senato riporta sinteticamente gli argomenti del confronto.

"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,

⁶² 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.

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 formazione⁶³.

L'art. 14 del d.lgs 276/03, consolida l'esperienza dell'affidamento delle commesse alle cooperative sociali ed ai consorzi di cooperative, consentendo alle imprese aderenti alle convenzioni quadro di ottemperare agli obblighi imposti dalla legge 68/99, seppure in misura percentuale, attraverso il conferimento di commesse a tali soggetti che dunque, provvedono alle assunzioni delle persone disabili in loro vece. Unica eccezione ai limiti percentuali di inserimento - che in tal caso non si applicano - riguarda i disabili che presentano particolari caratteristiche e difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario ed è rivolto limitatamente alle imprese che occupano da 15 a 35 dipendenti.

L'anno 2006 si contraddistingue per 11.820 convenzioni di programma, ex art. 11, c.1, alle quali si aggiungono 2.256 avviamenti per convenzione art. 11, c.4. Nello stesso anno le convenzioni art. 12 dichiarate sono state solamente 2, realizzate nelle regioni del Nord Italia. L'istituto previsto all'art. 14 del d.lgs 276/03 ha trovato applicazione per 98 avviamenti, di cui solo 4 nel Mezzogiorno e nessuno nelle regioni del Centro Italia.

Tabella 16 – Avviamenti lavorativi persone disabili tramite Convenzione. Per tipologia di convenzione, per area geografica. Anni 2006 – 2007 (V. ass.)

	2006				2007			
	CONV. art.11 co.1	CONV. art.11 co.4	CONV. art.12	CONV. art.14 D.Lgs.276/03	CONV. art.11 co.1	CONV. art.11 co.4	CONV. art.12	CONV. art.14 D.Lgs.276/03
NORD OVEST	4.869	710	1	48	3.719	1.541	3	54
NORD EST	2.897	1.147	1	46	2.965	1.212	1	69
CENTRO	2.449	385	0	0	2.718	440	1	17
SUD E ISOLE	1.605	14	0	4	1.728	141	1	43
ITALIA	11.820	2.256	2	98	11.130	3.334	6	183

Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

L'analisi dell'anno 2007 denuncia una certa dinamicità negli avviamenti tramite convenzione. Si contrare di circa 700 unità la convenzione di programma mentre cresce considerevolmente quella di integrazione lavorativa (arrivando a 11.130 avviamenti).

⁶³ 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"

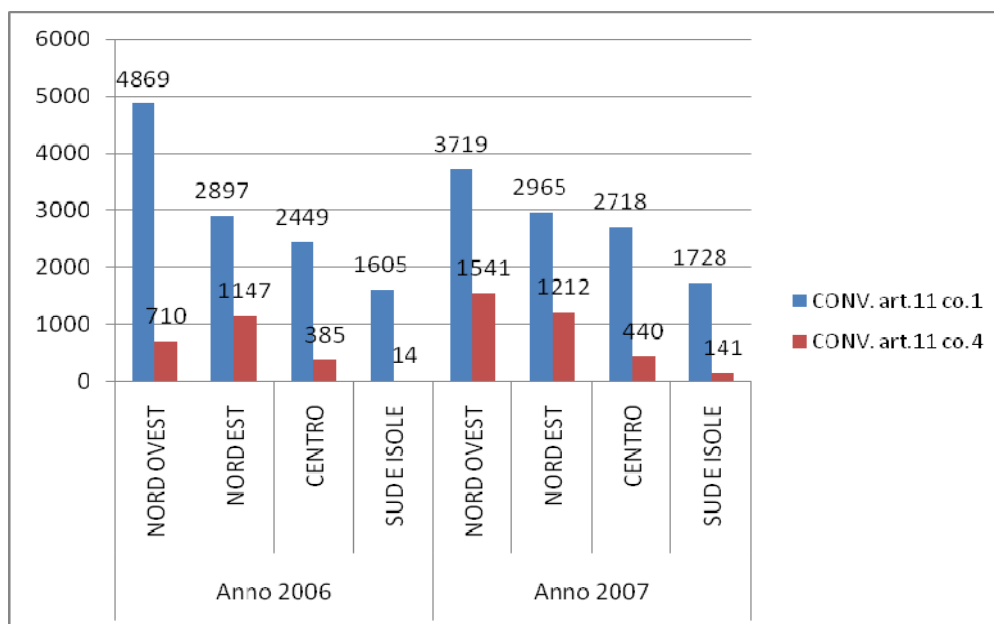
Compare qualche convenzione art. 12 con le cooperative (6 per tutto il territorio nazionale) e si incrementano considerevolmente in tutta Italia le convenzioni contemplate dalla Legge Biagi, pur nella esiguità complessiva dei valori assoluti ad essa associati (Tabella 16).

Interessante l'approfondimento effettuato su quanto previsto all'art. 11 della legge 68/99. Entrambe le tipologie, infatti, rappresentano l'ambito di intervento più articolato e completo del collocamento mirato. Pur tuttavia, i progetti individuali previsti dalle convenzioni di integrazione lavorativa ed il target al quale si rivolgono costituiscono l'ambito privilegiato sul quale valutare la piena applicazione di dispositivi e di servizi di accompagnamento enunciati dalla normativa.

Il quadro che si può dedurre dal confronto tra gli istituti nell'arco del biennio mostra che le convenzioni di programma rappresentano in tutto il Paese gli strumenti favoriti da servizi per l'impiego e datori di lavoro per pianificare gli ingressi nel mercato del lavoro delle persone disabili (Figura 51). Se da un lato, infatti, gli uffici competenti in tal modo riescono ad attivare relazioni significative con le imprese, inserendo queste ultime in un tessuto di relazione utile allo sviluppo di molte attività, anche collaterali, il datore di lavoro, contestualmente, espleta gli obblighi di legge traslando le assunzioni in un arco di tempo utile a ridurre l'impatto dei nuovi ingressi nelle proprie strutture organizzative e produttive. Osservando i dati comparati per anno, è possibile osservare che le regioni del Nord Ovest spostano il loro "baricentro" dedicando maggiori attenzioni alle convenzioni ex art. 11, c. 4.

D'altro canto, proprio le convenzioni di integrazione lavorativa, per quanto complesse nella programmazione degli interventi contemplati, consente prese in carico individuali dei candidati all'inserimento in azienda. Ciò si ripercuote, nel 2007, in un incremento diffuso di tali convenzioni che vede protagoniste molte delle regioni italiane.

Figura 51 – Avviamenti lavorativi persone disabili tramite Convenzione. Dettaglio convenzioni art. 11 c 1 e c. 4, per area geografica. Anni 2006 – 2007 (V. ass.)



Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

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 formazione professionale, gli enti, le istituzioni, le cooperative di lavoro, di servizi, ed i centri di lavoro guidato, le associazioni e via dicendo⁶⁴. Compito degli organi a cui é affidata la gestione dell'inserimento dei lavoratori disabili consiste nel trovare e proporre soluzioni nuove, idonee a favorirne l'inserimento, anche attraverso la sperimentazione di iniziative dirette a rendere compatibili le realtà produttive con la propensione al lavoro dei disabili. In base a tale principio, le convenzioni in questione possono costituire uno strumento ottimale per realizzare l'obiettivo principale della norma.

Le iniziative promosse mediante tali strumenti sono risultate essere 11.059 nel 2006 ed hanno interessato quasi 13.200 persone disabili. Tale dato è influenzato in maniera preponderante dalle oltre 10.400 iniziative intraprese nel medesimo anno dalla Regione Lombardia, con il coinvolgimento di 8.235 persone disabili in contesti produttivi privati (Tabella 17). I numeri dichiarati dalle altre Regioni sono significativamente inferiori, tuttavia anche il 2007 presenta un numero rilevante di individui coinvolti (6.544 in Italia), per un totale di 364 iniziative.

La ripartizione che comprende Lombardia, Piemonte Liguria e Valle d'Aosta assorbe oltre il 56% degli interventi, interessando oltre l'87% dei soggetti complessivamente avviati mediante tale dispositivo.

Tabella 17 - Iniziative ex art. 11, comma 5, promosse dagli uffici competenti con diversi attori durante l'anno. Classificazione per area geografica. Anni 2006 - 2007 (V. ass.)

	NORD OVEST		NORD EST		CENTRO		SUD E ISOLE		ITALIA		
	N° iniziative	N° disabili interessati	N° iniziative	N° disabili interessati	N° iniziative	N° disabili interessati	N° iniziative	N° disabili interessati	N° iniziative	N° disabili interessati	
Anno 2006	Soggetti pubblici	84	2.619	185	769	34	162	3	23	306	3.573
	Cooperative sociali tipo B	171	242	26	101	28	32	1	31	226	406
	Consorzi	33	891	1	4	3	8	1	6	38	909
	Organizzazioni di volontariato	9	10	0	0	2	1	0	0	11	11
	Altri soggetti privati *	10.470 *	8.235 *	4	138	4	5	3	29	10.481	8.407
	TOTALE	10.767	11.997	214	932	71	208	7	56	11.059	13.193
Anno 2007	Soggetti pubblici	67	2.717	6	302	9	121	7	62	89	3.202
	Cooperative sociali tipo B	37	138	51	99	30	73	4	17	122	327
	Consorzi	8	93	0	0	1	1	1	6	10	100
	Organizzazioni di volontariato	1	3	5	5	3	4	2	10	11	22
	Altri soggetti privati	92	2.765	35	35	1	72	4	21	132	2.893
	TOTALE	205	5.716	97	441	44	271	18	116	364	6.544

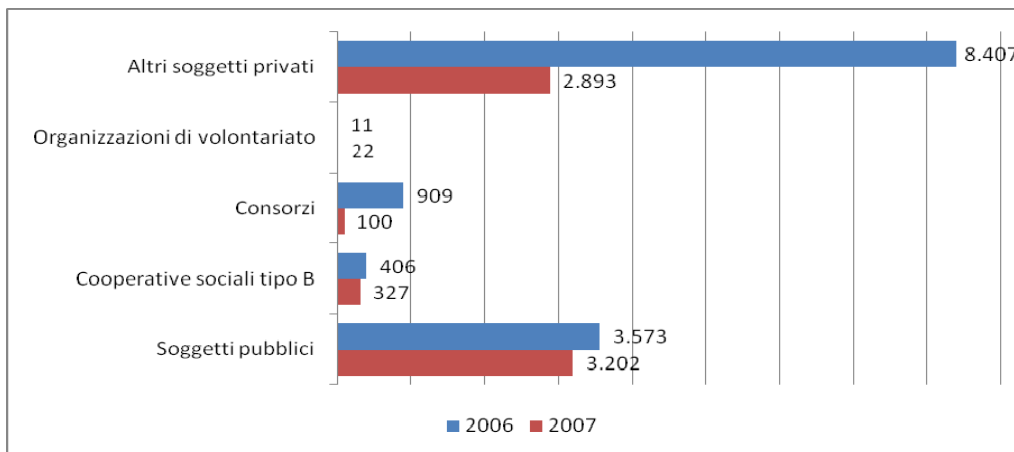
* Nota: nell'anno 2006 a Milano sono state promosse 10.443 iniziative con altri soggetti privati (8.045 disabili coinvolti)

⁶⁴ "Gli uffici competenti promuovono ed attuano ogni iniziativa utile a favorire l'inserimento lavorativo dei disabili anche attraverso convenzioni con le cooperative sociali 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, nonché con le organizzazioni di volontariato iscritte nei registri regionali di cui all'articolo 6 della legge 11 agosto 1991, n. 266, e comunque con gli organismi di cui agli articoli 17 e 18 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, ovvero con altri soggetti pubblici e privati idonei a contribuire alla realizzazione degli obiettivi della presente legge" (Art. 11, c. 5 Legge 68/99)

Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

In entrambe le annualità appaiono rilevanti le realtà della cooperazione coinvolte, sebbene tali soggetti non riescano a sviluppare volumi analoghi sul piano degli individui partecipanti (nel 2007 si assiste ad un rapporto di 2,7 individui per ogni iniziativa). Sono i soggetti pubblici che denunciano rapporti più ampi tra persone disabili ed iniziative ex art. 11, comma 5 intraprese (36 persone per ogni iniziativa), a fronte di una media nazionale di 18 a 1. L'ambito più consistente, infine, rappresentato dagli altri soggetti privati, presenta il numero più alto di lavoratori disabili coinvolti (8.407) con una media di 21 persone per convenzione. (Figura 52).

Figura 52 - Persone disabili coinvolte in iniziative ex art. 11, comma 5. Anni 2006 - 2007 (V.ass.)



Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

2.6 LE RISOLUZIONI DEI RAPPORTI DI LAVORO

Ai dati presentati sino a questo punto, legati ad iscrizioni, avviamenti ed assunzioni, con differenti forme di dettaglio nel biennio, vengono qui ad aggiungersi le informazioni relative alle risoluzioni dei rapporti di lavoro che hanno interessato le persone disabili. Tali informazioni non forniscono, purtroppo, le indicazioni utili a definire le motivazioni di tali interruzioni; se siano, cioè, determinate da cause riconducibili al lavoratore o siano conseguenza di un avviamento non andato a buon fine secondo il punto di vista del datore di lavoro. Pur tuttavia, i numeri ad esse associati si mostrano di una certa consistenza e determinano una complessa serie di interventi da parte dei servizi per il collocamento mirato per riavviare i percorsi di inserimento lavorativo per i soggetti che si iscrivono nuovamente nelle liste provinciali (Tabella 18).

In valori assoluti, le 7.353 risoluzioni segnalate nel 2007 si avvicinano molto a quelle dichiarate nel 2003, anno nel quale si sono registrati il maggior numero di avviamenti non andati a buon fine (8.546) e segnano un marcato incremento rispetto al 2006, durante il quale le risoluzioni in Italia sono state 5.293. Il maggior numero di tali segnalazioni nel 2007 provenivano dall'area del Nord Est, più che triplicate rispetto all'annualità precedente.

Tabella 18 - Risoluzioni rapporto di lavoro di lavoratori disabili, durante l'anno. Per area geografica, per tipologia contrattuale. Anni 2006 - 2007 (V. ass.)

Area geografica	TEMPO INDETERMINATO		CONTRATTO A TERMINE		TOTALE	
	2006	2007	2006	2007	2006	2007
NORD OVEST	1.779	1.861	744	807	2.523	2.668
NORD EST	469	1.688	321	1.020	790	2.708
CENTRO	649	647	327	436	976	1.083
SUD E ISOLE	628	661	376	233	1.004	894
ITALIA	3.525	4.857	1.768	2.496	5.293	7.353

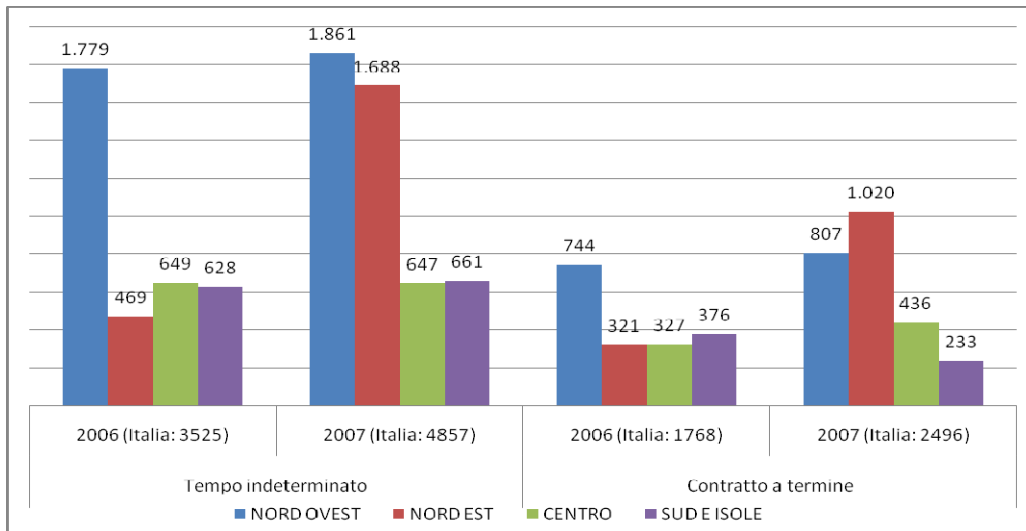
Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

La ripartizione di queste ultime in base alla tipologia di contratto applicata mostra che la percentuale maggiore riguarda i contratti a tempo indeterminato (4.857 nel 2007).

Una lettura per ripartizione geografica, inoltre, permette di apprezzare i differenti andamenti locali. E' nel Nord Ovest che si sono registrati nel corso degli anni le maggiori "interruzioni" dei contratti di lavoro in essere.

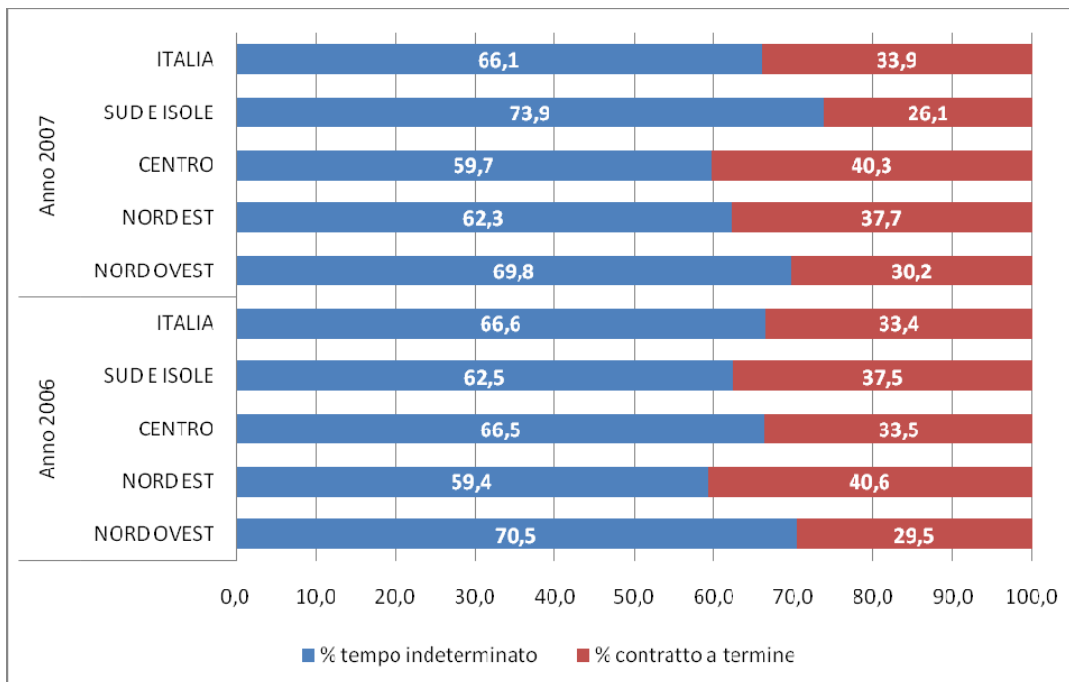
Nell'ultimo anno indagato anche le regioni del Nord Est hanno incrementato le risoluzioni dichiarate (Figure 53 e 54), fino a mostrare il maggior numero di casi nel 2007 a valere sui contratti a termine (1.020 unità rilevate). Le Regioni meridionali e quelle centrali sviluppano, diversamente, grandezze inferiori.

Figura 53 - Risoluzioni rapporti di lavoro di lavoratori disabili, per tipologia contrattuale, per area geografica. Anni 2006 - 2007 (V. ass.)



Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

Figura 54 - Risoluzioni rapporti di lavoro disabili. Per area geografica, anni 2006 - 2007 (val. %)

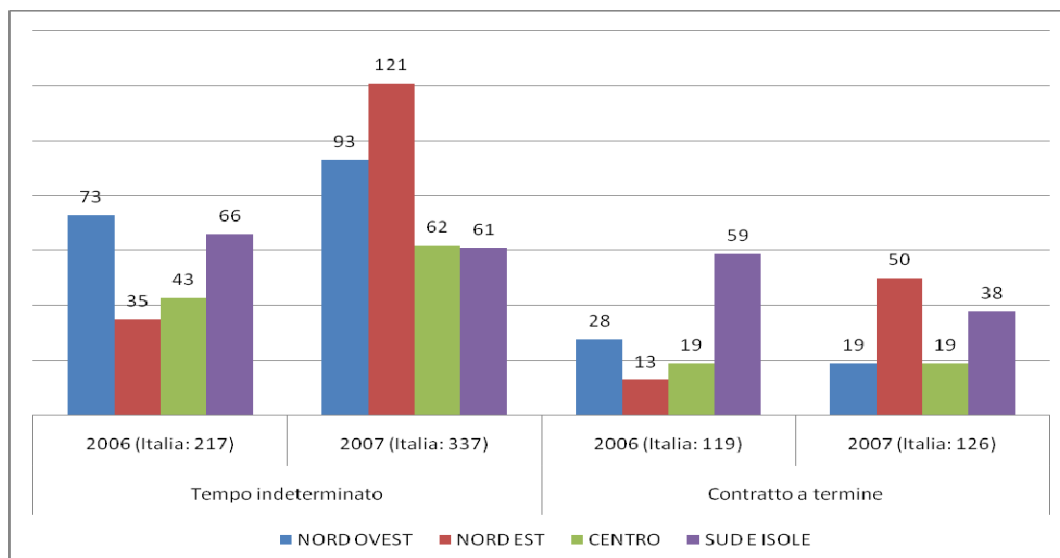


Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

L'analisi del medesimo fenomeno, applicata alle categorie ex art. 18 sembrano rappresentare contesti e condizioni differenti. Intanto per i valori assoluti che emergono, con 463 casi nel 2007, contro i 337 dell'anno precedente, vanno associati a bacini di utenza limitati, almeno per ciò che riguarda gli avviamenti complessivi (Figura 55). A ciò, si aggiunga l'incidenza maggiore denunciata dalle Regioni del Sud e delle Isole ed un incremento dei dati assoluti espresso anche in questo caso dalle Regioni Nord orientali,

sia per la tipologia di contratto a tempo indeterminato, sia per quella a tempo determinato.

Figura 55 - Risoluzioni rapporti di lavoro di soggetti ex art. 18, per tipologia contrattuale. Anni 2006 - 2007 (V. ass.)



Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

2.7 I DATORI DI LAVORO E LA QUOTA DI RISERVA

La legge 68 dell'anno 1999, all'art. 3 (Assunzioni obbligatorie. Quote di riserva), prevede che i datori di lavoro pubblici e privati siano obbligati ad avere tra i propri dipendenti lavoratori con disabilità. La misura di questo obbligo è legata alla classe dimensionale dell'impresa: il datore di lavoro è tenuto 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 corrisponde a due soggetti disabili se il numero di dipendenti va da 35 a 50; la quota d'obbligo sale al sette per cento di lavoratori con disabilità se la classe dimensionale supera i 50 dipendenti. Specifiche indicazioni riguardano i partiti, le organizzazioni sindacali e gli enti non-profit: per queste categorie la quota è calcolata solo per le nuove assunzioni di personale tecnico-esecutivo. Nei corpi di polizia e della difesa la quota di riserva è limitata ai servizi amministrativi.

Le esenzioni dall'obbligo sono espresse nel comma 5 dell'art. 3, e riguardano in particolare le aziende che hanno richiesto la CIGS, quelle in procedura di mobilità, o quelle che applicano contratti di solidarietà difensivi.

I criteri di computo della quota di riserva sono descritti all'art. 4 della legge 68/1999. I lavoratori che divengono inabili allo svolgimento delle proprie mansioni in conseguenza di infortunio o malattia (comma 4) non possono essere computati nella quota di riserva se hanno subito una riduzione della capacità lavorativa inferiore al 60 per cento o, comunque, se sono divenuti inabili per cause legate ad inadempimenti da parte del datore di lavoro in tema di sicurezza ed igiene del lavoro.

Tabella 19 - Quota di riserva e posti scoperti al 31 dicembre nelle imprese private soggette ad obbligo di assunzione di soggetti con disabilità (art. 3, legge 68/1999). Classificazione per classe dimensionale delle imprese. Anni 2006-2007 (V. ass.)

	Classe dimensionale	Quota di riserva	Prov. non risp.	Posti scoperti	Prov. non risp.
Anno 2006	Imprese da 15 a 35 dipendenti	33.547	12	10.884	12
	Imprese da 36 a 50 dipendenti	19.137	13	5.344	12
	Imprese oltre 50 dipendenti	175.100	13	44.347	12
	Totale	227.567	14	70.822	13
Anno 2007	Imprese da 15 a 35 dipendenti	34.204	20	9.725	20
	Imprese da 36 a 50 dipendenti	17.438	20	4.097	20
	Imprese oltre 50 dipendenti	160.538	21	40.687	20
	Totale	212.449	13	54.509	14

Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

D'altro canto, come si evince dal 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.⁶⁵

⁶⁵ Merita attenzione la norma introdotta per a partire dall'anno 2008 con la legge n. 247 del 2007 "Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale". L'art. 53 della citata legge recita "All'articolo 5, comma 2, della legge 12 marzo 1999, n. 68, dopo il primo periodo, è inserito il seguente: «Non sono inoltre tenuti all'osservanza

Sono rispettivamente 227.567 e 212.449 le unità di personale disabile che in Italia le imprese private soggette ad obbligo devono avere alle proprie dipendenze nell'anno 2006 e nell'anno 2007 (Tabella 19). Un confronto tra le informazioni rilevate nei due anni permette di dire che la quota di posti scoperti sul totale di posti disponibili è scesa dal 31,1% del 2006 al 25,7% del 2007; la classe dimensionale di aziende per le quali si è registrato il maggior tasso di scopertura è quella delle imprese da 15 a 35 dipendenti (tassi del 32,4% nel 2006 e 28,4% nel 2007).

Tabella 20 - Quota di riserva e posti scoperti al 31 dicembre nelle pubbliche amministrazioni soggette ad obbligo di assunzione di soggetti con disabilità (art. 3, legge 68/199). Classificazione per classe dimensionale delle imprese. Anni 2006-2007.

	Classe dimensionale	Quota di riserva	Prov. non risp.	Posti scoperti	Prov. non risp.
Anno 2006	Imprese da 15 a 35 dipendenti	1.537	39	296	36
	Imprese da 36 a 50 dipendenti	1.015	39	81	37
	Imprese oltre 50 dipendenti	52.336	40	9.126	37
	Totale	54.889	40	10.918	36
Anno 2007	Imprese da 15 a 35 dipendenti	3.202	27	167	27
	Imprese da 36 a 50 dipendenti	2.384	26	104	27
	Imprese oltre 50 dipendenti	93.255	22	10.558	22
	Totale	98.840	14	10.837	15

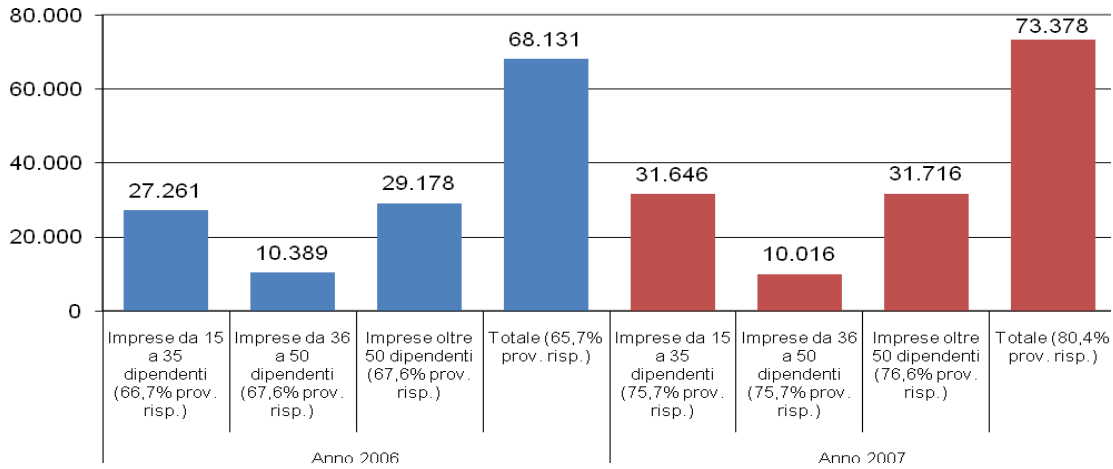
Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

Nella tabella 20, che esamina l'istituto della quota riserva per le imprese pubbliche, si contano numeri inferiori, rispettivamente quasi 55.000 e un valore che sfiora i 99.000 posti riservati a persone disabili negli anni 2006 e 2007. Tuttavia, non propriamente significativo è il confronto dei valori assoluti tra i due anni poiché, sia per la variabile sulla quota di riserva che per la scopertura di posti, il numero di province che hanno fornito informazioni è limitato (40 province non hanno risposto per il 2006 alla domanda sulla quota di riserva, contro 14 province non rispondenti nell'anno 2007).

Possiamo dunque affermare che la quota di riserva per le imprese pubbliche è molto inferiore a quella delle imprese private. Ciò è dovuto essenzialmente alla differenza nel numero di istituti di natura pubblica dislocati sul territorio nazionale che è notevolmente inferiore al numero di aziende private. Dalle figure 56 e 57 infatti si evince che sono più di 68.000 e più di 73.000 le imprese private soggette agli obblighi rilevate rispettivamente nel 2006 e nel 2007. Il dato scende a poco più di 3.000 aziende se si considera il comparto della pubblica amministrazione, dove è molto alta l'incidenza della classe degli istituti con oltre 50 dipendenti (57,3% del totale nel 2006 che sale a 61,4% nel 2007).

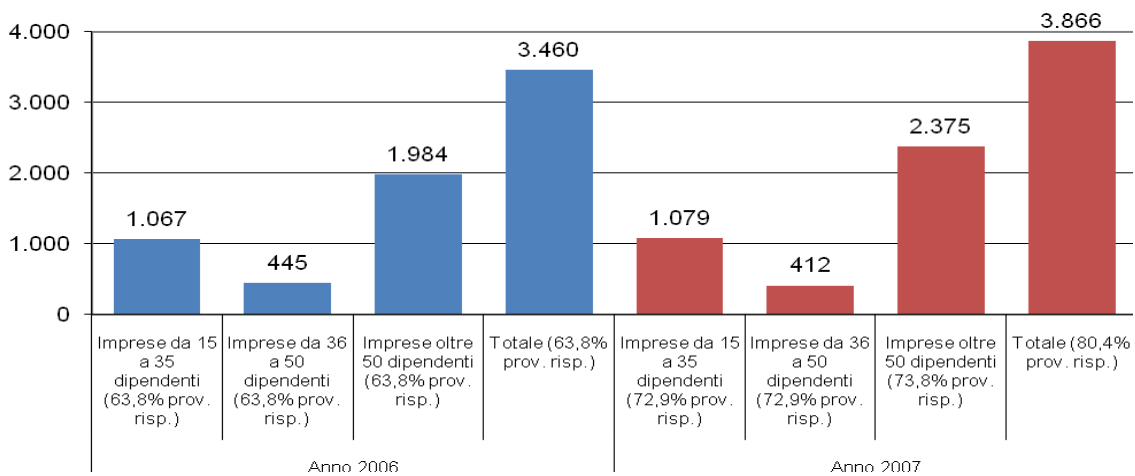
dell'obbligo di cui all'articolo 3 i datori di lavoro del settore edile per quanto concerne il personale di cantiere e gli addetti al trasporto del settore».

Figura 56 - Numero di imprese private soggette ad obbligo di assunzione di soggetti con disabilità (art. 3, legge 68/199) al 31 dicembre. Classificazione per classe dimensionale delle imprese. Anni 2006-2007 (V. ass.)



Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

Figura 57 - Numero di imprese pubbliche soggette ad obbligo di assunzione di soggetti con disabilità (art. 3, legge 68/199) al 31 dicembre. Classificazione per classe dimensionale delle imprese. Anni 2006-2007 (V. ass.)



Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

Le descrizioni sinora affrontate non possono prescindere dall'analisi per macroarea geografica. Nella tabella 21 si osserva la distribuzione percentuale per area geografica della quota di riserva e dei posti scoperti per le imprese private: la quota maggiore dei posti riservati ai soggetti disabili spetta all'area del nord ovest (39,1% nel 2006 e 40,9% nel 2007); al centro osserviamo la quota più bassa (15,3% nel 2006 e 11,2% nel 2007). Alcune elaborazioni mostrano che è ancora il nord ovest a possedere il tasso più alto di scopertura nel 2006 (36,1%), mentre tal primato spetta al centro nell'anno 2007 (37%).

Tabella 21 – Quota di riserva e posti scoperti al 31 dicembre nelle imprese private soggette ad obbligo di assunzione di soggetti con disabilità (art. 3, legge 68/199). Classificazione per macroarea geografica. Anni 2006-2007 (V. ass e val. %)

	Area geografica	Quota di riserva	% area	Prov. non risp.	Posti scoperti	Prov. non risp.
Anno 2006	NORD OVEST	88.896	39,1	2	32.093	1
	NORD EST	59.427	26,1	5	21.026	7
	CENTRO	34.805	15,3	3	9.573	2
	SUD E ISOLE	44.439	19,5	4	8.130	3
	ITALIA	227.567	100,0	14	70.822	13
Anno 2007	NORD OVEST	86.987	40,9	2	23.196	2
	NORD EST	47.612	22,4	4	15.464	5
	CENTRO	23.865	11,2	3	8.835	2
	SUD E ISOLE	53.985	25,4	4	7.014	5
	ITALIA	212.449	100,0	13	54.509	14

Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

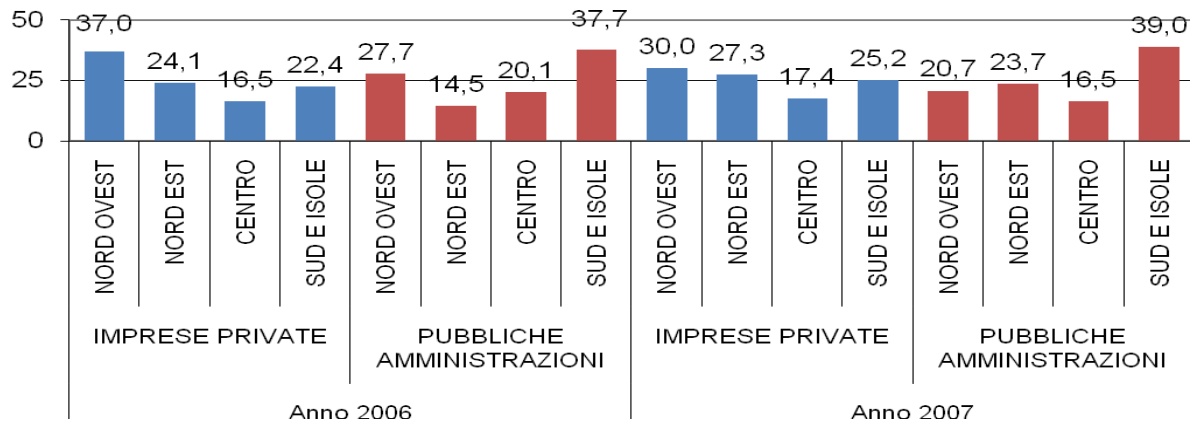
Tabella 22 - Quota di riserva e posti scoperti al 31 dicembre nelle imprese pubbliche soggette ad obbligo di assunzione di soggetti con disabilità (art. 3, legge 68/199). Classificazione per macroarea geografica. Anni 2006-2007 (V. ass e val. %)

	Area geografica	Quota di riserva	% area	Prov. non risp.	Posti scoperti	Prov. non risp.
Anno 2006	NORD OVEST	12.062	22,0	4	5.371	3
	NORD EST	5.775	10,5	15	1.395	16
	CENTRO	10.167	18,5	5	2.224	4
	SUD E ISOLE	26.885	49,0	16	1.928	13
	ITALIA	54.889	100	40	10.918	36
Anno 2007	NORD OVEST	18.339	18,6	3	3.374	3
	NORD EST	10.157	10,3	5	3.113	5
	CENTRO	9.603	9,7	2	1.950	2
	SUD E ISOLE	60.741	61,5	4	2.400	5
	ITALIA	98.840	100	14	10.837	15

Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

Nella tabella 22 altresì si osserva la distribuzione percentuale per area geografica della quota di riserva e dei posti scoperti per le imprese di natura pubblica: la quota maggiore dei posti riservati ai soggetti disabili spetta all'area del sud e isole (49% nel 2006 e 61,5% nel 2007); al nord est spetta la quota più bassa nel 2006 (10,5%) e al centro nel 2007 (9,7%). Alcuni calcoli mostrano che il nord ovest possiede il tasso di scopertura maggiore nell'anno 2006 (44,5%), mentre tal primato spetta al nord est nel 2007 (30,6%).

Figura 58 - Imprese private e amministrazioni pubbliche soggette ad obbligo di assunzione di soggetti con disabilità (art. 3, legge 68/199). Distribuzione percentuale per macroarea geografica. Anni 2006-2007 (V. ass)



Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

La distribuzione percentuale del numero di imprese private e pubbliche soggette ad obbligo di assunzione di soggetti disabili è esposta in figura 58. La presenza maggiore di pubbliche amministrazione è netta al meridione (si passa dal 37,7% del 2006 al 39% del 2007), mentre i valori più bassi si registrano nell'area nord-orientale nel 2006 (14,5%) e nell'area del centro nell'anno 2007 (16,5%).

Le imprese private obbligate all'assunzione ex art. 3, legge 68/99, sono in quota maggiore al nord ovest (37% nel 2006 che scende al 30% nel 2007) e in quota inferiore al centro (rispettivamente 16,5% nel 2006 e 17,4% nell'anno 2007).

2.9 GLI EXTRACOMUNITARI E LA LEGGE 68/99

Il crescente ricorso a lavoratori stranieri è uno dei fenomeni che più ha caratterizzato le evoluzioni del mercato del lavoro italiano dalla prima metà degli anni '90.

L'aumento dei flussi di ingresso di cittadini extracomunitari e, ancor più, l'elevato numero di soggetti coinvolti nelle procedure di regolarizzazione a portato la componente extracomunitaria ad assumere, soprattutto nelle aree settentrionali, una rilevanza tutt'altro che marginale tra la componente attiva della popolazione.

Infatti, in paesi di immigrazione relativamente recente come l'Italia, i flussi di ingresso sono composti in gran parte da persone in cerca di lavoro e solo una porzione dei ricongiungimenti familiari (che nei paesi ad immigrazione matura rappresentano la quota più consistente dei flussi) riguardano soggetti inattivi. In tal modo si spiega come la già elevata incidenza di popolazione straniera residente (che a gennaio del 2006 era pari al 4,5% del totale) diventi ancor più significativa se si guarda alla popolazione attiva, che ben nel 5,9% dei casi risulta essere composta da cittadini immigrati non appartenenti all'Unione europea⁶⁶.

Ma quanto la crescita della presenza straniera ha interessato il sistema del collocamento mirato, previsto dalla L68/99?

Per rispondere a tale domanda occorre partire da un paio di considerazioni preliminari. La prima riguarda la diversa distribuzione dei cittadini stranieri sul territorio nazionale (e locale); distribuzione che presenta forti elementi di discontinuità, soprattutto per quanto riguarda le aree meridionali ed insulari del paese. È noto, infatti, che i flussi di immigrazione abbiano nei mercati del lavoro maggiormente dinamici la loro destinazione privilegiata; ancor più laddove, come in Italia, spesso il progetto migratorio sia di breve periodo.

La stessa distribuzione dei flussi concessi annualmente tramite decreto tiene conto, del resto, delle diverse caratteristiche dei mercati del lavoro locali. Basti pensare che le regioni settentrionali raccolgono, da sole, oltre il 63% dei cittadini stranieri residenti, quota che supera, se cumulata alla zona del Centro Italia, l'88%. Nelle Isole e nel meridione risiede, quindi, una parte residuale (ancorché per alcune nazionalità molto consistente) della presenza straniera, pari al 12% del totale nazionale.

È lecito quindi attendersi, anche per quanto concerne la presenza di disabili non comunitari, una maggior incidenza tra gli iscritti agli elenchi provinciali delle regioni del Centro-Nord del paese, e settentrionali in particolare.

Tale considerazione assume maggior forza se si considera il ruolo del sistema dei Servizi pubblici ricopre all'interno dei rapporti tra cittadini stranieri e mercato del lavoro locale. I Centri per l'impiego, infatti, non sono per gli stranieri soltanto un veicolo per cercare un nuovo lavoro ma, spesso, anche un passaggio obbligato per mantenere in essere, allorché ci si trovi disoccupati, il proprio diritto a rimanere in Italia attraverso il prolungamento della validità del proprio permesso di soggiorno. Prolungamento ottenibile proprio tramite la certificazione di disponibilità rilasciata dai Cpi. Inoltre, questi ultimi si presentano spesso come la principale interfaccia per i cittadini immigrati con la pubblica amministrazione; interfaccia alla quale chiedono spesso competenze anche non strettamente legate alle funzioni che legislativamente sono a questa attribuite. Non a caso la costruzione di ampie reti relazionali con altri soggetti istituzionali legati al tema

⁶⁶ I valori si riferiscono alla Rilevazione continua delle forme di lavoro (RCFL) dell'Istat, media 2006, e quindi non comprendono tra i cittadini europei le persone provenienti dalla Romania e Bulgaria, entrati il primo gennaio 2007.

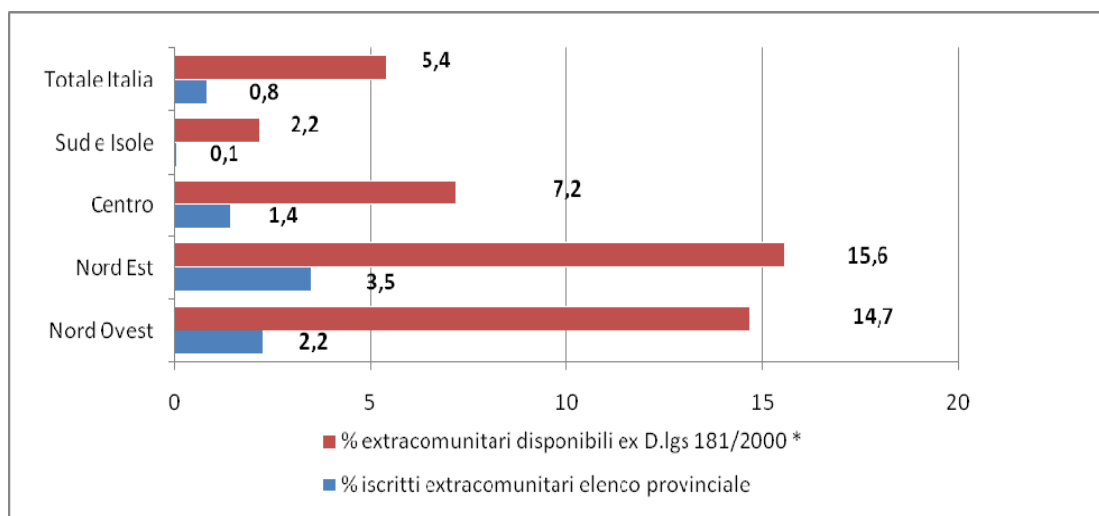
dell'immigrazione (Questure in primis, ma anche servizi sociali, INPS, ASL ecc..) è stata la principale strategia seguita dal sistema dei servizi Pubblici per l'Impiego.

In tale senso, nel tempo gli Spi hanno costruito appositi servizi di sportello, di consulenza e di mediazione culturale, destinati a lavoratori immigrati. Costruzione che non si è sviluppata in maniera uniforme sul territorio nazionale, ma risulta essere fortemente correlata al grado di sviluppo del locale sistema Spi e, ovviamente, alla consistenza della presenza straniera sul territorio⁶⁷.

La presenza di un servizio specifico per lavoratori stranieri, insomma, funge anche da "attrattore" e da facilitatore per i cittadini stranieri nell'accesso ai servizi disponibili sul territorio e, in ultima analisi, anche per l'inserimento lavorativo mirato delle persone disabili.

La combinazione tra presenze e servizi attivati dal sistema Spi è rintracciabile nell'evidente relazione tra cittadini extracomunitari disoccupati⁶⁸ registrati nei Cpi e incidenza di extracomunitari tra gli iscritti agli elenchi provinciali, così come prescritto dall'art.8 della L 9/99. Se, a livello nazionale, questi ultimi rappresentano con 6.300 iscritti una quota sostanzialmente trascurabile, tanto da non raggiungere l'1% del totale degli iscritti (Figura 59), nelle aree del paese dove è maggiore la quota di lavoratori stranieri "intercettati" dai Cpi, la componente di persone extracomunitarie con disabilità è più marcata⁶⁹.

Figura 59 - Cittadini extracomunitari iscritti ex art 8 L.68/99 al 31 dicembre 2007 e % registrati nei Cpi ex D.lgs 181/2000*. Incidenza media per area geografica (Val. %)



Fonte: Isfol monitoraggio Spi 2006/07 e Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. 2008

Ecco quindi che si passa dalle aree del mezzogiorno, in cui la percentuale di iscritti agli elenchi provinciali non appartenenti alla Comunità Europea è di fatto pari a zero, a quelle dell'Italia settentrionale dove tale quota segna valori decisamente significativi, con un'incidenza che, nel Nord-Est raggiunge il 4,5%.

⁶⁷ Per una più completa trattazione dell'argomento, si rimanda a "Strumenti e strategie di attivazione nei sistemi locali per il lavoro, Monitoraggio spi 2000-2007 Volume II" Isfol, collana Temi e strumenti, in corso di pubblicazione.

⁶⁸ Vale a dire che hanno presentato una dichiarazione di immediata disponibilità ai sensi del Dlgs 181/99.

⁶⁹ Non viene qui operata una distinzione tra l'iscrizione di persone disabili e iscritti ex art.18 in quanto, per i cittadini extracomunitari, tale categoria risulta del tutto trascurabile (circa lo 0,5% degli iscritti non comunitari).

A fronte di tali valori esiste una forte variabilità di presenze tra province, con alcune realtà che segnano una quota di iscritti decisamente più alte sia del valore nazionale che di quello rilevato nella propria area territoriale (Tabella 23).

È il caso della provincia di Ancona dove di un iscritto su dieci nell'elenco provinciale ex art.8 della L.68/99 è extracomunitario; percentuale di quasi 10 volte superiore a quella registrata nell'area del Centro Italia.

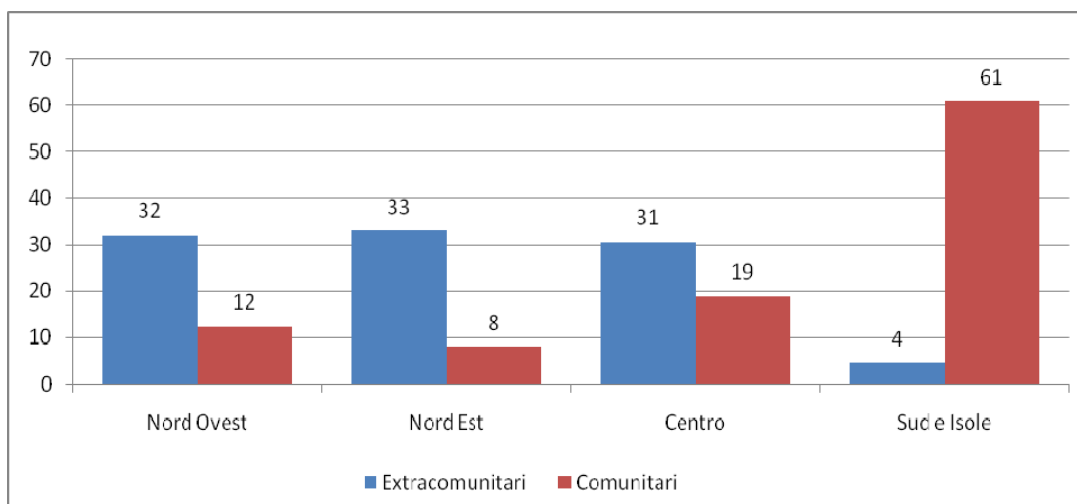
Tabella 23 - Iscritti all'elenco unico provinciale (Art. 8) al 31 dicembre 2007. Prime 10 province per incidenza (V. ass e val. %)

Provincia	Iscritti		Incidenza iscritti extracom.
	Totale	Extracomunitari	
Ancona	3.510	392	11,2
Bolzano/Bozen	665	61	9,2
Reggio nell'Emilia	2.987	182	6,1
Vicenza	3.341	200	6,0
Modena	3.574	194	5,4
Piacenza	1.717	89	5,2
Bergamo	2.607	129	4,9
Cremona	1.639	79	4,8
Trento	1.353	65	4,8
Treviso	4.030	191	4,7
Altre province	742.971	4.718	0,6
Totale	768.394	6.300	0,8

Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

Solo leggermente inferiore è il dato della provincia di Bolzano che, con il 9,2%, segna un'incidenza tre volte più elevata del valore totale dell'area del Nord-est.

Figura 60 - Distribuzione percentuale degli iscritti ex art 8 L.68/99 italiani ed extracomunitari per area geografica (Val. %)



Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

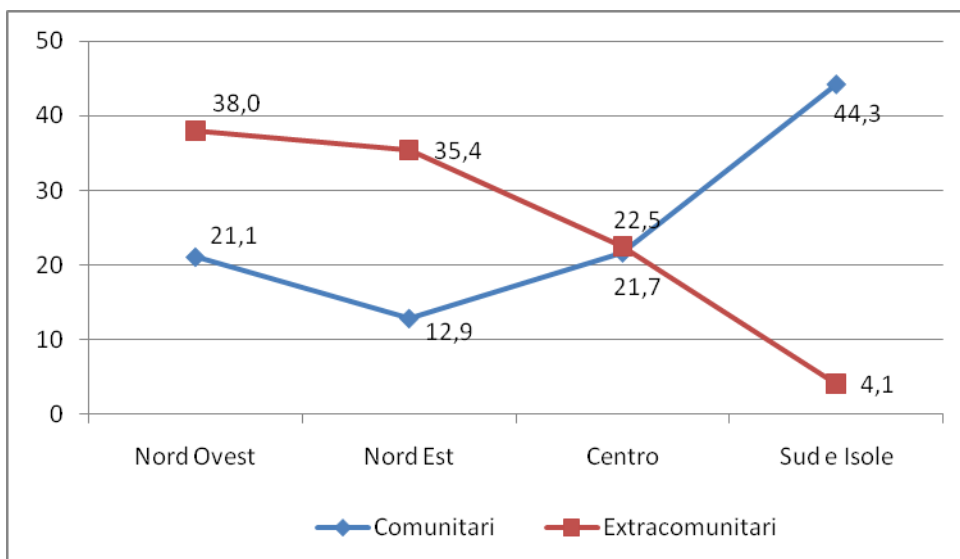
Sono, del resto, le province del Centro Nord a distribuirsi in maniera equanime la platea di extracomunitari con disabilità iscritti alle liste provinciali, con percentuali oscillano tra il 33% e il 31%, laddove l'Italia meridionale registra un ben più modesto 4% (Figura 60).

Tale distribuzione appare, peraltro, sostanzialmente differente se confrontata con quella di comunitari, che presenta un andamento sostanzialmente speculare.

Per questi ultimi, infatti, sono le aree del sud e insulari a raccogliere la gran parte degli iscritti (61%), mentre le altre regioni si spartiscono la restante quota con valori che non superano il 19%.

In tal senso, le differenze tra le due popolazioni appaiono ancora più marcate se si guarda ai flussi di iscritti nell'anno.

Figura 61 - Distribuzione delle iscrizioni agli elenchi provinciali ex art 8 L.68/99 iscritti dal 1/1/2007 al 31/12/2007 per nazionalità e area geografica (Val. %)



Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

Qui i dati divergono in maniera sensibile: da un lato la componente comunitaria mostra la conosciuta forte polarizzazione delle iscrizioni nelle regioni del mezzogiorno, che da sole raccolgono oltre il 44% del totale dei flussi dell'anno (Figura 61). Al contrario, la quota relativa agli extracomunitari in tali aree crolla al 4,1%, per crescere progressivamente se ci si sposta verso le zone settentrionali che, complessivamente, rappresentano oltre il 70% del totale delle iscrizioni registrate nell'anno di riferimento., e nel solo Nord-ovest si concentra quasi il 40% delle iscrizioni (valore quasi doppio di quello rilevato per i cittadini comunitari).

Anche rispetto alla distribuzione di genere si ravvisano alcune differenze tra le due comunità: a fronte di un sostanziale equilibrio che caratterizza gli iscritti comunitari, infatti, per i cittadini extracomunitari la quota di donne risulta sensibilmente inferiori, con una percentuale pari al 38,5%. Purtroppo, l'assenza di dati più specifici circa gli iscritti stranieri alle liste provinciali non permette di analizzare il dato con maggiore profondità, e quindi di individuare le cause di tale discrasia.

Anche per quanto riguarda il flusso degli avviamenti di cittadini extracomunitari disabili iscritti ex art. 8 L. 68/99 (che nel 2007 ammonta a 705 avviamenti) si registra una distribuzione territoriale che segna i valori più elevati nell'Italia settentrionale, ma con

una polarizzazione geografica molto più marcata di quanto rilevato per le iscrizioni (Tabella 24).

Tabella 24 - Avviamenti lavorativi disabili operati dal 1 gennaio al 31 dicembre 2007 per cittadinanza e area geografica (V. ass)

Area	Distribuzione avviamenti per area			Incidenza avviamenti cittadini extracomunitari		
	Italiani	Extracomunitari	Totale	Uomini	Donne	Totale
NORD OVEST	30,8	29,9	30,7	2,8	1,4	2,2
NORD EST	31,6	56,9	32,2	4,8	3,0	4,1
CENTRO	17,7	12,2	17,6	1,9	1,1	1,6
SUD E ISOLE	19,9	1,0	19,5	0,1	0,1	0,1
ITALIA	100,0	100,0	100,0	2,6	1,7	2,3

Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

Oltre un avviamento su due, infatti, è avvenuto nelle province del Nord-Est, e circa uno su tre nel Nord-Ovest. In altre parole, se si passa dai dati di stock a quelli di flusso, le province del Nord-Italia segnano performance decisamente migliori raccogliendo, da sole, circa l'87% degli avviamenti che hanno interessato l'insieme dei cittadini extracomunitari con disabilità. Ben inferiore è la percentuale attribuibile all'area del Centro-Italia (12%) e praticamente insignificante quella relativa alle province del Mezzogiorno.

Del resto il dato replica, anche se con differenze ben più marcate, quanto registrato anche per i lavoratori disabili comunitari che, a fronte di una maggior presenza nelle liste provinciali delle province meridionali, segnano un volume di avviamenti marcatamente più rilevante nel Nord del paese.

Tale disomogeneità di *performance* è sicuramente imputabile, alle differenti dinamiche che interessano i mercati del lavoro locali, ma non può non risentire fortemente anche del diverso livello di sviluppo e implementazione dei servizi all'impiego che sottendono alle procedure legate al collocamento mirato.

Disomogeneità che, stando ai dati raccolti, penalizza i lavoratori extracomunitari ancor più degli italiani dato che, alla condizione di disabilità, sono le difficoltà di inserimento proprie dei cittadini immigrati.

È pur vero, però, che se si guarda alla quota di avviati, gli immigrati extracomunitari con disabilità mostrano valori tutt'altro che trascurabili, soprattutto se confrontati con quelli relativi all'incidenza sul totale degli iscritti agli elenchi provinciali. Si ricorda, infatti, che tale valore raggiungeva appena l'8% a livello nazionale, mentre la quota di avviati supera il 2%. Percentuale che per le province del Nord-est raggiunge il 4,1%.

In tal senso, anche per i portatori di disabilità sembra confermarsi il crescente ricorso all'utilizzo di manodopera immigrata extracomunitaria, sostenuta, come già ricordato, anche dalla maggior propensione all'attività di quest'ultima rispetto all'insieme dei lavoratori autoctoni⁷⁰.

Propensione all'attività che, con tutta probabilità, risulta ancor più evidente nel confronto tra le due popolazioni qui considerate dato che per gli immigrati con disabilità la capacità di sostegno data dal contesto familiare è, con tutta probabilità, meno efficace che non per gli italiani.

⁷⁰ Nel 2006 il tasso di attività dei cittadini extracomunitari era pari al 74% (dati Istat, RCFL, media 2006)

CAPITOLO 3

UN APPROCCIO DI GENERE ALLA DISABILITÀ

PREMESSA

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"⁷¹. 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 mirato⁷², 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 interesse⁷³, sia nell'ottica della celebrazione del 2007 quale anno europeo delle pari

⁷¹ Commissione europea *100 parole per la parità* DG V Occupazione e Affari sociali, 2002.

⁷² 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".

⁷³ 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 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

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.

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.

NOTE DI LETTURA DEL CAPITOLO

Per poter procedere ad un'analisi di genere, in questo capitolo sono state effettuate alcune elaborazioni aggiuntive rispetto alla modalità con cui sono stati rilevati i dati dal questionario.

Nello specifico:

- a. il questionario richiede, per tutti gli argomenti facenti capo al processo di collocamento mirato (iscrizioni, disponibilità al lavoro, avviamenti, cessazioni ecc.), il numero totale di soggetti (in valore assoluto) a cui segue la specifica "di cui donne". Di conseguenza, i valori che nel paragrafo sono riportati sotto la voce "uomini" sono stati ricavati per sottrazione del valore attribuito alle donne dal "totale dei soggetti" indicati nel questionario.
- b. le percentuali attribuite a uomini e donne coinvolti nei processi prima citati, sono frutto di elaborazioni, in quanto il questionario richiede dati solamente in valore assoluto.

Si tenga inoltre presente che tutti i confronti effettuati per annualità devono tener conto del diverso peso assunto dalle mancate risposte nei due anni di rilevazione, puntualmente riportate in nota per ogni argomento. Inoltre, essendo la domanda relativa alle donne, una specifica di una domanda più generale (è infatti espressa come un "di cui") può presentare un numero di mancate risposte più elevato della domanda a cui fa capo.

Con questa considerazione circa il peso delle mancate risposte da assegnare ad ogni valutazione comparativa, nel testo troverete alcune tabelle che offrono dati relativi alle variazioni registrate in valore assoluto nel biennio rispetto allo stesso fenomeno misurato su uomini e donne. In questo caso, l'obiettivo è dare conto non del singolo scostamento ma del quadro generale che consenta di effettuare valutazioni comparative per genere.

Pertanto, tenendo conto del potenziale distorsivo delle mancate risposte fornite a specifici item, e di quello connesso alla procedura di estrapolazione del dato riferito specificatamente agli uomini, il valore del capitolo seguente, coerentemente con l'obiettivo di un'analisi di genere dei processi, è quello di fornire una lettura dei fenomeni in chiave comparata. Quindi l'analisi di genere, partendo dai dati rilevati nella modalità sopra descritte, ha il suo obiettivo e la sua validità non tanto nella misurazione specifica del fenomeno osservato su uomini e donne, ma piuttosto nel fornire chiave di lettura comparative, tendenze divergenti o convergenti, rispetto al quale il genere sia un fattore chiave. E quindi offrire un quadro di come la variabile di genere si associ a quella dello status di disabile, determinando alcune riflessioni che partono dalla osservazione della potenzialità della doppia discriminazione sino alla funzionamento dei sistemi in ottica di genere.

Si evidenzierà nello specifico, ad esempio, laddove la condizione femminile si presenta come una condizione che incrementa le difficoltà di inserimento o dove invece rappresenti un fattore su cui bisogna ancora intervenire.

3.1 LE ISCRIZIONI

I dati sulle iscrizioni all'elenco unico provinciale (art.8) illustrano, in ottica di genere, da un lato lo stock al 31 dicembre e dall'altro il flusso, durante l'anno, e si riferiscono sia ai disabili che ai soggetti ex art. 18 - i quali seppur in condizione di disciplina transitoria, sono destinatari del processo previsto dalla Legge 68/99.

Per quanto riguarda le iscrizioni al 31 dicembre di ogni anno (2006-2007) di uomini e donne disabili, si evidenzia che:

- pur nelle differenze in termini di valori assoluti, il modello di distribuzione territoriale delle iscrizioni è lo stesso sia per uomini che per donne nelle due annualità considerate: predominanza al Sud e isole, quindi il Centro, il Nord ovest ed infine il Nord est.
- a livello nazionale, le iscrizioni maschili sono sempre prevalenti rispetto a quelle femminili (+5%) sia nel 2006 che nel 2007.
- a livello di macroarea territoriale, invece, in due aree le iscrizioni femminili sono prevalenti rispetto a quelle maschili, ossia al Centro (nel 2006 e nel 2007) e al Nord est (2007).

Per quanto riguarda i soggetti ex art. 18, il modello di distribuzione territoriale è lo stesso delle iscrizioni di persone con disabilità. Tuttavia, in questo caso, la prevalenza delle iscrizioni femminili è netta, anche se in calo rispetto ai valori registrati nel 2006, specie al Sud - area in cui le iscrizioni sono numericamente le più consistenti.

Per quanto riguarda invece le iscrizioni all'elenco unico provinciale durante l'anno per uomini e donne disabili si evince per le due annualità il maggior dinamismo delle iscrizioni maschili su base nazionale. A livello di macroarea, quelle femminili superano le maschili al Centro (2006 e 2007) e al Sud e isole (2007).

I dati di flusso relativi ai soggetti ex art.18 confermano nelle due annualità la preminenza delle iscrizioni femminili in tutte le aree geografiche ad eccezione del Sud e isole, che resta l'unica area a dominanza maschile.

Verificando il rapporto tra iscrizioni (dato di stock) e disponibilità al lavoro, emerge che la quota rilevante di disponibili appartiene alle donne disabili (oltre il 70%) sia nel 2006 che nel 2007. Leggere lo scarto tra iscrizioni e le disponibilità al lavoro in ottica di genere, fornisce indicazioni utili circa l'incidenza reale del valore di inserimento al lavoro assegnato alle iscrizioni da uomini e donne nelle diverse macroaree geografiche.

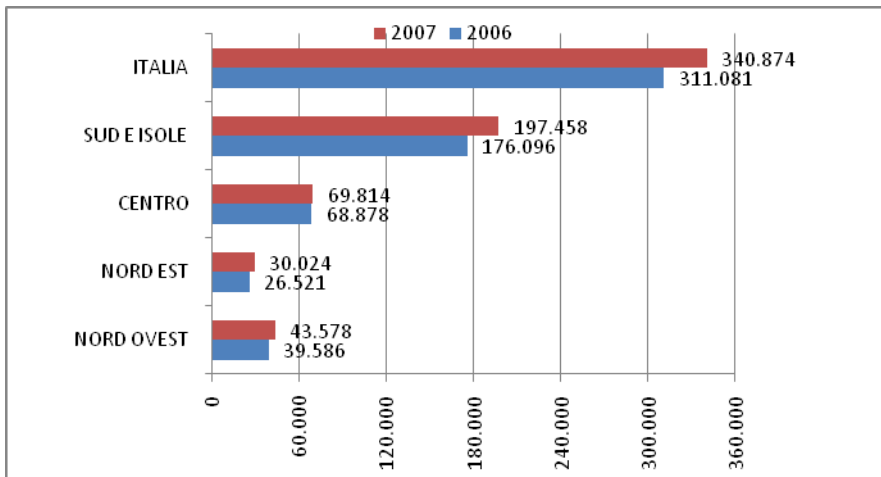
I paragrafi seguenti illustrano in dettaglio questi aspetti inerenti le iscrizioni.

3.1.1 LE ISCRIZIONI ALL'ELENCO UNICO PROVINCIALE (ART. 8) AL 31 DICEMBRE ANNUALITÀ 2006 E 2007⁷⁴ DI DISABILI E SOGGETTI EX ART.18.

A) DISABILI

Il 2007 segna, in termini di valori assoluti, un incremento delle iscrizioni di donne disabili all'elenco unico provinciale (art. 8) (Figura 62), in tutte le macroaree considerate, secondo il modello di distribuzione territoriale delle iscrizioni femminili del 2006.

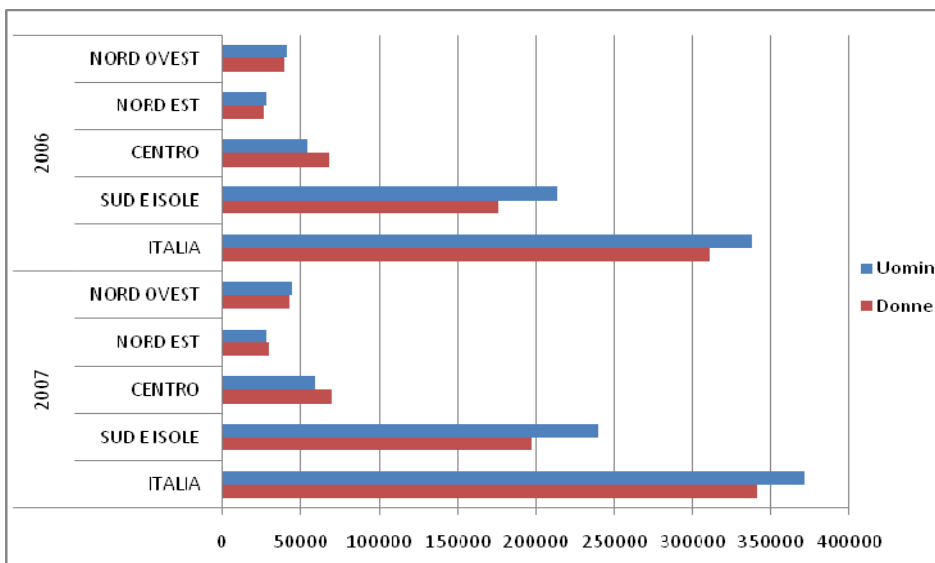
Figura 62 - Donne disabili iscritte all'elenco unico provinciale (art. 8) al 31 dicembre annualità 2006 e 2007 - per area territoriale (V. ass.)



Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

Per meglio comprendere l'entità e il significato di tali incrementi, riportiamo la situazione delle iscrizioni femminili a quelle maschili nello stesso biennio (Figura 63).

Figura 63 - Iscritti all'elenco unico provinciale (art. 8) al 31 dicembre annualità 2006 e 2007 - per genere e area territoriale (V. ass.)



Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

⁷⁴ Le province non rispondenti erano 4 nel 2006 e 4 nel 2007

Da tale raffronto si evince che:

Nel 2006:

- a. le iscrizioni di uomini e donne, segnano la prevalenza del Sud e isole, seguita dal Centro, poi dal Nord ovest ed infine dal Nord est.
 - in tutte le macroaree, ad eccezione del Centro, le iscrizioni delle donne erano comunque inferiori a quelle degli uomini disabili.
- b. Nel 2007:
 - si conferma la distribuzione territoriale delle iscrizioni registrate nel 2006 per uomini e donne (predominanza al Sud e isole, seguite dal Centro, poi dal Nord ovest ed infine dal Nord est);
 - si registra nel Nord est un'inversione della composizione di genere delle iscrizioni, ossia a differenza del 2006, nel 2007 le iscrizioni di donne disabili superano quelle degli uomini. Analogamente al 2006, le iscrizioni femminili continuano a prevalere su quelle maschili al Centro.

La tabella 25 consente di evidenziare in maniera più rapida, il rapporto di genere nelle iscrizioni e quindi il "peso" della percentuale delle donne sul totale degli iscritti. Dal momento che il 100% è rappresentato dall'universo di uomini e donne, la componente che supera il 50% è quella maggioritaria rispetto all'altra. Come già anticipato in figura 63, infatti, nel 2006 la percentuale femminile delle iscrizioni è al di sotto del 50%, quindi inferiore alla componente maschile, in tutte le aree geografiche, ad eccezione del Centro. Nel 2007, invece, le aree in cui le iscrizioni di donne superano il 50% e quindi sono superiori alla componente maschile sono nel Centro e nel Nord est.

Tabella 25 - Composizione di genere delle iscrizioni all'elenco unico provinciale (art. 8) al 31 dicembre annualità 2006 e 2007 - per macroarea territoriale (val. %)

Area geografica	2006		2007	
	Donne	Uomini	Donne	Uomini
NORD OVEST	49,1	50,9	49,4	50,6
NORD EST	48,2	51,8	51,8	48,2
CENTRO	55,9	44,1	54,2	45,8
SUD E ISOLE	45,2	54,8	45,1	54,9
ITALIA	47,9	52,1	47,8	52,2

Dopo che nelle figure 62 e 63 sono state fornite la fotografie della situazione delle iscrizioni nel biennio in considerazione, per genere e area geografica, è possibile scendere nel dettaglio e andare ad evidenziare il *quantum* delle variazioni registrate per uomini e per donne.

La tabella 26 illustra, su base territoriale e in valori assoluti, le variazioni intercorse nelle iscrizioni di uomini e donne dal 2006 al 2007.⁷⁵ e quindi evidenzia in termini di valori assoluti, quanto già suggerito dagli istogrammi delle figure 62 e 63. Nel complesso della situazione italiana, le iscrizioni di uomini e donne sono entrambe aumentate nel 2007 (+29.793 per donne disabili e + 33.846 per uomini disabili).

⁷⁵ Il dato risente delle mancate risposte di cui alla nota 4, ma data la ridotta incidenza di queste ultime, consente comunque di cogliere la misura del differenziale

Tuttavia, pur non essendo mutato dal 2006 al 2007 il modello di distribuzione territoriale delle iscrizioni (predominanza al Sud e isole, seguite dal Centro, poi dal Nord ovest ed infine dal Nord est) bisogna evidenziare che le variazioni registrate non hanno seguito uniformemente quel modello di distribuzione. Nello specifico, per quanto riguarda le donne, l'incremento più consistente si è registrato nel Sud e isole, poi a distanza nel Nord ovest, nel Nord est ed infine dal Centro.

Anche per gli uomini, l'aumento più rilevante è imputabile al Sud e isole, seguito però dal Centro (area in cui comunque restano maggioritarie le iscrizioni femminili) e poi dal Nord ovest. Nel Nord est si registra l'unico caso di diminuzione delle iscrizioni (576 in meno rispetto al 2006), fattore che, unito all'incremento delle iscrizioni femminili, porta alla preminenza delle iscrizioni di donne disabili su quelle degli uomini in questa specifica area – che tuttavia resta quella che su base nazionale registra il minor numero di iscrizioni in assoluto.

Le variazioni evidenziate vanno lette nell'ambito dei rapporti di genere di cui alla tabella 25.

Tabella 26 - Variazioni nelle iscrizioni 2006-2007 per genere e area territoriale (V. ass.)

Area geografica	Donne	Uomini
NORD OVEST	+ 3.992	+ 3.669
NORD EST	+ 3.503	- 576
CENTRO	+ 936	+ 4.499
SUD E ISOLE	+ 21.362	+ 26.254
ITALIA	+ 29.793	+ 33.846

Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

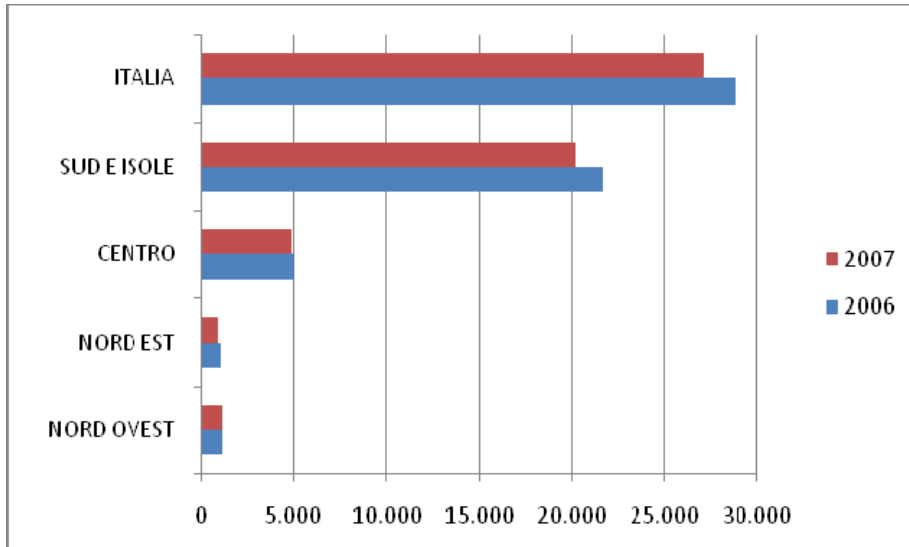
B) SOGGETTI PREVISTI DALL'ART. 18⁷⁶

Per quanto riguarda le iscrizioni di donne ex art. 18, bisogna ricordare che si tratta di un ambito in cui la componente femminile è stata regolarmente prevalente rispetto a quella maschile. Il 2007, tuttavia, denota un cambiamento di prospettiva, legato ad una forte contrazione delle iscrizioni delle donne rispetto ai valori registrati nel 2006 (figura 64). Tale contrazione, non è riferibile analogamente alla componente maschile (tabella 27).

La figura 64 evidenzia come le iscrizioni di uomini e donne ex art. 18 si distribuiscono nelle macroaree territoriali nel 2006 e 2007. A livello complessivo, si conferma il modello di distribuzione territoriale delle iscrizioni già individuato per quelle dei disabili di cui al par. 3.1 (predominanza al Sud e isole, seguita dal Centro, poi dal Nord ovest ed infine dal Nord est).

⁷⁶ Le province non rispondenti erano 4 nel 2006 e sono 5 nel 2007

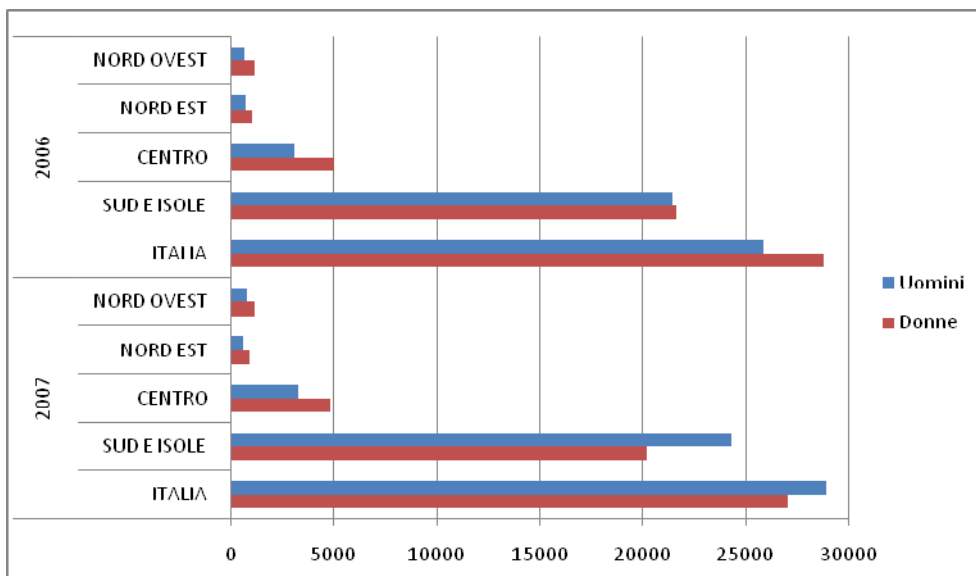
Figura 64 - Donne iscritte all'elenco unico provinciale (art. 8) al 31 dicembre – art. 18 annualità 2006 e 2007 - per area territoriale ((V. ass.)



Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

Nello specifico delle differenze di genere delle iscrizioni ex art 18, si evidenzia che: dal 2006 al 2007, nonostante le contrazioni di cui alla tabella 28, si conferma la prevalenza di iscrizioni femminili in tutte le aree, ma ad eccezione del Sud e isole. E' in questa area, la numericamente più consistente su base nazionale, infatti, che si registra il crollo delle iscrizioni di donne ex art. 18. Se nel 2006, le iscrizioni di donne superavano, anche se sensibilmente, quelle degli uomini, nel 2007 si assiste ad una contrazione delle stesse iscrizioni e parallelamente ad un incremento di quelle degli uomini, che determina la prevalenza numerica di questi ultimi.

Figura 65 - Iscritti all'elenco unico provinciale (art. 8) al 31 dicembre – art.18 annualità 2006 e 2007 - per genere e area territoriale (V. ass.)



Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

Come le variazioni nelle iscrizioni di uomini e donne, dal 2006 al 2007, siano avvenute nelle aree territoriali è indicato dalla tabella 27. La tabella evidenzia la caduta nelle iscrizioni femminili (dai -1445 nel Sud ai -140 nel Nord est) parallelamente all'incremento registrato nelle iscrizioni degli uomini (dai + 2.895 del Sud e isole ai +106 del Nord ovest). Le uniche due aree che si sottraggono a questo trend, sono per le donne il Nord ovest dove si registra un incremento minimale di 14 iscrizioni e per gli uomini nel Nord est dove si denota un calo di 121 unità.

Tabella 27 - Variazioni nelle iscrizioni 2006-2007 ex art 18 per genere e area territoriale (V. ass.)

Area geografica	Donne	Uomini
NORD OVEST	14	106
NORD EST	-140	-121
CENTRO	-152	130
SUD E ISOLE	-1.445	2.895
ITALIA	-1.723	3.010

Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

Alla luce di queste variazioni, i rapporti di genere all'interno delle iscrizioni ex art. 18 nella macroaree territoriali, sono evidenziati dalla tabella 28. Dal momento che il 100% è rappresentato dall'universo di uomini e donne, la componente che supera il 50% è quella maggioritaria rispetto all'altra. Pertanto, come già evidenziato negli istogrammi di figura 65, se nel 2006 le iscrizioni di donne erano superiori al 50% e quindi a quelle maschili in tutte le aree, nel 2007 si realizza una forte inversione nel Sud e isole che porta anche il dato totale riferito alle donne al di sotto del 50%. Per quanto riguarda gli uomini, le variazioni di cui alla tabella 27 hanno portato all'inversione di genere nel 2007 per le iscrizioni ex art. 18 in tutta Italia.

Tabella 28 - Composizione di genere delle iscrizioni all'elenco unico provinciale (art. 8) al 31 dicembre – ex art.18. Anni 2006 – 2007. Per area territoriale (%)

Area geografica	2006		2007	
	Donne	Uomini	Donne	Uomini
NORD OVEST	62,8	37,2	59,5	40,5
NORD EST	59,9	40,1	61,0	39
CENTRO	61,7	28,3	59,9	40,1
SUD E ISOLE	50,3	49,7	45,4	54,6
ITALIA	52,6	47,4	48,4	51,6

Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

c) TOTALE⁷⁷

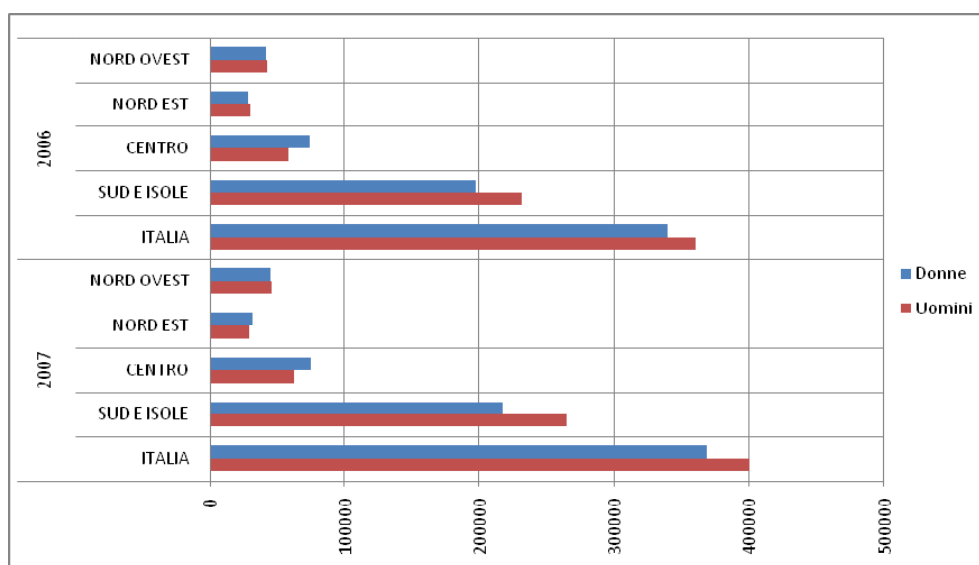
La figura 66 mostra il totale delle iscrizioni all'elenco unico provinciale al 31 dicembre 2006 e 2007 per uomini e donne, comprendente sia i disabili che i soggetti previsti

⁷⁷ Le province non rispondenti erano 4 nel 2006 e 1 nel 2007

dall'art.18. Si evidenzia l'incremento generale dimostrato dalla barra del totale (Italia), che evidenzia il prevalere numerico delle iscrizioni di uomini su quelle delle donne. E' una prevalenza che nel 2006 si registrava in tutte le aree territoriali ad eccezione del Centro, e nel 2007 vede accanto al Centro il Nord ovest, come aree invece a prevalenza di iscrizioni femminili – come illustrato nei precedenti paragrafi 1 e 2.

Il modello territoriale di distribuzione delle iscrizioni, come precedentemente ricordato è quello che vede il Sud e isole ampiamente al primo posto, seguito con notevole distacco numerico dal Centro, poi dal Nord ovest ed infine dal Nord est.

Figura 66 - Iscritti all'elenco unico provinciale (art. 8) al 31 dicembre. Anni 2006 – 2007. Per genere e area territoriale (V. ass.)



Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

La composizione di genere delle iscrizioni totali, evidenziata in tabella 29 mostra come, fatto 100 il totale di uomini e donne, oltre la metà delle iscrizioni totali sia attribuibile a uomini. Nello specifico delle aree territoriali, come evidenziato anche dalle barre di figura 66 nel 2006 le iscrizioni femminili superavano quelle maschili al Centro e nel 2007 a questo dato si aggiunge anche il Nord est.

Tabella 29 - Composizione di genere delle iscrizioni all'elenco unico provinciale (art. 8) al 31 dicembre totale annualità 2006 e 2007 - per area territoriale (%)

Area geografica	2006		2007	
	Donne	Uomini	Donne	Uomini
NORD OVEST	49,4	50,6	49,6	50,4
NORD EST	48,4	51,6	52,0	48
CENTRO	56,2	43,8	54,6	45,4
SUD E ISOLE	46,0	54	45,2	54,8
ITALIA	48,5	51,5	47,9	52,1

Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

Nel complesso, (tabella 30) gli incrementi maggiori nel periodo considerato sono stati relativi alle iscrizioni di uomini (+40.024 dal 2006), nella misura di quasi il 50% in più delle donne (il cui incremento si registra sui 28.484 unità).

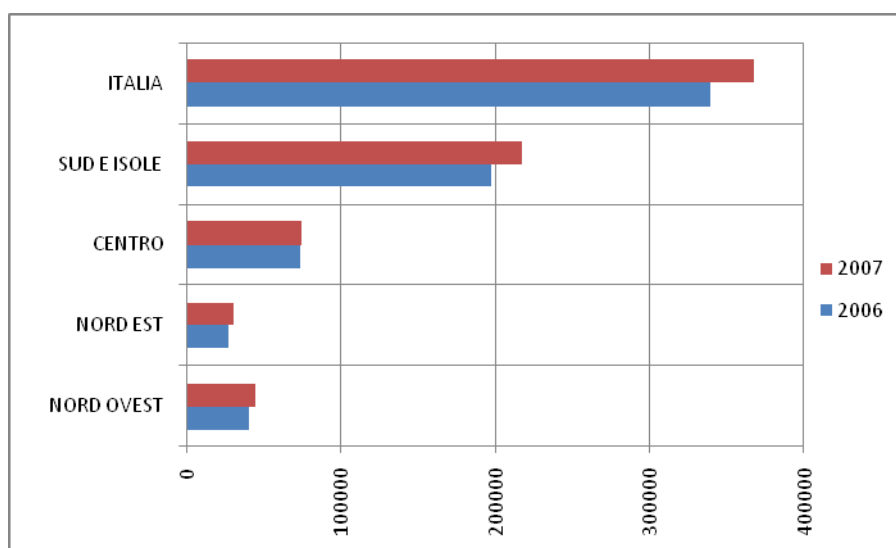
Tabella 30 - Variazioni nelle iscrizioni 2006-2007 ex art 18 per genere e area territoriale (V. ass.)

Area geografica	Donne	Uomini
NORD OVEST	+ 4.006	+ 3775
NORD EST	+ 3.361	- 872
CENTRO	+ 737	+ 4567
SUD E ISOLE	+ 20.380	+ 32.554
ITALIA	+ 28.484	+ 40.024

Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

Pertanto, evidenziando sul totale delle iscrizioni all'elenco unico provinciale, solo la componente femminile in prospettiva diacronica tra le due annualità, si evince come le iscrizioni femminili siano aumentate (figura 67), nella misura di tabella 30 e che tali incrementi siano avvenuti in misura più consistente nel Sud e isole, poi in maniera più sensibile al Nord ovest, al Nord est (contribuendo all'inversione dei rapporti di genere nel 2007) ed infine al Centro, che si conferma l'area in cui restano prevalenti rispetto a quelle degli uomini. Questo significa, nello specifico, che nonostante gli incrementi paralleli di iscrizioni nelle medesime aree il rapporto di genere non è mutato (cfr. tabella 329), salvo il caso del Nord est, dove all'incremento di oltre 3000 iscrizioni di donne è corrisposto un saldo negativo di quelle degli uomini di oltre 800 unità.

Figura 67 - Donne iscritte all'elenco unico provinciale (art. 8) al 31 dicembre. Anni 2006 – 2007. Per area territoriale (V. ass.)



Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

3.1.2 LE ISCRIZIONI ALL'ELENCO UNICO PROVINCIALE (ART. 8) DURANTE L'ANNO⁷⁸ DI DISABILI E SOGGETTI EX ART.18.

A) DISABILI

Per comprendere i flussi delle iscrizioni, ossia l'andamento nel corso del tempo delle stesse, sia per uomini che per donne disabili la tabella 31 illustra i valori assoluti di questi andamenti.

Tabella 31 - Iscrizioni 2006-2007 durante l'anno per genere e area territoriale (V. ass.)

Area geografica	2006		2007	
	Donne	Uomini	Donne	Uomini
NORD OVEST	8222	10168	9648	11532
NORD EST	5382	7210	5708	7442
CENTRO	10772	9741	10884	10111
SUD E ISOLE	16075	16661	21864	20553
ITALIA	40451	43780	48104	49638

Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

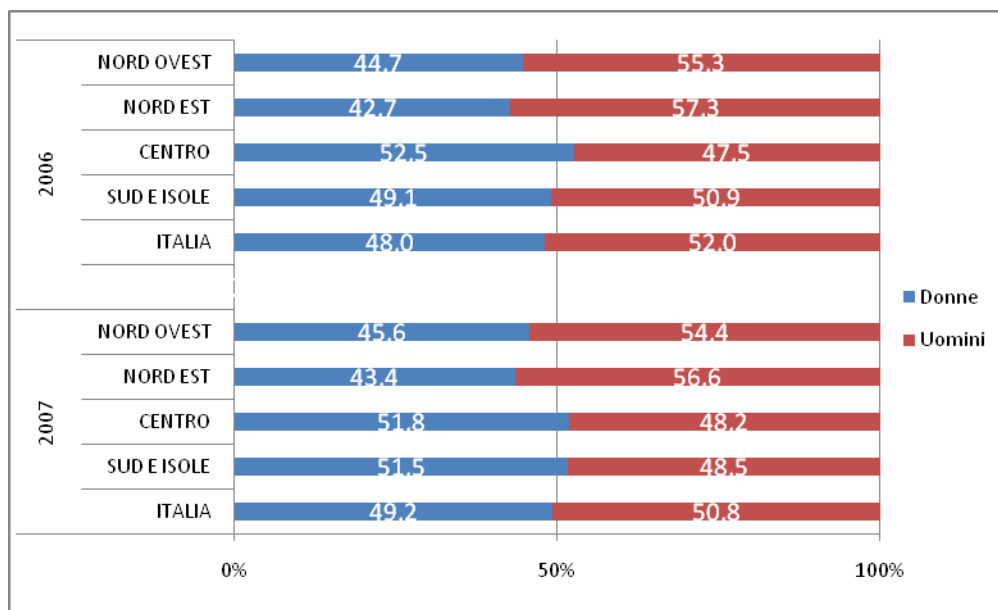
Se si rapporta l'andamento delle iscrizioni nel corso dell'anno tra uomini e donne, si evince un saldo positivo che in alcune aree territoriali è a favore degli uomini, in altri a favore delle donne. Questo saldo tra uomini e donne ci fornisce la misura comparativa di come le iscrizioni per genere si sono sviluppate nel corso dell'anno in esame. In sintesi si può affermare come durante l'anno 2006 il dinamismo delle iscrizioni abbia riguardato maggiormente gli uomini in tutte le aree ad eccezione del Centro (confermando la situazione fotografata dai dati precedentemente illustrati al 31 dicembre di ogni anno) e che nel 2007 invece abbia riguardato maggiormente gli uomini nel Nord ovest e nel Nord est e le donne al Centro e al Sud e isole.

Nel 2007 pertanto, le iscrizioni nel corso dell'anno contribuiscono a ribadire il ruolo predominante delle donne iscritte nel Centro e confermano la crescita delle iscrizioni nel Sud che i dati di stock avevano evidenziato al paragrafo 3.1.

La figura 68 illustra invece in termini percentuali la composizione di genere delle iscrizioni avvenute durante l'anno. Come prima illustrato nel 2006, il Centro è l'unica area in cui le iscrizioni femminili sono oltre il 50% del totale e quindi sono superiori a quelle maschili, mentre nel 2007 questo andamento oltre che al Centro si realizza nel Sud e isole. In tutti gli altri casi, sono le iscrizioni maschili a superare il 50% e quindi ad essere prevalenti rispetto a quelle femminili.

⁷⁸ Le province non rispondenti erano 6 nel 2006 e 4 nel 2007

Figura 68 - Composizione di genere delle iscrizioni all'elenco unico provinciale (art. 8) durante l'anno. Anni 2006 - 2007 . Per area territoriale (val. %)



Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

Se invece esaminiamo con riferimento ad ogni genere l'andamento delle iscrizioni durante l'anno si evince che dal 2006 al 2007 comunque si registra un incremento per uomini e per donne su tutte le aree geografiche. Si tratta di incrementi che si collocano all'interno dei rapporti di genere evidenziati in figura 68. e in relazione quelle percentuali vanno letti.

Le iscrizioni durante l'anno dal 2006 al 2007 hanno fatto registrare per entrambi i sessi un saldo positivo. Nello specifico, le iscrizioni delle donne sono aumentate di 7653 unità e quelle degli uomini di 5858 unità, diversamente ripartite a livello territoriale come indicato in tabella 32.

Tabella 32 - Variazioni nelle iscrizioni 2006-2007 durante l'anno per genere e area territoriale (V. ass.)

Area geografica	Donne	Uomini
NORD OVEST	+ 1426	+ 1364
NORD EST	+ 326	+ 232
CENTRO	+ 112	+ 370
SUD E ISOLE	+ 5789	+ 3892
ITALIA	+ 7653	+ 5858

Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

B) SOGGETTI PREVISTI DALL'ART. 18.⁷⁹

Per quanto riguarda i flussi di iscrizioni ex art. 18 durante l'anno, la tabella 33 riporta i valori assoluti per genere e macroarea territoriale.

Tabella 33 - Iscrizioni 2006-2007 ex art. 18 durante l'anno per genere e area territoriale (V. ass.)

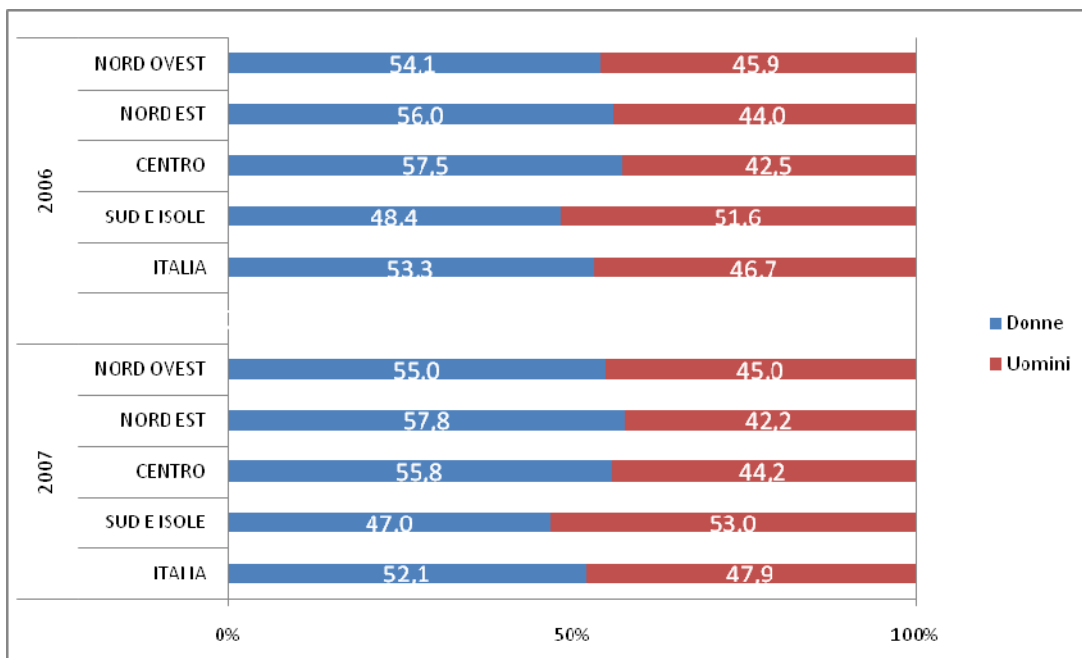
Area geografica	2006		2007	
	Donne	Uomini	Donne	Uomini
NORD OVEST	271	230	238	195
NORD EST	178	140	189	138
CENTRO	439	324	475	377
SUD E ISOLE	444	473	556	628
ITALIA	1332	1167	1458	1338

Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

Se si rapporta l'andamento delle iscrizioni nel corso dell'anno tra uomini e donne, si evince nel 2006 e nel 2007 un saldo positivo a favore delle donne, che crescono in tutte le aree geografiche ad eccezione del Sud e isole.

La figura 69 illustra invece in termini percentuali la composizione di genere delle iscrizioni ex art.18 avvenute durante l'anno.

Figura 69 - Composizione di genere delle iscrizioni all'elenco unico provinciale (art. 8)ex art. 18 durante l'anno. Anni 2006 – 2007. Per area territoriale (val. %)



Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

⁷⁹ Le province non rispondenti erano 6 nel 2006 e 6 nel 2007

Fatto 100 il totale di uomini e donne, la figura 69 evidenzia come le iscrizioni femminili superino il 50% e quindi quelle maschili in tutte le aree ad eccezione del Sud e isole, sia nel 2006 che nel 2007.

Nello specifico di ogni genere, tuttavia si può evidenziare il saldo delle iscrizioni tra le due annualità (tabella 34). Si tratta nel complesso di modesti incrementi per entrambi (+126 per le donne e +171 per gli uomini), secondo la distribuzione territoriale evidenziata in tabella 35. Da segnalare il calo delle iscrizioni per uomini e per donne nel Nord Ovest. Si ricorda che tali variazioni vanno lette all'interno dei rapporti di genere raffigurati in figura 69.

Tabella 34 - Variazioni nelle iscrizioni 2006-2007 durante l'anno ex art. 18 per genere e area territoriale (V. ass.)

Area geografica	Donne	Uomini
NORD OVEST	- 33	- 35
NORD EST	+ 11	- 2
CENTRO	+ 36	+ 53
SUD E ISOLE	+ 112	+ 155
ITALIA	+ 126	+ 171

Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

C) TOTALE.⁸⁰

Il differenziale misurato nel corso dell'anno, tra uomini e donne per il 2006 segna un complessivo saldo positivo a favore degli uomini in tutte le aree territoriali ad eccezione del Centro.

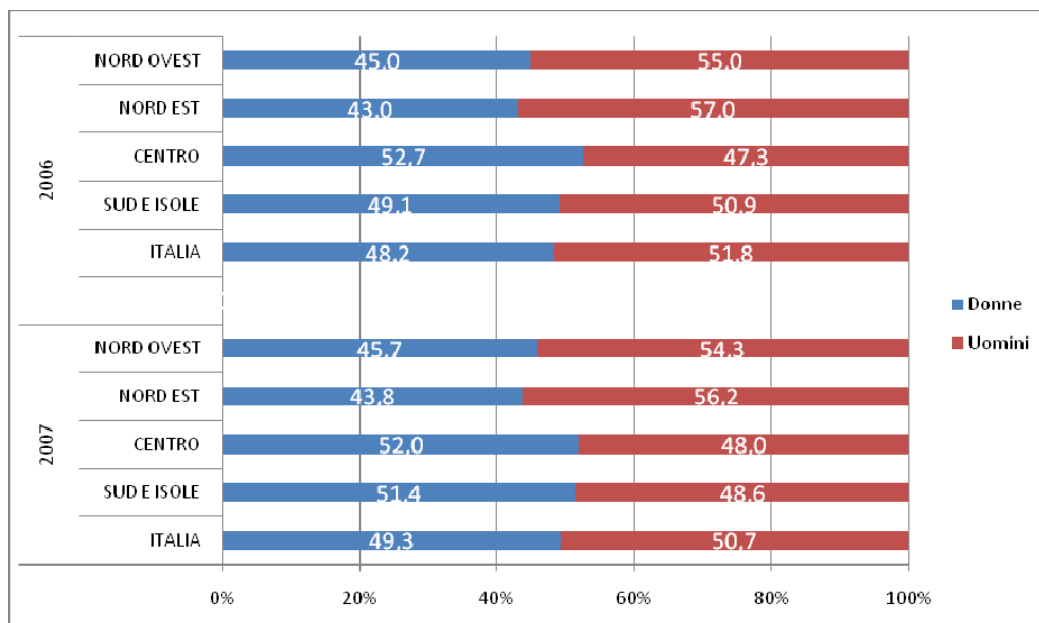
Tabella 35 - Iscrizioni 2006-2007 durante l'anno totale - per genere e area territoriale (V. ass.)

Area geografica	2006		2007	
	Donne	Uomini	Donne	Uomini
NORD OVEST	8.495	10.389	9.886	11.727
NORD EST	5.548	7.348	5.897	7.580
CENTRO	11.211	10.064	11.359	10.488
SUD E ISOLE	16.518	17.136	22.420	21.181
ITALIA	41.772	44.937	49.562	50.976

Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

La figura 70 illustra invece in termini percentuali la composizione di genere delle iscrizioni ex art.18 avvenute durante l'anno.

Figura 70 - Composizione di genere delle iscrizioni all'elenco unico provinciale (art. 8) ex art. 18 durante l'anno- annualità 2006 e 2007 - per macroarea territoriale (%)



Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

Fatto 100 il totale di uomini e donne, la suddetta figura evidenzia come le iscrizioni maschili nel complessivo superino il 50% e quindi quelle femminili. Nel 2006 questo avviene in tutte le aree ad eccezione del Centro e nel 2007 ad eccezione del Centro e del Sud e isole.

⁸⁰ Le province non rispondenti erano 6 nel 2006 e 1 nel 2007.

Nello specifico di ogni genere, tuttavia si può evidenziare il saldo delle iscrizioni tra le due annualità (tabella 36). Si ricorda che tali variazioni vanno lette all'interno dei rapporti di genere raffigurati in figura 70.

Tabella 36 - Variazioni nelle iscrizioni 2006-2007 durante l'anno per genere e area territoriale (V. ass.)

Area geografica	Donne	Uomini
NORD OVEST	+ 1.391	+ 1.338
NORD EST	+ 349	+ 232
CENTRO	+ 148	+ 424
SUD E ISOLE	+ 5.902	+ 4.045
ITALIA	+ 7.790	+ 6.039

La tabella evidenzia che nel complesso dal 2006 al 2007 si registrano incrementi di iscrizioni durante l'anno congrui sia per donne (+7790) che per uomini (+6039). La quota più rilevante di tali incrementi si distribuisce al Sud e isole e poi al Nord ovest sia per uomini che per donne, segue il centro per gli uomini e il Nord est per le donne e chiude il Centro per le donne e il Nord est per gli uomini.

3.1.3 ISCRIZIONI E DISPONIBILITÀ AL LAVORO

La disponibilità al lavoro è un indicatore che restringe e specifica l'universo delle iscrizioni, andando a definire quanto gli uomini e le donne iscritte siano immediatamente pronti ad accedere al mercato del lavoro secondo le modalità di legge.

Le tabelle (37 e 38) successive illustrano in valori assoluti la composizione di genere delle disponibilità al lavoro per le due annualità considerate, sia al 31 dicembre di ogni anno che nel corso dei due anni.

Tabella 37 - Iscritti disponibili al lavoro al 31 dicembre – per genere e area geografica. Anni 2006-2007 (V. ass.).⁸¹

Area geografica	2006		2007	
	Donne	Uomini	Donne	Uomini
NORD OVEST	23509	28478	24755	26952
NORD EST	15213	15857	15430	15656
CENTRO	54037	42932	49935	43377
SUD E ISOLE	104.686	121.063	104.355	115457
ITALIA	197.445	208.330	194.475	201442

Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

Tabella 38 - Iscritti disponibili al lavoro durante l'anno – per genere e area geografica – 2006-2007 (V. ass.).⁸²

Area geografica	2006		2007	
	Donne	Uomini	Donne	Uomini
NORD OVEST	6.056	7.838	5.809	7.259
NORD EST	3.477	4.152	3.550	4.010
CENTRO	8.369	7.824	8.163	7.526
SUD E ISOLE	11.784	12.585	13.284	12.745
ITALIA	29.686	32.399	30.806	31.540

Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

Focalizzando l'attenzione specificatamente sulle donne disabili, la tabella 39 riporta per area territoriale la quota di donne disponibili sul totale degli iscritti. La percentuale delle donne disponibili al lavoro sugli iscritti al 31 dicembre è consistente. Nel 2006 si va dal 61.1% del nord ovest sino al 79.6% del Centro. Nel 2007 si va dal 62,8% del Nord ovest al 91,2% del Sud e isole. Appare evidente che i dati di flusso, durante l'anno, evidenziano una mobilità maggiore, intorno all'80% delle iscrizioni totali.

⁸¹ Nota: la percentuale sugli iscritti disabili è calcolata solo sulla quota di province che registrano la disponibilità al lavoro.

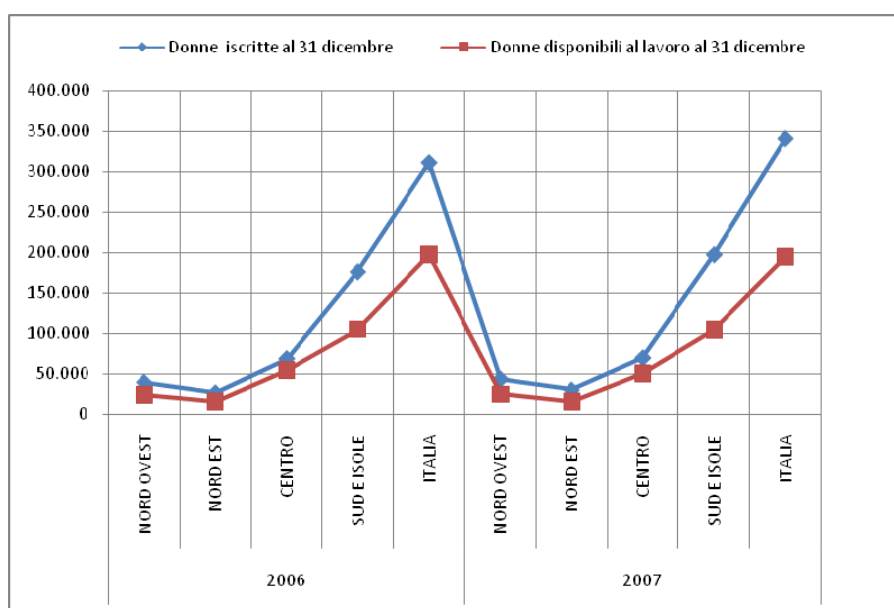
⁸² la percentuale sugli iscritti disabili è calcolata solo sulla quota di province che registrano la disponibilità al lavoro. Nota2: per le province che hanno i disponibili durante l'anno superiori agli iscritti totali, il valore dei disponibili è stato limitato appunto al valore degli iscritti totali.

Tabella 39 - Rapporto tra donne disabili disponibili al lavoro e iscritte - per area geografica e modalità di rilevazione temporale – 2006-2007 (val. %)

	Area geografica	% su iscritti disabili donne al 31 dicembre	% su iscritti disabili donne durante l'anno
2006	NORD OVEST	61,1	74,6
	NORD EST	65,1	73,5
	CENTRO	79,6	78,9
	SUD E ISOLE	78,7	98,3
	ITALIA	75,2	83,8
2007	NORD OVEST	58,9	62,8
	NORD EST	67,1	75,5
	CENTRO	77,5	82,7
	SUD E ISOLE	85,0	91,2
	ITALIA	77,1	80,2

Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

Figura 71 - Donne disponibili al lavoro e donne iscritte al 31 dicembre- per area geografica. Anni 2006 - 2007 (V. ass.)



Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

La figura 71 confronta i valori assoluti delle iscrizioni e delle disponibilità al lavoro delle donne al 31 dicembre di ogni anno⁸³, rappresentati tramite linee. Laddove la distanza tra i due puntatori è ristretta, significa che le disponibilità al lavoro sono consistenti e quindi molto vicine ai valori delle iscrizioni. L'aumento della distanza tra i due punti fornisce l'idea del rapporto tra disponibili e iscritte.

Nel 2006 e nel 2007 la distanza tra iscritte e disponibili è ridotta nel Nord ovest, Nord est e Centro, il che indica una funzione delle iscrizioni molto orientata all'inserimento al lavoro. La distanza tra i due punti si amplia nel Sud e isole, indicando come a fronte di

⁸³ Ricordiamo che la dichiarazione di disponibilità al lavoro è stata rilevata laddove le province avessero dichiarato di registrarla

una quota elevata di iscrizioni, non si registri una pari immediata disponibilità al lavoro da parte delle donne disabili. Il che è indice anche di una funzione delle iscrizioni non esclusivamente legata all'inserimento lavorativo. Al di là di alcuni sensibili scostamenti tra le due annualità, non si registrano modifiche sostanziali nel rapporto tra iscritte e disponibili al lavoro tra le due annualità.

3.2 GLI AVVIAMENTI

Gli avviamenti al lavoro di **uomini e donne disabili** avvengono per quote diverse sul territorio, ma con una tendenza uniforme nel corso del biennio: i valori riferiti agli uomini sono sempre più elevati di quelli delle donne, in tutte le aree geografiche. E anche i ritmi di crescita seguono questo modello di squilibrio di genere. Più del 50%, degli incrementi negli avviamenti registrati dal 2006 al 2007 (oltre 4000) è imputabile agli uomini. Questa tendenza generale si registra anche nel caso di avviamenti in aziende non soggette ad obbligo, dove, salvo un generale incremento tra le due annualità, l'avviamento degli uomini è comunque maggioritario rispetto a quello delle donne, in tutte le aree geografiche.

Rispetto alle tipologie di avviamento ex lege, il 2007 segna un'inversione importante. Se nel 2006 lo strumento privilegiato per l'avviamento al lavoro delle donne disabili era la richiesta nominativa, nel 2007 lo è diventata la convezione – a tal punto da far registrare valori assoluti comparativamente più elevati di quanto ottenuto con la richiesta nominativa un anno prima.

Analizzando, gli avviamenti nel biennio in relazione alle iscrizioni all'elenco unico provinciale al 31 dicembre, il quadro dei rapporti di genere, tuttavia, non muta. Anche in quelle aree dove le iscrizioni femminili sono quantitativamente maggiori di quelle maschili, la quota di avviamenti di donne è comunque inferiore a quella degli uomini. Nello specifico, a livello nazionale, le donne disabili sono il 48% del totale degli iscritti (uomini e donne). Ma rispetto agli avviamenti rappresentano solo il 36% del totale. Considerando il rapporto tra iscrizioni e avviamenti non più sul totale, ma in relazione ad ognuno dei due generi, si evince che su base nazionale sono avviate solo il 3% delle donne iscritte e solo il 5% degli uomini iscritti. Si tratta ovviamente di percentuali calcolate su universi a grandezza differente, come evidenziato al par. 1, ma che forniscono una duplice indicazione:

la persistenza di squilibri di genere che nel corso del tempo assumono caratteristiche sempre più "strutturali" e meno congiunturali, tanto che laddove è il genere femminile è più presente nelle iscrizioni e nelle dichiarazioni di disponibilità al lavoro, è comunque penalizzato rispetto alla componente maschile nei processi di avviamento;

una difficile e diversa capacità dei sistemi locali all'avviamento, che riproduce gli squilibri di genere su esposti, ma che si innesta su dinamiche di carattere diverso. Lo conferma il raffronto su base territoriale di tre insiemi distinti: le donne disabili iscritte all'elenco unico provinciale al 31 dicembre, le donne disponibili al lavoro e le donne avviate. Al di là della variazioni tra le due annualità per ciascuno di questi livelli, il modello territoriale di relazione tra questi tre insiemi è comunque lo stesso. Tre grandezze decrescenti che mantengono inalterati nel biennio le reciproche "distanze". Il che significa che i sistemi locali di riferimento, competenti a trattare questi tre livelli diversi, presentano caratteristiche strutturali e gestionali che non variano al variare del numero dei destinatari.

Gli avviamenti al lavoro di **soggetti ex art.18** confermano lo squilibrio di genere evidenziato per i disabili. Nonostante una contrazione generale registrata dal 2006 al 2007, si mantiene la prevalenza numerica della componente maschile, nonostante avessimo notato al par.1 la prevalenza femminile nelle iscrizioni. Scendendo nel dettaglio delle tipologie di avviamento, si evince che gli avviamenti di soggetti previsti dall'art. 18 sono avvenuti prevalentemente per richiesta nominativa, ambito che conserva comunque un differenziale tra uomini e donne prossimo al 50% a favore dei primi.

3.2.1 GLI AVVIAMENTI DI DISABILI

La tabella 40 illustra nel complesso la situazione nelle due annualità considerate degli avviamenti al lavoro dei disabili, per genere e area territoriale⁸⁴.

Tabella 40 - avviamenti al lavoro disabili per genere e area geografica – annualità 2006-2007 (V. ass.)

	Area geografica	Donne	Uomini	Totale avviamenti
2006	NORD OVEST	4.042	6.022	10.064
	NORD EST	2.614	4.825	7.439
	CENTRO	1.925	3.146	5.071
	SUD E ISOLE	1.170	3.710	4.880
	ITALIA	9.751	17.703	27.454
2007	NORD OVEST	3.835	5.857	9.692
	NORD EST	3.853	6.298	10.151
	CENTRO	2.197	3.351	5.548
	SUD E ISOLE	1.693	4.451	6.144
	ITALIA	11.578	19.957	31.535

Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

Esaminando il saldo tra i valori del 2007 rispetto al 2006 (tabella 41) si evince che:

- Dal 2006 al 2007 vi è stato un incremento di 4081 avviamenti totali, imputabili per più della metà agli uomini.
- L'area in cui questi incrementi sono stati maggiori è il Nord est, che ha visto 2712 avviamenti in più del 2006 di cui oltre 1400 di uomini e oltre 1200 di donne.
- Segue il Sud e isole che ha visto 1264 avviamenti in più dell'annualità precedente, di cui oltre 741 di uomini e 523 di donne.
- Quindi il Centro si presenta come l'area con gli incrementi più contenuti rispetto al resto di Italia (477 in più rispetto al 2006), in cui la quota di avviamenti femminili supera quelli maschili (272 in più del 2006, contro i 205 in più degli uomini nel 2006).
- In controtendenza invece il Nord ovest in cui nel 2007 gli avviamenti sono diminuiti di 372 unità rispetto al 2006. Tale diminuzione ha interessato più le donne (207 avviamenti in meno del 2006) degli uomini (165 avviamenti in meno del 2006).

Tabella 41 - Saldo 2007 - 2006 avviamenti al lavoro disabili per genere e area geografica (v.a.)

	Donne	Uomini	Totale
NORD OVEST	-207	-165	-372
NORD EST	1239	1473	2712
CENTRO	272	205	477
SUD E ISOLE	523	741	1264
ITALIA	1827	2254	4081

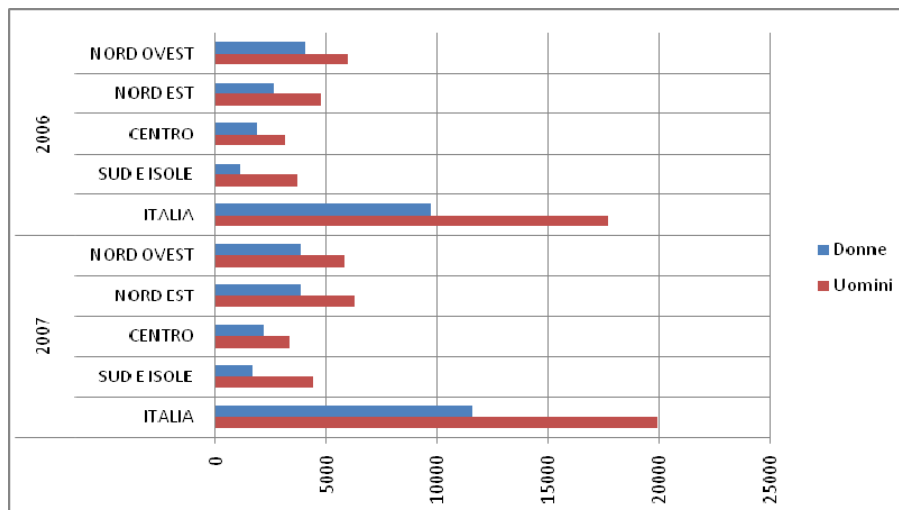
Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

La raffigurazione complessiva e comparativa degli avviamenti per genere e area territoriale è presentata dalla figura 72. Gli istogrammi evidenziano che nel complesso italiano, nonostante gli incrementi e le diminuzioni riportate in tabella 41 gli avviamenti

⁸⁴ le province non rispondenti erano 8 nel 2006 e 2 nel 2007

al lavoro di uomini disabili presentano sempre valori più elevati di quelli di donne disabili in tutte le aree del paese.

Figura 72 - Totale avviamenti lavorativi DISABILI per genere e area geografica. Anni 2006-2007 (V. ass.)



Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

Analizzando il complesso degli avviamenti rispetto al complesso delle iscrizioni è possibile avere un'idea dell'entità del processo di inserimento al lavoro e delle relative performance territoriali.

La tabella 42 evidenzia pertanto, in valori assoluti e per ogni annualità, da un lato le iscrizioni di uomini e donne alle liste provinciali e dall'altro gli avviamenti registrati per genere.

Tabella 42 - Iscritti al 31 dicembre e avviati per genere nel 2006-2007 – per genere e area geografica (V. ass.)

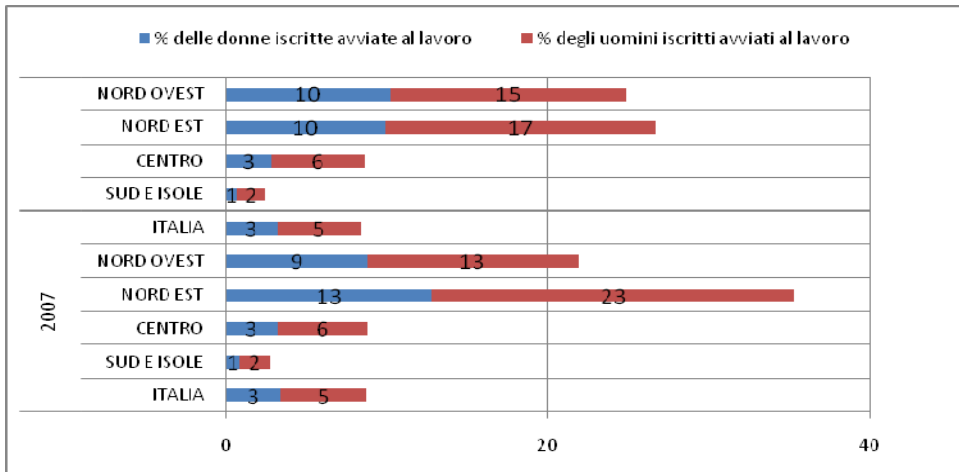
		Iscritti al 31 dicembre		Totale avviamenti	
		Donne	Uomini	Donne	Uomini
2006	NORD OVEST	39.586	41.026	4042	6022
	NORD EST	26.521	28.548	2614	4825
	CENTRO	68.878	54.398	1925	3146
	SUD E ISOLE	176.096	213.732	1170	3710
	ITALIA	311.081	337.704	9751	17703
2007	NORD OVEST	43.578	44.695	3835	5857
	NORD EST	30.024	27.972	3853	6298
	CENTRO	69.814	58.897	2197	3351
	SUD E ISOLE	197.458	239.986	1693	4451
	ITALIA	340.874	371.550	11578	19957

Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

Con la figura 73 si passa dalla lettura dei valori assoluti di iscrizioni e avviamenti per genere, alla misurazione della quota di iscritti che viene avviata al lavoro, sempre sulla

base del genere. Si evidenzia pertanto la percentuale di quante donne di quelle iscritte sono state avviate e di quanti uomini iscritti sono stati avviati al lavoro nelle due annualità.

Figura 73 - Percentuale Disabili avviati al lavoro sulla base delle iscrizioni – per genere e area geografica. Anni 2006 – 2007 (V. ass.)



Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

Su base nazionale si evidenzia che dal 2006 al 2007, la tendenza complessiva non è mutata. Solo il 3% delle donne e il 5% degli uomini iscritti alle liste uniche provinciali è stato avviato al lavoro. Lo scostamento si realizza nelle due annualità all'interno delle aree geografiche. Nello specifico, al 2007:

- nel Nord ovest diminuisce la percentuale di avviati sugli iscritti sia per uomini che per donne: (9% delle donne contro il 10% del 2006 e 13% degli uomini contro il 15% del 2006).
- Nel Nord est tale percentuale aumenta per uomini e donne (13% delle donne contro il 10% del 2006 e 23% degli uomini contro il 17% del 2006)
- Al Centro e al Sud e isole il rapporto tra iscritti e avviati resta lo stesso del 2006.

Su base nazionale si segnala un evidente migliore avviamento degli uomini rispetto alle donne. Da un punto di vista territoriale, al 2007 si segnala, rispetto al 2006 una migliore capacità di avviamento per entrambi i generi soprattutto al Nord est, mentre il Sud e isole - area in cui le iscrizioni di uomini e donne disabili segnano in assoluto i valori più alti - conferma la ridottissima capacità di avviamento (solo l'1% delle donne e il 2% degli uomini iscritti vengono avviati al lavoro).

Da segnalare anche il caso del Centro Italia, area in cui, in entrambe le annualità la percentuale di donne iscritte è maggiore rispetto a quella degli uomini, ma in termini di avviamento registra comunque valori inferiori alla componente maschile.

Se rapportiamo invece le iscrizioni e gli avviamenti delle donne disabili, al totale delle iscrizioni e degli avviamenti registrati in Italia e nelle diverse aree territoriali, si evince l'incidenza di genere su questi processi.

La differenza percentuale tra il rapporto delle donne iscritte sul totale di iscritti (uomini e donne) e il rapporto tra le donne avviate sul totale di uomini e donne avviate, consente di avere una prima idea della "distanza" tra le iscrizioni e gli avviamenti relativa alle donne disabili, misurata rispetto al totale delle iscrizioni e degli avviamenti registrati nelle aree geografiche.

L'altra informazione correlata a questa misurazione è relativa ai rapporti di genere, come visto al paragrafo 3.1. Laddove la percentuale delle donne iscritte o avviate sul totale è inferiore al 50%, significa che l'altra componente (ossia l'uomo) è maggioritario negli item e nelle aree considerate, e viceversa.

Tabella 43 - Incidenza iscrizioni e avviamenti donne disabili sul totale delle iscrizioni e degli avviamenti per area geografica- annualità 2006-2007(val. %)

		% donne iscritte sul totale degli iscritti	% donne avviate sul totale degli avviati
2006	NORD OVEST	49	40
	NORD EST	48	35
	CENTRO	56	38
	SUD E ISOLE	45	24
	ITALIA	48	36
2007	NORD OVEST	49	40
	NORD EST	52	38
	CENTRO	54	40
	SUD E ISOLE	45	28
	ITALIA	48	37

Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

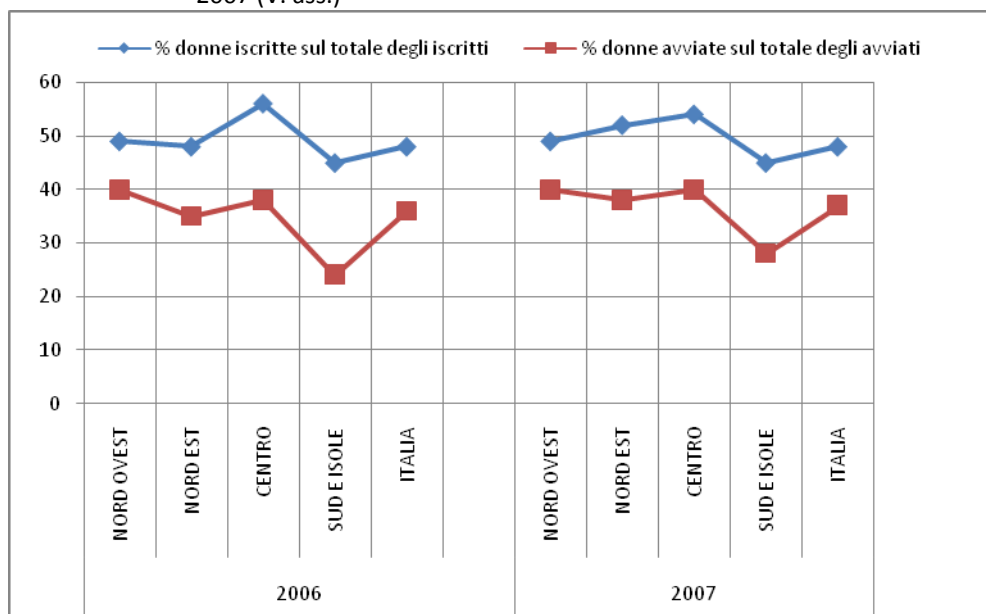
La tabella 43 mostra che nel 2006 a livello totale, è donna il 48% degli iscritti e il 36% degli avviate. Nel 2007 la situazione non muta: si conferma l'incidenza delle donne sulle iscrizioni al 48% e la percentuale di donne avviate sul totale degli avviamenti sale di un punto al 37%.

Nello specifico delle aree territoriali, dal 2006 al 2007, si evidenzia che:

- Nel Nord ovest l'incidenza delle donne sulle iscrizioni e sugli avviamenti totale resta costante.
- Nel Nord est, a fronte del citato incremento delle iscrizioni femminili, l'incidenza delle donne sul totale degli iscritti aumenta di 4 punti percentuali (dal 48% al 52%), realizzando la citata inversione dei rapporti di genere nelle iscrizioni nell'area considerata. Parallelamente aumenta anche la percentuale di donne avviate al lavoro di 3 punti percentuali (dal 35% al 38%). Si tratta, tuttavia, di un incremento non proporzionale tra iscrizioni e avviamenti.
- Nel Centro si registra un diminuzione dell'incidenza delle donne sul totale degli iscritti di due punti percentuali (dal 56% del 2006 al 54% del 2007), ma sono due punti che incrementano la fase di avviamento al lavoro delle donne, la cui incidenza sul totale passa dal 38% del 2006 al 40% del 2007.
- Nel Sud e isole l'incidenza di genere sulle iscrizioni resta la stessa tra le due annualità (45%), mentre sale quella relativa agli avviamenti di 4 punti percentuali (28% nel 2007 contro il 24% del 2006).

In sintesi, la comparazione degli andamenti delle iscrizioni e degli avviamenti delle donne rispetto al totale degli iscritti e degli avviate è riportata in figura 74.

Figura 74 - Donne disponibili al lavoro e donne iscritte al 31 dicembre. Per area geografica. Anni 2006-2007 (V. ass.)



Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

3.2.2 LE TIPOLOGIE DI AVVIAMENTO ⁸⁵

La tabella 44 fornisce il quadro riassuntivo, in valori assoluti, degli avviamenti al lavoro dei disabili per genere e tipologia di avviamento, con riferimento alla distribuzione territoriale nelle due annualità considerate.

Tabella 44 - Avviamenti lavorativi DISABILI per tipologia di avviamento, genere e area geografica. Anni 2006 - 2007 (V. ass.)

Area geografica	CHIAMATA NUMERICA		RICHIESTA NOMINATIVA		CONVENZIONE		TOTALE AVVIAMENTI			
	Donne	Uomini	Donne	Uomini	Donne	Uomini	Donne	Uomini	Totale	
2006	NORD OVEST	371	499	1535	2298	2234	3394	4042	6022	10064
	NORD EST	203	327	1518	2667	1141	2950	2614	4825	7439
	CENTRO	166	277	1068	1633	1071	1763	1925	3146	5071
	SUD E ISOLE	312	626	954	2463	365	1258	1170	3710	4880
	ITALIA	1052	1729	5075	9061	4811	9365	9751	17703	27454
2007	NORD OVEST	203	337	1569	2266	2063	3254	3835	5857	9692
	NORD EST	167	487	1415	2001	1389	2858	3853	6298	10151
	CENTRO	211	351	831	1295	1293	1883	2197	3351	5548
	SUD E ISOLE	271	687	861	2412	561	1352	1693	4451	6144
	ITALIA	852	1862	4676	7974	5306	9347	11578	19957	31535

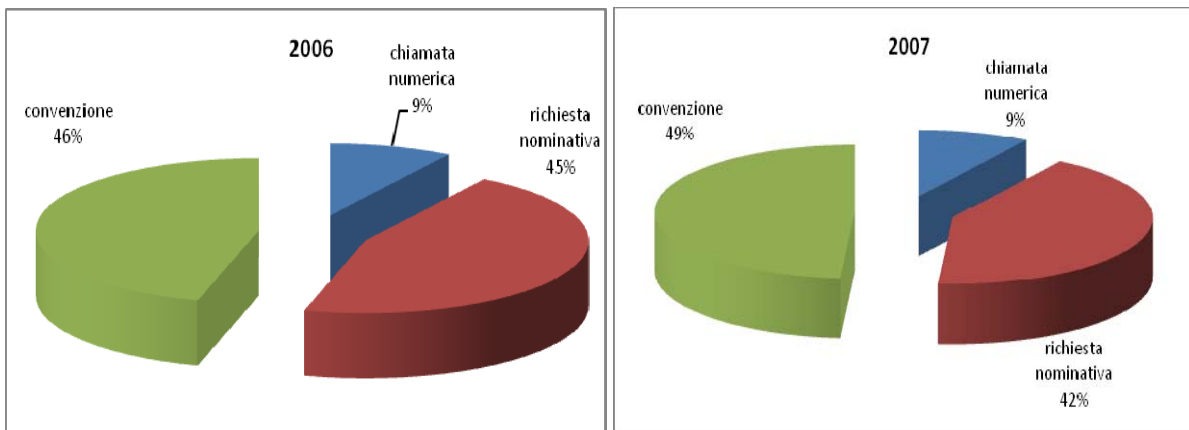
Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

⁸⁵ Le prov. non rispondenti al dato di genere sono per la chiamata numerica 7 nel 2006 e 4 nel 2007, per la richiesta nominativa 5 nel 2006 e 3 nel 2007, per la convenzione 9 nel 2006 e 4 nel 2007.

Nel complesso dei 27454 avviamenti totali registrati nel 2006 e dei 31535 effettuati nel 2007, l'incidenza delle diverse tipologie di avviamento è stata diversa, come evidenzia la figura 75.

L'istituto che segna l'incidenza più debole (9% sia nel 2006 che nel 2007) è la chiamata numerica, seguita dalla richiesta nominativa (45% nel 2006 e 42% nel 2007) e poi dalla convenzione (46% nel 2006 e 49% nel 2007), che si conferma come l'istituto maggiormente impiegato per l'avviamento al lavoro delle persona disabili.

Figura 75 - Incidenza delle tipologie di avviamento sul totale degli avviamenti. Anni 2006 - 2007 (%)

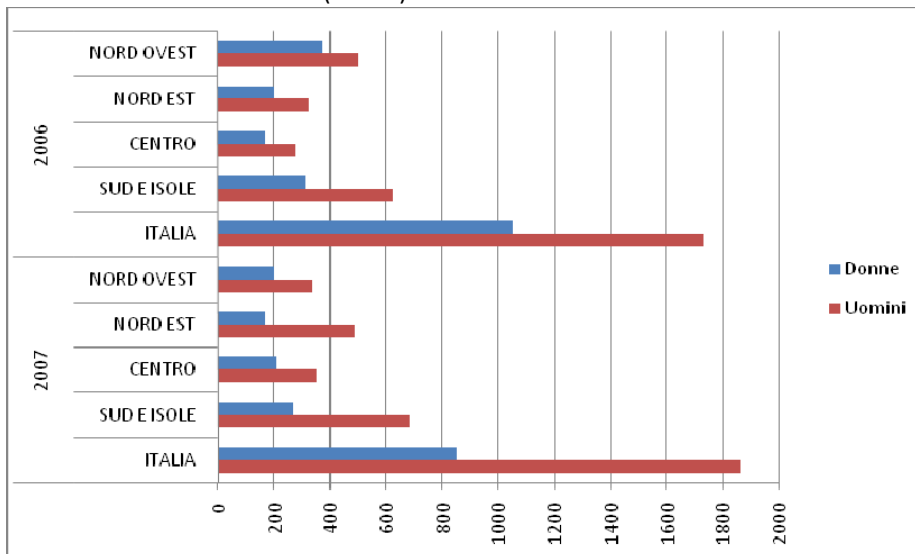


Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

Ciò premesso vediamo come ogni istituto sia analizzabile da un punto di vista di genere.

LA CHIAMATA NUMERICA

Figura 76 - Avviamenti al lavoro disabili tramite chiamata numerica per genere e area territoriale. Anni 2006- 2007 (V. ass.)



Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

La figura 76 fornisce la rappresentazione grafica del dato di tabella 44. Come evidenziano gli istogrammi si tratta di una modalità in valore assoluto maggiormente impiegata per gli uomini in tutte la aree territoriali, in entrambe le annualità considerate. Il 2006 nello

specifico ha visto una prevalenza delle chiamate numeriche al Sud e isole per gli uomini e al Nord ovest per le donne, mentre per entrambi i generi l'area che ha adottato questa tipologia di avviamento in misura più ridotta è stato il Centro. Il 2007 segna invece il primato del Sud e isole sia per uomini che per donne, nel rispetto dei diversi valori assoluti. Il Centro si conferma l'area con valori inferiori ma solo per le donne. Per gli uomini è il Nord est a segnare la quota più bassa di avviamenti per chiamata numerica. Quali siano state le variazioni nel ricorso a questa tipologia per uomini e donne è riportato in tabella 45.

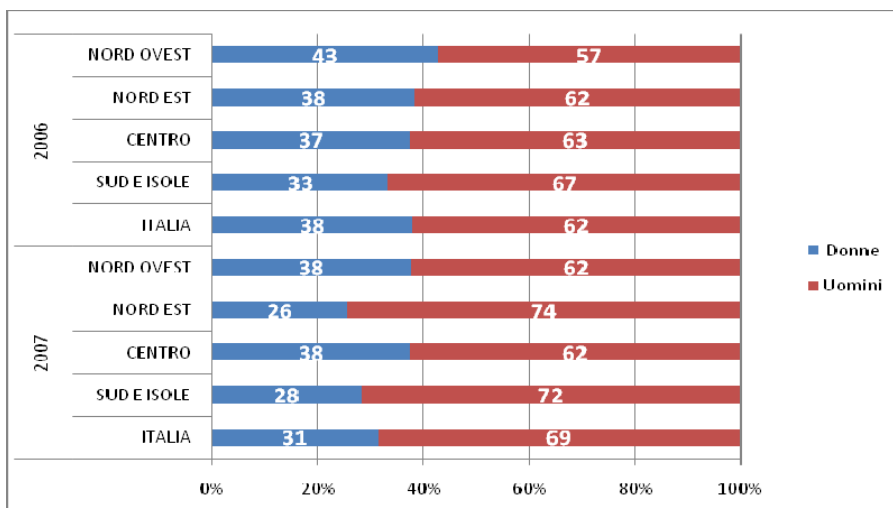
Tabella 45 - Variazioni negli avviamenti per chiamata numerica. Per genere e area territoriale. Anni 2006 - 2007 (V. ass.)

	Donne	Uomini
NORD OVEST	-168	-162
NORD EST	-36	160
CENTRO	45	74
SUD E ISOLE	-41	61
ITALIA	-200	133

Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

Nel complesso dal 2006 al 2007, gli avviamenti per chiamata numerica sono diminuiti di 200 unità per le donne, mentre per gli uomini sono aumentati di 133. Il calo imputabile all'utenza femminile avviene in tutte le aree ad eccezione del Centro, mentre gli incrementi riferibili all'utenza maschile avvengono in tutte le aree ad eccezione del Nord ovest. Nello specifico degli uomini, l'incremento maggior (+160 unità) si registra nel Nord est, mentre per le donne il decremento più significativo si realizza nel Nord ovest (-168 unità) dal 2006.

Figura 77 - Composizione di genere nell'utilizzo della chiamata numerica – per aree geografiche. Anni 2006 - 2007 (val. %)



Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

Fatto 100 il totale degli avviamenti per chiamata numerica la figura 77 evidenzia le percentuali di impiego su uomini e donne. Ognuno dei valori riportati, pertanto, rappresenta la quota di uomini o donne rispetto al totale che vengono avviati per

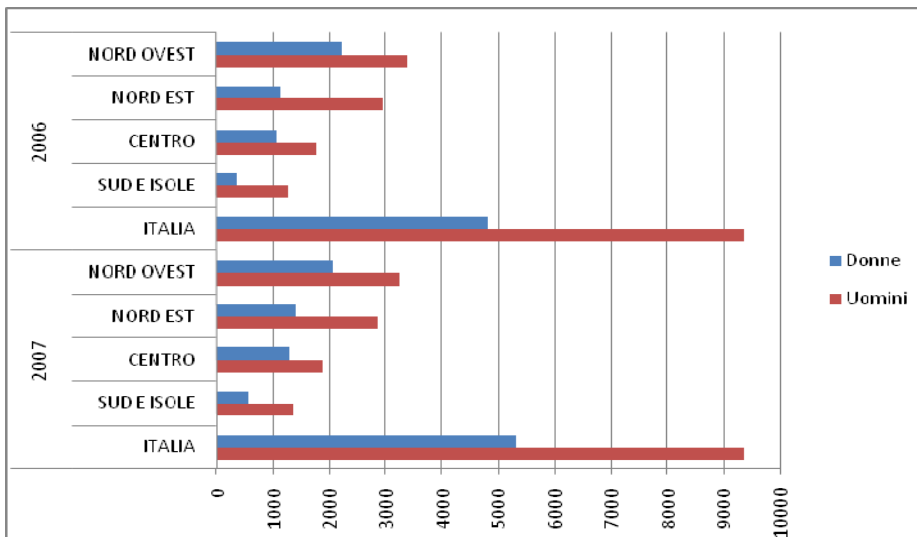
chiamata numerica. Come si evince dalle barre nel 2006 lo squilibrio di genere maggiore si registra nel Sud e isole, in cui il gap tra uomini e donne è di oltre il 40%, mentre la distanza più ridotta tra si misura al nord ovest dove tale differenza è del 14%. Nel 2007 invece è il nord est a segnare la distanza maggiore tra uomini e donne (48%) mentre Nord ovest e Centro sono in cui tale gap è minore (24%).

RICHIESTA NOMINATIVA

La figura 78 evidenzia gli avviamenti al lavoro di uomini e donne effettuati nelle due annualità di riferimento tramite richiesta nominativa.

E' evidentemente una modalità adottata più per gli uomini, che presentano valori assoluti maggiori, soprattutto nel Nord est nel 2006 e nel Sud e isole nel 2007. Per le donne la quota maggiore si registra al Nord ovest per tutte e due le annualità. Per entrambi i generi è il Centro l'area che fa registrare sia nel 2006 che nel 2007 i valori più bassi.

Figura 78 - Avviamenti al lavoro disabili tramite richiesta nominativa per genere e area territoriale – annualità 2006- 2007 (V. ass.)



Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

Quali siano state le variazioni nel ricorso a questa tipologia di avviamento per uomini e donne è riportato in tabella 46.

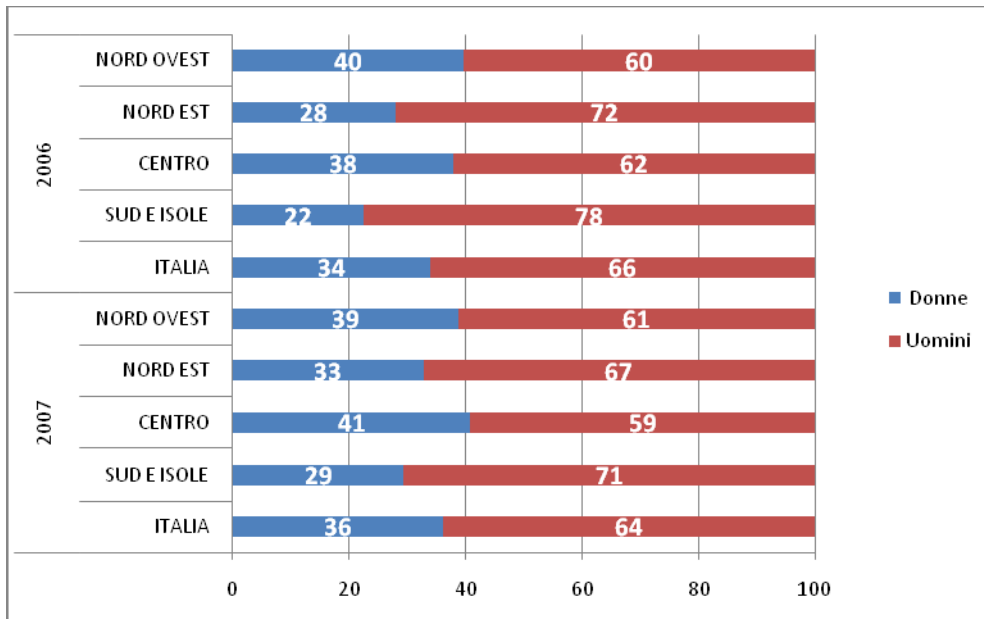
Tabella 46 - Variazioni negli avviamenti per richiesta nominativa 2006-2007 per genere e area territoriale (V. ass.)

	Donne	Uomini
NORD OVEST	34	-32
NORD EST	-103	-666
CENTRO	-237	-338
SUD E ISOLE	-93	-51
ITALIA	-399	-1087

Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

Nel complesso dal 2006 al 2007, gli avviamenti per richiesta nominativa sono diminuiti sia per uomini che per donne, ma in misura più consistente per gli uomini (-1087 unità dal 2006 contro il decremento di 399 donne). Inoltre, mentre il calo degli avviamenti di uomini tramite questa tipologia si registra in tutte le aree, quello imputabile all'utenza femminile avviene in tutte le aree ad eccezione del Nord ovest.

Figura 79 - Composizione di genere nell'utilizzo della richiesta nominativa – per aree geografiche. Anni 2006 - 2007 (val. %)



Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

Fatto 100 il totale degli avviamenti per richiesta nominativa la figura 79 evidenzia le percentuali di impiego su uomini e donne. Ognuno dei valori riportati, pertanto, rappresenta la quota di uomini o donne rispetto al totale che vengono avviati per richiesta nominativa.

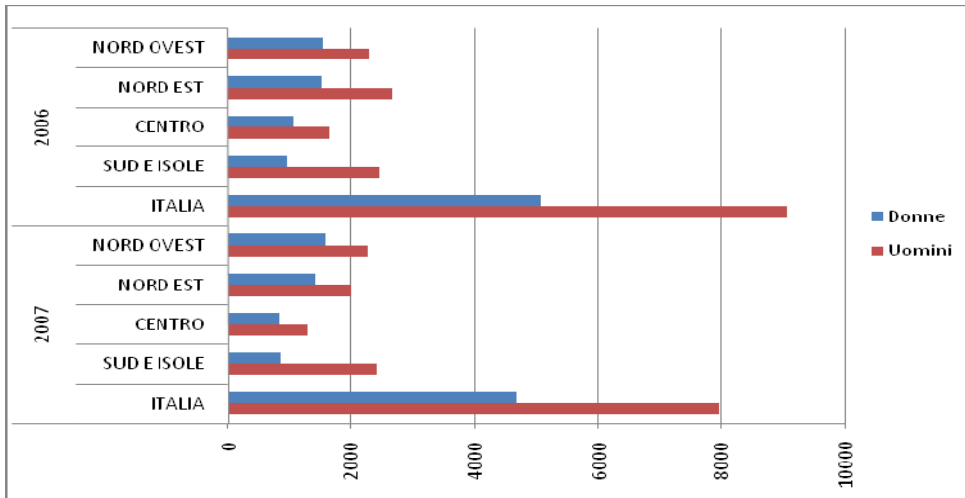
Le barre confermano il prevalente utilizzo sull'utenza maschile e registrano lo scarto minore (20%) tra uomini e donne per il 2006 nel Nord ovest e nel Centro e per il 2007 nel Nord ovest e Nord est (19%). Tale sensibile modifica è dovuta alla forte riduzione nel Nord est degli avviamenti maschili per richiesta nominativa (-666 unità, il decremento maschile maggiore su base nazionale).

c) CONVENZIONE

La figura 80 fornisce la rappresentazione grafica del dato di tabella 44. Come evidenziano gli istogrammi si tratta di una modalità in valore assoluto maggiormente impiegata per gli uomini in tutte le aree territoriali, in entrambe le annualità considerate.

Fermo restando questa costante differenza di genere, il modello di distribuzione territoriale degli avviamenti per convenzione tra uomini e donne resta identico nelle due annualità considerate.

Figura 80 - Avviamenti al lavoro disabili tramite convenzione per genere e area territoriale. Anni 2006 - 2007 (V. ass.)



Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

Nello specifico, si evidenzia la prevalenza delle convenzioni al Nord ovest sia per gli uomini che per le donne, anche se in diverso valore assoluto, e i valori più bassi per entrambi nel Sud e isole.

Quali siano state le variazioni nel ricorso a questa tipologia per uomini e donne è riportato in tabella 47.

Tabella 47 - Variazioni negli avviamenti per convenzione, per genere e area territoriale. Anni 2006-2007 (V. ass.)

	Donne	Uomini
NORD OVEST	-171	-140
NORD EST	248	-92
CENTRO	222	120
SUD E ISOLE	196	94
ITALIA	495	-18

Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

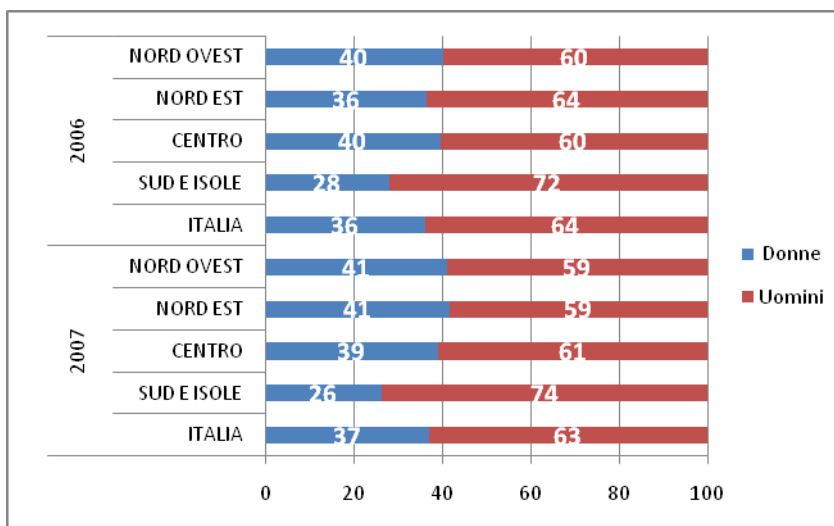
Nel complesso dal 2006 al 2007, si registra un consistente incremento dell'utilizzo di questa tipologia per l'avviamento al lavoro delle donne e una minima contrazione dell'utenza maschile. Sul totale nazionale, infatti, contro una riduzione di 18 unità per gli uomini, si registra un incremento di 495 nuovi avviamenti per le donne. La riduzione dell'impiego della convenzione per l'avviamento di uomini si è registrata in misura più consistente al Nord ovest (-140 unità), - che comunque resta l'area in cui l'avviamento per convenzione è più consistente - poi il Nord est (-92). A queste riduzioni sono seguite tuttavia un incremento al Centro (+120 unità) e al Sud e isole (+94), che resta l'area che impiega lo strumento della convenzione in misura più ridotta delle altre.

Il generale incremento dell'impiego della convenzione per l'avviamento al lavoro delle donne si è realizzato in misura prevalente al Nord est (+248 unità), seguita dal Centro (+222), quindi dal Sud e isole (+196) - che resta comunque l'area in cui l'avviamento al lavoro delle donne con convenzione presenta i valori più bassi. A questo trend generale di incremento si è sottratto il Nord ovest in cui dal 2006 al 2007 si sono registrati 171

avviamenti in meno, ma che si conferma comunque l'area che adotta in misura maggiore lo strumento della convenzione per gli avviamenti al lavoro delle donne.

Fatto 100 il totale degli avviamenti per convenzione, la figura 81 evidenzia le percentuali di impiego dell'istituto su uomini e donne. Ognuno dei valori riportati, pertanto, rappresenta la quota di uomini o donne rispetto al totale che vengono avviati per convenzione.

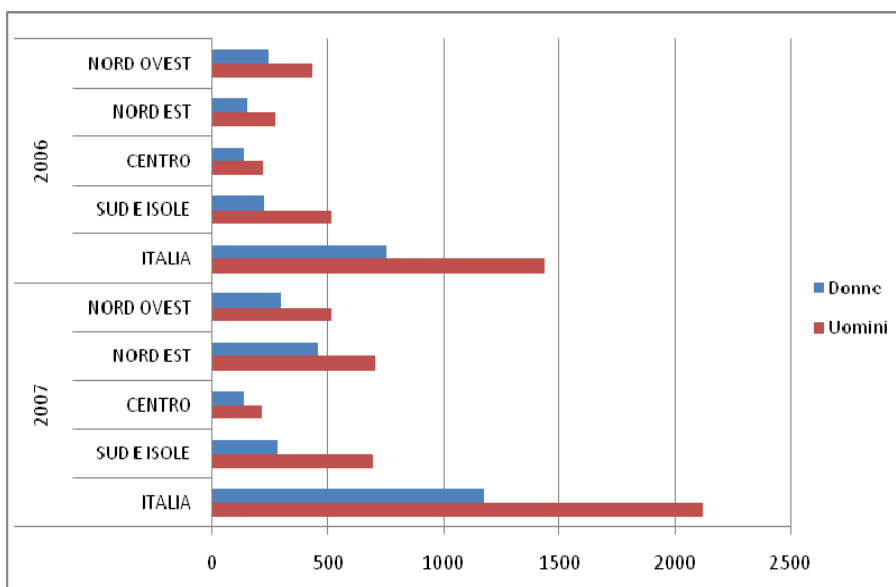
Figura 81 - Composizione di genere nell'utilizzo della convenzione – per aree geografiche. Anni 2006 - 2007 (val. %)



Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

Come si evince dalle barre, nel 2006 e nel 2007 lo squilibrio di genere maggiore si registra nel Sud e isole, in cui il gap tra uomini e donne è del 56% nella prima annualità e di 43% nella seconda. La distanza più ridotta tra uomini e donne invece si misura nel 2006 al nord ovest (20%) e nel 2007 al Centro (18%).

Figura 82 - Avviamenti al lavoro disabili in aziende con meno di 15 dipendenti- per genere e area territoriale. Anni 2006 - 2007 (V. ass.)



Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

Un cenno merita l'analisi di genere sugli avviamenti in aziende con numero di dipendenti inferiore a 15 e quindi non soggette ad obbligo di legge⁸⁶.

Come evidenzia la figura 82, salvo un generale incremento tra le due annualità, l'avviamento degli uomini è maggioritario rispetto a quello delle donne, in tutte le aree geografiche.

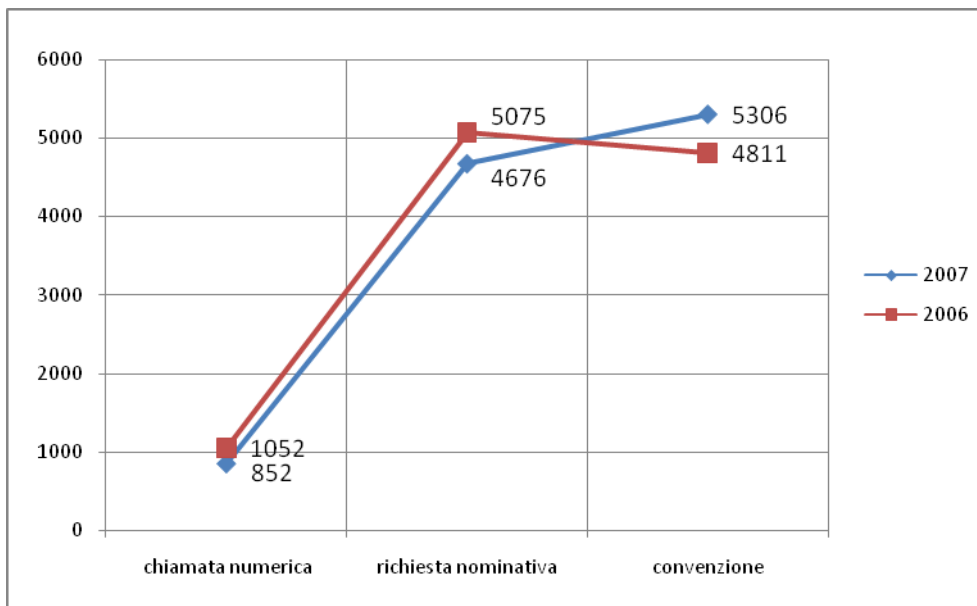
3.2.3 GLI AVVIAMENTI DELLE DONNE DISABILI. ALCUNI CONFRONTI

Isolando la variabile femminile dall'analisi comparativa di genere, si evidenzia in figura 83 l'andamento generale degli avviamenti di donne disabili nelle due annualità di riferimento per tipologia.

Nella citata figura è evidenziato come nel 2007 si registri un'inversione rispetto al 2006 della tipologia di avviamento maggiormente adottata per le donne disabili. Se nel 2006 era la richiesta nominativa tale strumento privilegiato, nel 2007 lo è diventato la convenzione.

Il 2007 pertanto presenta, rispetto al 2006, un trend più basso in termini di valori assoluti (e quindi di donne disabili avviate) per l'impiego della chiamata numerica e della richiesta nominativa, ma inverte questo rapporto in relazione all'impiego della convenzione - che arriva a registrare valori assoluti comparativamente più elevati di quanto ottenuto con la richiesta nominativa un anno prima.

Figura 83 - Totale avviamenti donne per tipologia. Anni 2006 – 2007 (V. ass.)



Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

Disaggregando questa tendenza per aree geografiche (figura 84) si evince che:

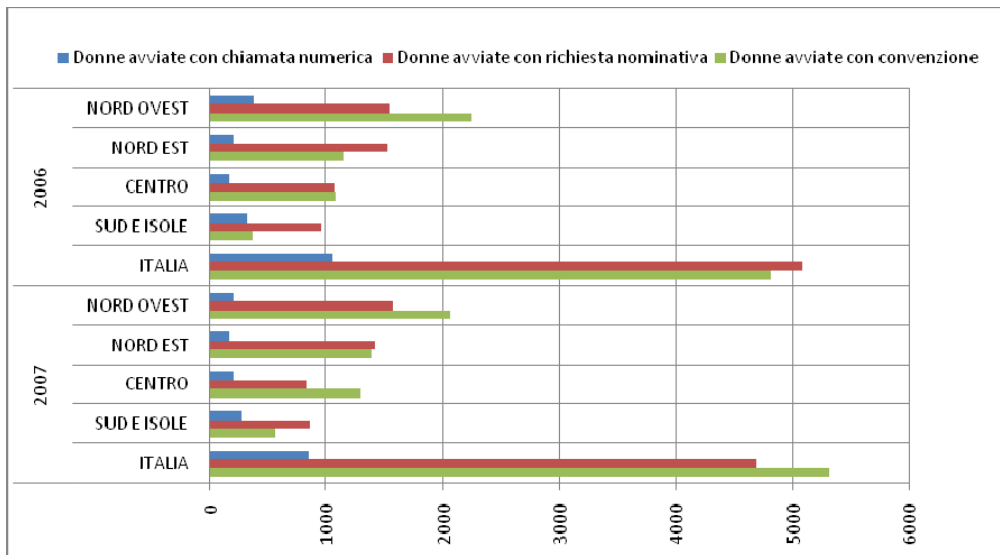
- La convenzione è lo strumento di avviamento delle donne disabili privilegiato da tutte le aree geografiche ad eccezione del Sud e isole dove resta prevalente la

⁸⁶ Province non rispondenti 13 nel 2006, 6 nel 2007

richiesta nominativa. Si tratta come ricordiamo, dell'area con le più alte percentuali di iscrizioni di donne all'elenco unico provinciale, la minore disponibilità di avvio al lavoro e la quota più bassa di avviamenti su scala nazionale.

- sia nel 2006 che nel 2007 la quota più rilevante di avvii di donne con convenzione è avvenuta al Nord ovest, seguita dal Nord est e dal Centro.
- l'incremento dell'impiego della convenzione nel 2007 avviene in misura rilevante al Nord est, portando ad equiparare i valori a quelli degli avviamenti per richiesta nominativa, che nel 2006 erano nettamente maggioritari.
- nel Centro, il 2007 registra una forte contrazione degli avviamenti per richiesta nominativa accompagnati da un aumento degli avvii per convenzione.
- nel Sud e isole, area che segna comunque i valori più bassi totali di avviamenti, si segnala la sensibile crescita della convenzione, accompagnata dalla relativa riduzione della richiesta nominativa – che tuttavia resta ancora la modalità prevalente.

Figura 84 - Avviamenti donne disabili per tipologia e area geografica. Anni 2006 - 2007 (V. ass.)



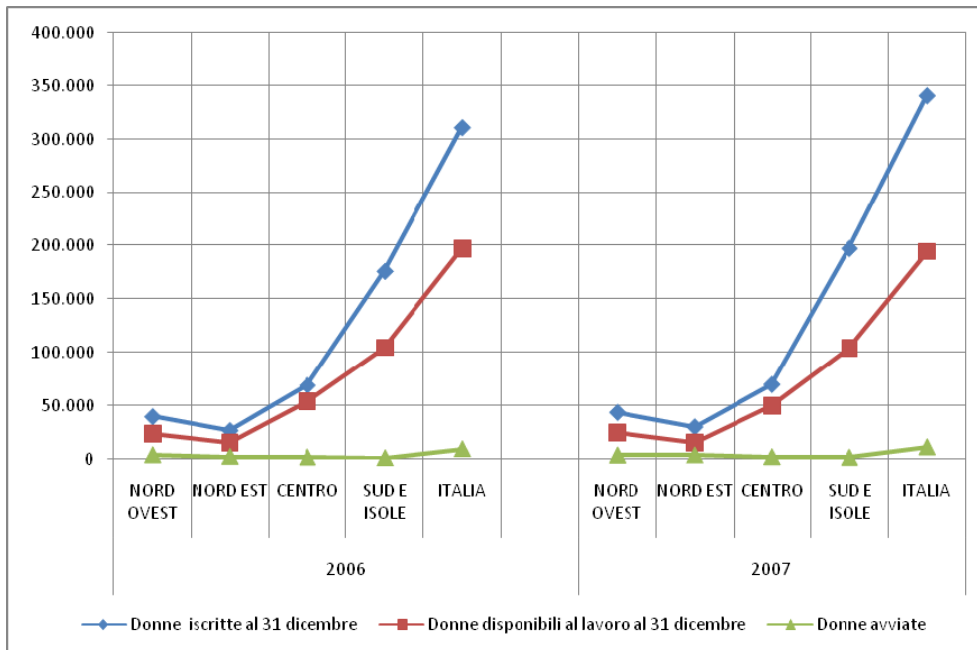
Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

Con le avvertenze metodologiche esposte in premessa, la figura 85 offre il raffronto, su base territoriale, tra tre insiemi considerati in termini di valori assoluti: le donne disabili iscritte all'elenco unico provinciale al 31 dicembre, le donne disponibili al lavoro e le donne avviate.

In termini di grandezza questi insiemi sono elencati in ordine decrescente, dal più ampio (le iscrizioni) al più ristretto (gli avviamenti).

Laddove i puntatori sono più vicini tra loro, significa che gli scarti tra questi tre insiemi sono ridotti e quindi si riferiscono ad un sistema che procede alla maggiore integrazione possibile tra questi tre livelli. Al contrario, la distanza maggiore tra i puntatori denota uno scarto maggiore tra le tre condizioni nell'area di riferimento e quindi fornisce anche indicazioni sulla capacità gestionale del sistema di riferimento.

Figura 85 - Iscrizioni, disponibilità al lavoro, avviamenti donne disabili per area geografica. Anni 2006 - 2007 (V. ass.)



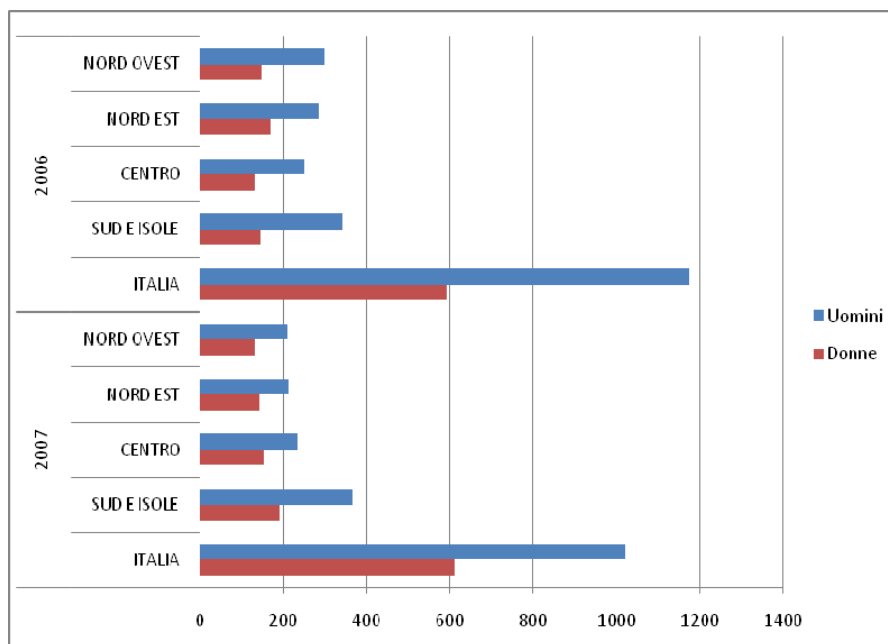
Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

Come si evince dal grafico, al di là della variazioni tra le due annualità, indicate nei paragrafi relativi alla trattazione di ogni specifico insieme, il modello territoriale della relazione tra questi tre insiemi è lo stesso, in entrambe le annualità. Il che significa che i sistemi di riferimento presentano caratteristiche strutturali e gestionali che non variano al variare del numero dei destinatari (in questo caso donne disabili).

3.2.4 GLI AVVIAMENTI DEI SOGGETTI EX ART. 18

Gli avviamenti ex art.18 non evidenziano significativi mutamenti nelle due annualità considerate. Si mantiene la prevalenza numerica della componente maschile, che tuttavia segna una contrazione sul totale degli avviamenti.

Figura 86 - Avviamenti al lavoro ex art.18 per genere e area territoriale. Anni 2006 - 2007 (V. ass.)



Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

La tabella 48 evidenzia in valori assoluti gli scostamenti registrati tra le due annualità per genere. Le donne segnano un incremento totale di 101 avviamenti in più, imputabili per la metà al Nord est, quindi al Sud e al centro. Il Nord ovest è l'unica area che registra una diminuzione di 19 unità. Gli uomini segnano una diminuzione totale di 59 unità. Il decremento maggiore si registra al Nord ovest seguito dal Nord est. Centro e isole segnano sensibili incrementi inferiori alle 10 unità.

Tabella 48 - Variazioni negli avviamenti ex art.18 per genere e area territoriale. Anni 2006 - 2007 (V. ass.)

	Donne	Uomini
NORD OVEST	-19	-56
NORD EST	50	-17
CENTRO	23	9
SUD E ISOLE	47	5
ITALIA	101	-59

Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

Scendendo nel dettaglio delle tipologie di avviamento, si evince che gli avviamenti di soggetti previsti dall'art. 18 sono avvenuti come segue:

- la chiamata numerica nel 2007 segnala un equilibrio di genere

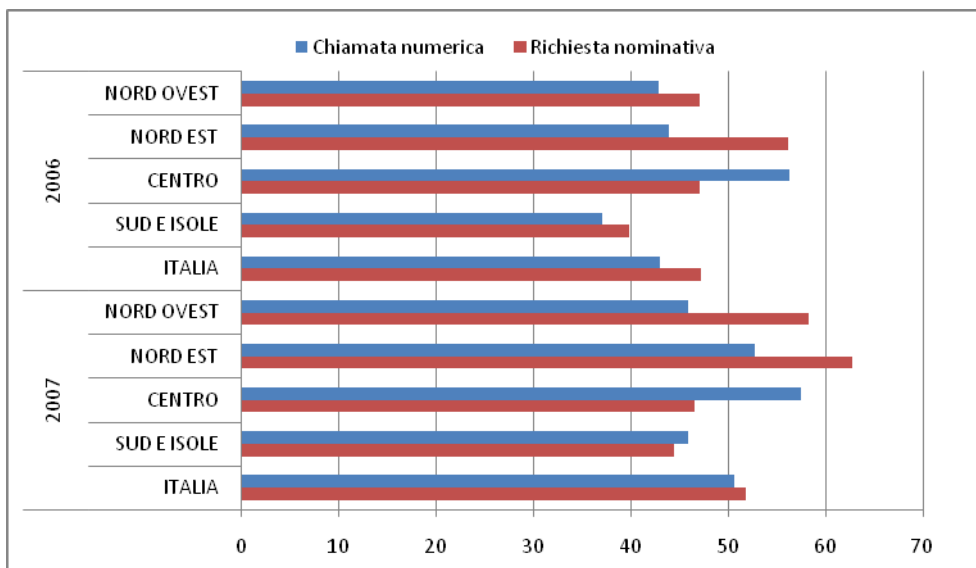
- la richiesta nominativa, conserva un differenziale tra uomini e donne prossimo al 50% a favore dei primi.

Tabella 49 - Avviamenti lavorativi art. 18, per genere e tipologia di avviamento. Anni 2006 – 2007 (V. ass.).⁸⁷

	CHIAMATA NUMERICA		RICHIESTA NOMINATIVA		Totale	
	Uomini	Donne	Uomini	Donne	Uomini	Donne
NORD OVEST	28	21	272	128	300	149
NORD EST	41	32	244	137	285	169
CENTRO	14	18	236	111	250	129
SUD E ISOLE	51	30	289	115	340	145
ITALIA	134	101	1041	491	1175	592
NORD OVEST	33	28	175	102	208	130
NORD EST	17	19	193	121	210	140
CENTRO	48	65	187	87	235	152
SUD E ISOLE	65	55	302	134	367	189
ITALIA	163	167	857	444	1020	611

Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

Figura 87 - Tipologie di avviamenti al lavoro donne ex art.18 per area territoriale. Anni 2006 - 2007 (val. %)



Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

Nello specifico delle donne ex art.18, si evince dalla figura 87 che la percentuale di avviamenti al lavoro, indipendentemente dalla tipologia, è prossima al 50%. E che in tutte le aree considerate, ad eccezione del Centro, la tipologia prevalente è la richiesta nominativa chiamata numerica, come evidenzia la barra del totale nazionale (Italia).

⁸⁷ Province non rispondenti: per la chiamata nominativa 12 per il 2006 e 3 per il 2007. per la richiesta nominativa 7 per il 2006 e 3 per il 2007

3.3 I TIROCINI⁸⁸

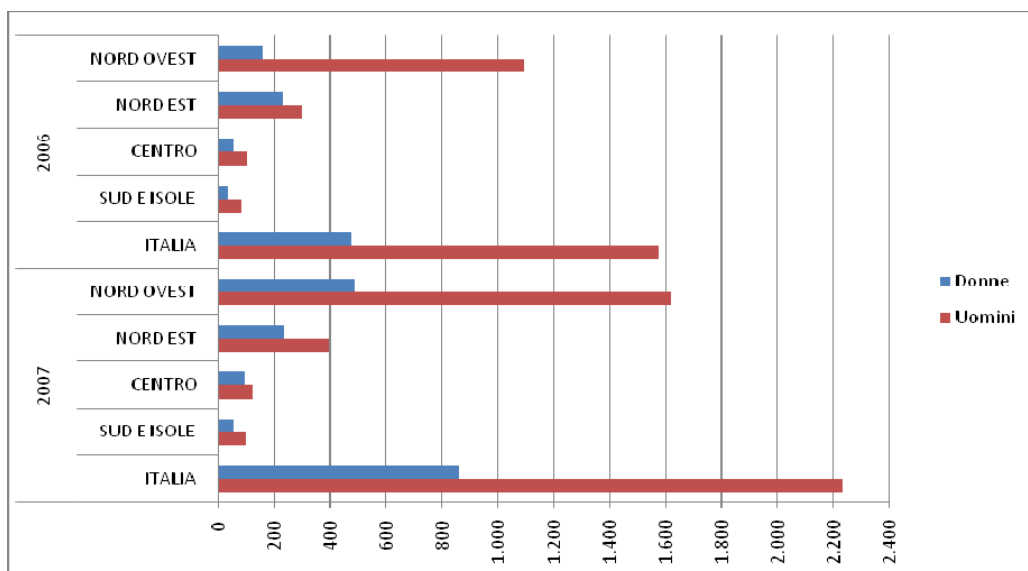
La legge 68/99 prevede che tra le modalità che possono essere convenute vi sono anche lo svolgimento di tirocini con finalità formative o di orientamento. Inoltre, al fine di favorire il raggiungimento delle finalità proprie del collocamento mirato, il legislatore ha previsto, nell'ambito degli strumenti di incentivazione 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. Pertanto analizzare la composizione di genere del ricorso a queste tipologie fornisce indicazioni utili anche a comprendere l'applicazione del regime di convenzione, che abbiamo visto essere nel 2007 la modalità prevalente di avviamento per le donne disabili.

Si segnala, a livello di valori assoluti, il maggior impiego su scala nazionale della prima tipologia. Parallelamente però si segnala, sia nel caso dei tirocini formativi e/o di orientamento che nel caso dei tirocini finalizzati all'assunzione la persistenza dello squilibrio di genere già osservata per le tipologie di avviamento: la componente maschile risulta comunque prevalente, a fronte di una generale crescita del ricorso a questi istituti a livello nazionale dal 2006 al 2007.

Dato l'elevato numero di mancare risposte a livello territoriale, tuttavia, basti fornire il quadro comparativo offerto dagli istogrammi a barre delle figura 88.

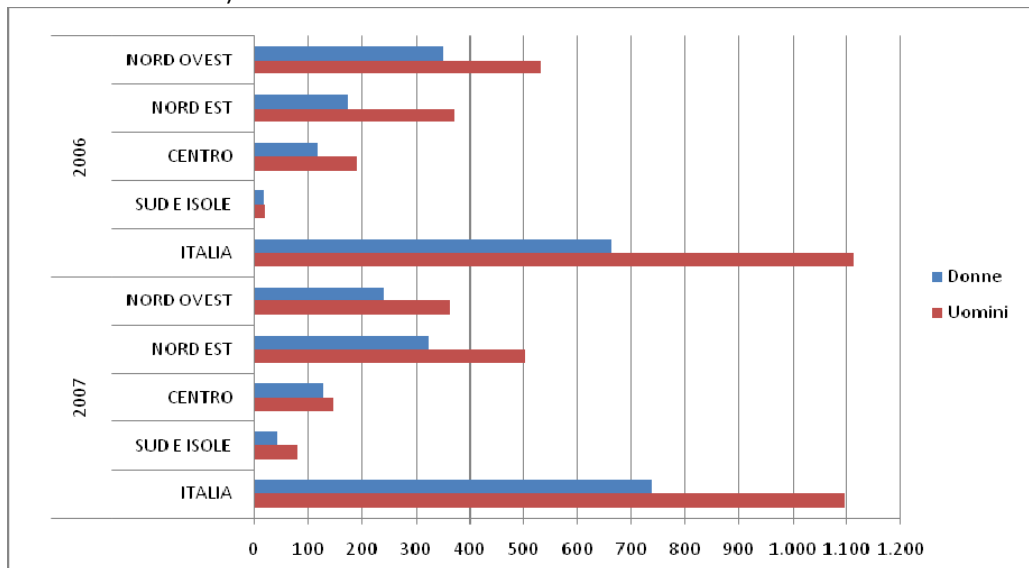
Figura 88 - Tirocini formativi e/o di orientamento art.11 co.2 – per genere e area geografica. Anni 2006 - 2007 (V. ass.)



Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

⁸⁸ Per la figura 88 le province non rispondenti erano 23 nel 2006 e 15 nel 2007; per la figura 89 le province non rispondenti erano 23 nel 2006 e 14 nel 2007

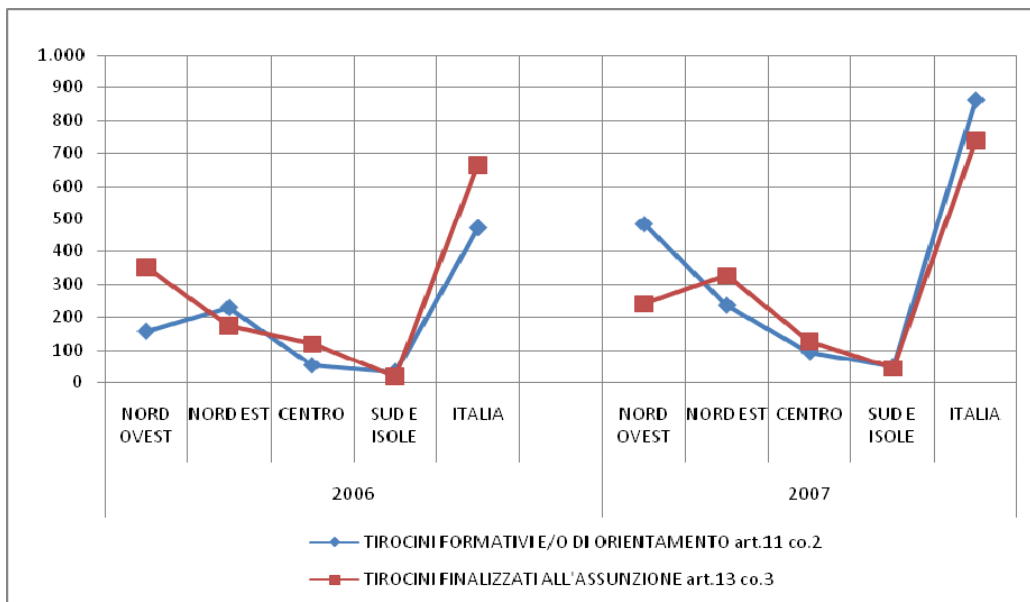
Figura 89 - Tirocini finalizzati all'assunzione art.13 co.3 per genere e area geografica. Anni 2006 - 2007 (V. ass.)



Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

Nello specifico delle donne disabili, rispetto al cui avviamento la convenzione è la modalità prevalente nel 2007, la figura 90 illustra in chiave comparativa la distribuzione su base territoriale delle due tipologie di tirocini.

Figura 90 - Donne disabili coinvolte in Tirocini formativi e/o di orientamento art.11 co.2 e in Tirocini finalizzati all'assunzione art.13 co.3 per area geografica. Anni 2006 - 2007 (V. ass.)



Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

Indipendentemente dalle variazioni imputabili alle macroaree, che risentono di mancate risposte, il dato nazionale consente tuttavia di evidenziare come nel 2006 le donne disabili avessero usufruito, nella disciplina convenzionale, in misura maggiore dei tirocini per l'assunzione e come invece nel 2007 sia cresciuta notevolmente l'altra tipologia di tirocini formativi e di orientamento, tanto da diventare la prevalente.

3.4 LE RISOLUZIONI DI RAPPORTI DI LAVORO

Le risoluzioni dei rapporti di lavoro per le donne si attestano al 36,3 % nel 2006 e al 32,7% nel 2007.⁸⁹, senza scostamenti significativi tra le aree del paese, come si evince dalla tabella 50.

Tabella 50 - Risoluzioni dei rapporti di lavoro- donne disabili per area geografica. Anni 2006 - 2007 (V. ass.)

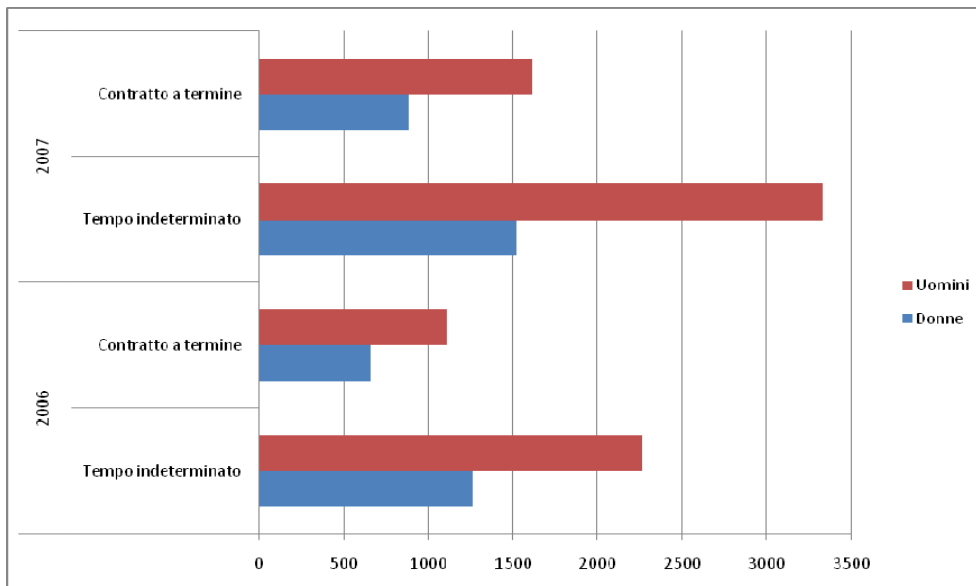
	2006	2007
NORD OVEST	37,8	36,7
NORD EST	33,4	27,4
CENTRO	37,4	38,8
SUD E ISOLE	33,7	29,8
ITALIA	36,3	32,7

Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

Se andiamo a vedere nello specifico delle tipologie contrattuali⁹⁰, nonostante il numero delle mancate risposte, il quadro è piuttosto chiaro. Le risoluzioni, in termini di valori assoluti sono più evidenti su uomini in generale e nello specifico con contratti a tempo indeterminato. La quota di donne interessate è più bassa, ma, come evidenziano le percentuali di tabella 91 questo dato si collega anche al minor tasso di impiego delle donne stesse nelle due tipologie contrattuali considerate.

A tal punto che il quadro sintetico fornito dalla tabella 91 non evidenzia significativi scostamenti imputabili al genere (il range resta all'interno del 36% del totale).

Figura 91 - Risoluzioni rapporti di lavoro per genere e tipologie contrattuali. Anni 2006 - 2007 (V. ass.)



Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

⁸⁹ le province non rispondenti erano 25 nel 2006 e 11 nel 2007

⁹⁰ le province non rispondenti erano 25 nel 2006 e 11 nel 2007

Scendendo nello specifico della aree territoriali la tabella 51 evidenzia le risoluzioni operate nel 2006 e nel 2007, per tipologia contrattuale. Si conferma la prevalenza delle risoluzioni a tempo indeterminato su quella a tempo determinato in tutte la aree del Paese e la prevalenza di genere maschile già citata.

Tabella 51 - Risoluzioni rapporti di lavoro per tipologie contrattuali – per genere e area geografica. Anni 2006 - 2007 (V. ass.)

		Tempo indeterminato		Contratto a termine	
		Donne	Uomini	Donne	Uomini
2006	NORD OVEST	668	1111	285	459
	NORD EST	149	320	115	206
	CENTRO	246	403	119	208
	SUD E ISOLE	201	427	137	239
	ITALIA	1264	2261	656	1112
2007	NORD OVEST	662	1199	316	491
	NORD EST	433	1255	309	711
	CENTRO	242	405	178	258
	SUD E ISOLE	189	472	77	156
	ITALIA	1526	3331	880	1616

Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

Esaminando nello specifico invece la condizione delle donne disabili è possibile, con le avvertenze già espresse in termini di mancate risposte, disporre di una mappa che confronti in valori percentuali tre insiemi distinti ma correlati: le iscrizioni, gli avviamenti e le risoluzioni delle donne disabili interessate dal percorso della legge 68/99.

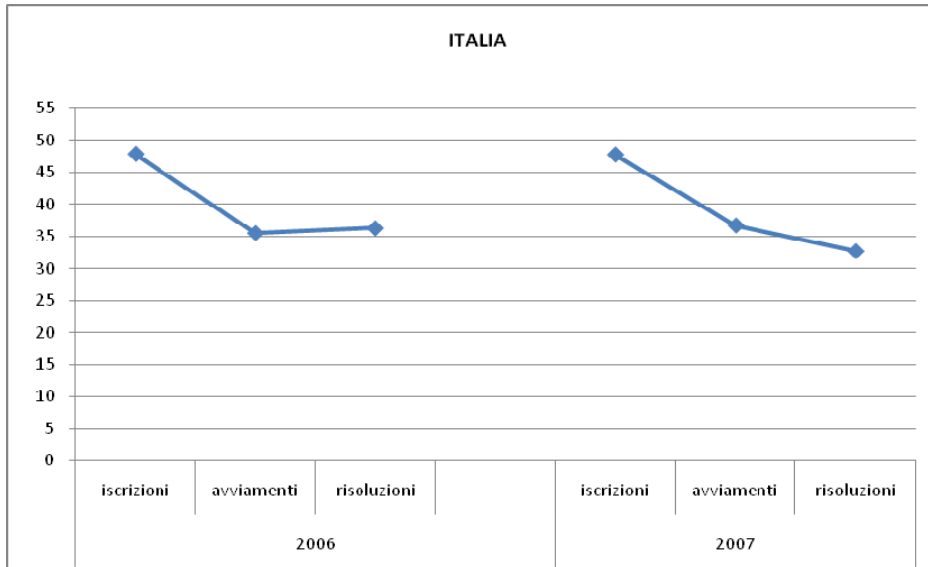
La tabella 52 riporta i valori percentuali di tale confronto su base territoriale. La figura 92 evidenzia le tendenze di carattere nazionale dei tre insiemi nel biennio considerato, mentre la figura 93 effettua la stessa operazione su base di macroarea geografica.

Tabella 52 - Quadro riepilogativo Iscrizioni avviamenti risoluzioni- donne disabili – per area geografica. Anni 2006 – 2007 (Val. %)

	2006			2007		
	iscrizioni	avviamenti	risoluzioni	iscrizioni	avviamenti	risoluzioni
NORD OVEST	49,1	40,2	37,8	49,4	39,6	36,7
NORD EST	48,2	35,1	33,4	51,8	38,0	27,4
CENTRO	55,9	38,0	37,4	54,2	39,6	38,8
SUD E ISOLE	45,2	24,0	33,7	45,1	27,6	29,8
ITALIA	47,9	35,5	36,3	47,8	36,7	32,7

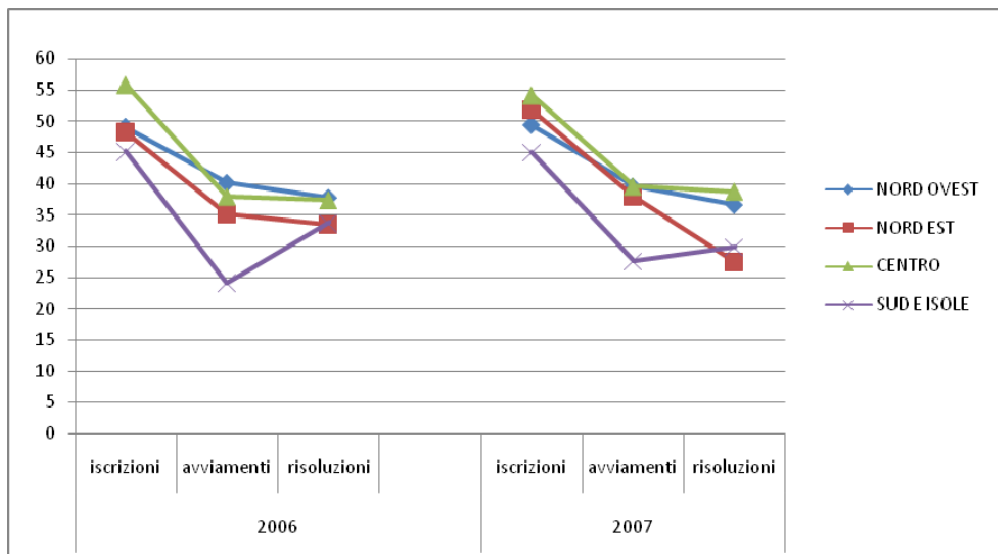
Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

Figura 92 - Quadro riepilogativo Iscrizioni avviamenti risoluzioni- donne disabili. Dato nazionale. Anni 2006 - 2007 (V. ass.)



Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

Figura 93 - Quadro riepilogativo Iscrizioni, avviamenti, risoluzioni - donne disabili – per area geografica. Anni 2006 – 2007 (val. %)



Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

A livello nazionale, i tre insiemi nel biennio mantengono lo stesso modello, salvo una diminuzione delle risoluzioni rispetto agli avviamenti imputabile al 2007.

A livello di macroarea geografica, si segnalano modelli diversi, derivati dal confronto della quota percentuale di donne interessate da ogni singolo fenomeno rispetto al totale:

- il Centro, area a dominanza femminile per le iscrizioni che conserva lo stesso modello nelle due annualità;
- il Nord ovest mantiene lo stesso modello caratterizzato tuttavia da quote di avviamento superiori alle risoluzioni;

- il Nord est modifica configurazione: se nel 2006 presentava un modello simile al nord ovest nel 2006 procede ad una maggiore polarizzazione dei tre insiemi ed in particolare vede un crollo delle risoluzioni come nessuna altra area del Paese;
- il Sud e isole, salvo alcune variazioni sensibili mantiene lo stesso modello che vede le risoluzioni nettamente superiori agli avviamenti.

CAPITOLO 4

LA GESTIONE AMMINISTRATIVA E FINANZIARIA

4.1 I PRINCIPALI ADEMPIMENTI AMMINISTRATIVI

Tra i contenuti della legge 68/1999 vi sono le norme disciplinanti la gestione amministrativa del collocamento mirato. Attraverso tale ambito, al quale devono far riferimento gli uffici provinciali durante le loro attività, sono descritte le relazioni tra i datori di lavoro e i loro interlocutori.

Il monitoraggio in oggetto ha permesso di rilevare le informazioni sui principali provvedimenti amministrativi dettati dalla legge 68 del 1999, in modo da poter valutare il lavoro svolto a tal riguardo dagli uffici provinciali durante gli anni 2006 e 2007.

Come meglio analizzato nel prosieguo, con la legge è stato introdotto un elemento di flessibilità all'obbligo di assunzione in quanto sono previsti esoneri parziali in cambio di contributi compensativi (art. 5, co. 3). Inoltre, è possibile usufruire di compensazioni infraregionali (art. 5, co. 8) ovvero sospensioni temporanee (art. 3, co. 5). Tra gli oneri del datore vi è quello di presentare una richiesta di certificazione di ottemperanza alle norme relative all'inserimento lavorativo delle persone disabili (art. 17) finalizzata alla possibilità di prendere parte a concorsi per appalti pubblici. Il mancato adempimento degli obblighi di assunzione da parte delle imprese dà altresì luogo all'elevazione di sanzioni amministrative (art.15).

4.1.1 ESONERI PARZIALI

All'art. 5, comma 3, della legge 68 del 1999 è descritta la norma che riguarda la possibilità per gli uffici competenti di concedere esoneri parziali dalle assunzioni di soggetti disabili: i datori di lavoro privati e gli enti pubblici economici che non possono occupare l'intera percentuale dei disabili, possono essere parzialmente esonerati dall'obbligo dell'assunzione, in cambio di un versamento al Fondo regionale per l'occupazione dei disabili (art. 14, legge 68/99) un contributo per ciascuna unità non assunta, nella misura di 12,91 euro per ogni giorno lavorativo per ciascun lavoratore disabile non occupato.

Le pratiche di esonero parziale autorizzate in Italia sono state 2.924 durante l'anno 2006 e 3.173 nel 2007. I posti per soggetti disabili per i quali è stato concesso l'esonero sono stati 10.341 e 10.332 rispettivamente negli anni 2006 e 2007. Le quote maggiori di esoneri parziali si osservano nell'area del nord ovest dove sono state registrati 1.329 e 1.377 esoneri rispettivamente nel 2006 e nel 2007. Seguono in ordine decrescente le quote registrate al nord est, centro e sud per entrambi i periodi di rilevazione. Anche la distribuzione percentuale delle pratiche di esonero tra le diverse aree geografiche appare sostanzialmente invariata nel tempo.

La variabile sui disabili coinvolti in pratiche di esonero parziale presenta ancora al nord ovest i valori più elevati (5.095 disabili nel 2006 e 4.855 disabili nel 2007); seguono i dati del nord est, centro e sud, area nella quale si registrano i valori più bassi (644 disabili nel 2006 e 727 disabili nel 2007).

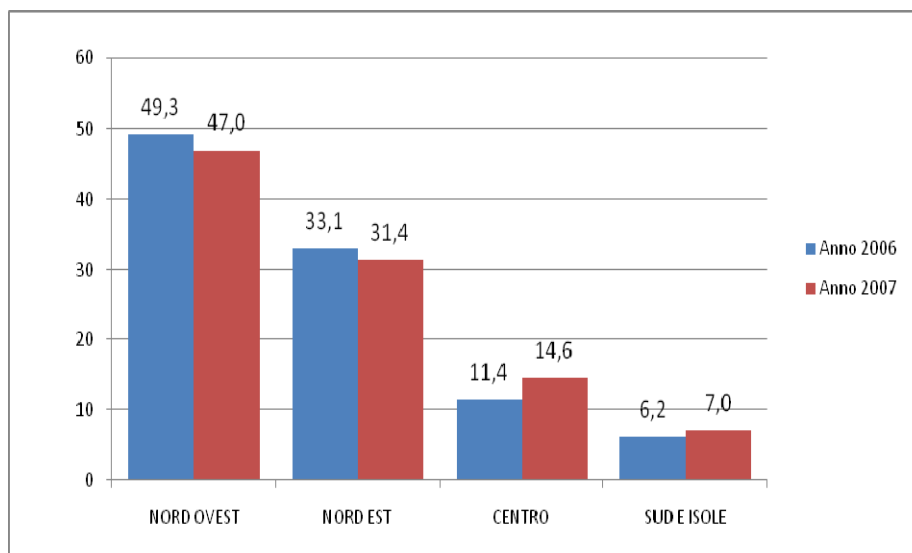
Tabella 53 - Esoneri parziali concessi (art. 5, co. 1, legge 68/99). Pratiche autorizzate e numero di disabili coinvolti classificati per area geografica. Anni 2006 - 2007

Area geografica	N° pratiche autorizzate	Prov. non risp.	N° disabili interessati	Prov. non risp.
Anno 2006	NORD OVEST	1.329	0	5.094
	NORD EST	1.067	1	3.419
	CENTRO	340	0	1.184
	SUD E ISOLE	188	4	644
	ITALIA	2.924	5	10.341
Anno 2007	NORD OVEST	1.377	0	4.855
	NORD EST	1.183	1	3.243
	CENTRO	331	2	1.507
	SUD E ISOLE	282	1	727
	ITALIA	3.173	4	10.332

Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

Tra i due anni dunque non varia l'ordine della distribuzione percentuale per area geografica dei posti riservati alle persone disabili per i quali il datore di lavoro è stato esonerato dall'assunzione (ordine decrescente: nord ovest, nord est, centro, meridione). Tuttavia vi sono variazioni nella consistenza delle quote nelle diverse macroaree.

Figura 94 - Disabili per i quali sono stati concessi esoneri parziali ai datori di lavoro privati e nelle pubbliche amministrazioni da parte degli uffici competenti. Classificazione percentuale per area geografica. Anni 2006 - 2007



Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

La figura 94 mostra infatti la distribuzione percentuale del numero dei posti disabili per area geografica, e permette il confronto tra le informazioni rilevate nei due anni in esame.

Interessante è notare come le quote di disabili crescano tra le due annualità nelle aree centro-meridionali a discapito delle quote nelle aree del nord. Nello specifico, al centro si registra una crescita del 27,3% tra l'anno 2006 e il 2007, mentre al sud e nelle isole la

crescita è inferiore e pari al 12,9%; le differenze percentuali tra i due anni registrate al nord ovest e nord est sono rispettivamente pari a -4,7% e -5,1%.

4.1.2 SOSPENSIONI TEMPORANEE E COMPENSAZIONI INFRAREGIONALI

Come già anticipato in relazione al tema sulla quota di riserva, all'art. 3 della legge 68/99 è descritta la possibilità per gli uffici competenti di sospendere temporaneamente gli obblighi di assunzione (comma 5). Nel dettaglio, gli obblighi di assunzione sono sospesi nei confronti delle imprese che hanno richiesto la Cassa Integrazione Guadagni, che si trovano in procedura di mobilità (nel caso in cui la procedura si concluda con almeno cinque licenziamenti, la sospensione vale per il periodo in cui permane il diritto di precedenza all'assunzione dei lavoratori in mobilità), o che applicano contratti di solidarietà difensivi; gli obblighi sono sospesi per la durata dei programmi contenuti nella relativa richiesta di intervento, in proporzione all'attività lavorativa effettivamente sospesa e per il singolo ambito provinciale.

Tabella 54 - Sospensioni temporanee attuate (art. 3, co. 5, legge 68/99). Pratiche autorizzate e numero di disabili coinvolti classificati per area geografica. Anni 2006 – 2007 (V. ass.)

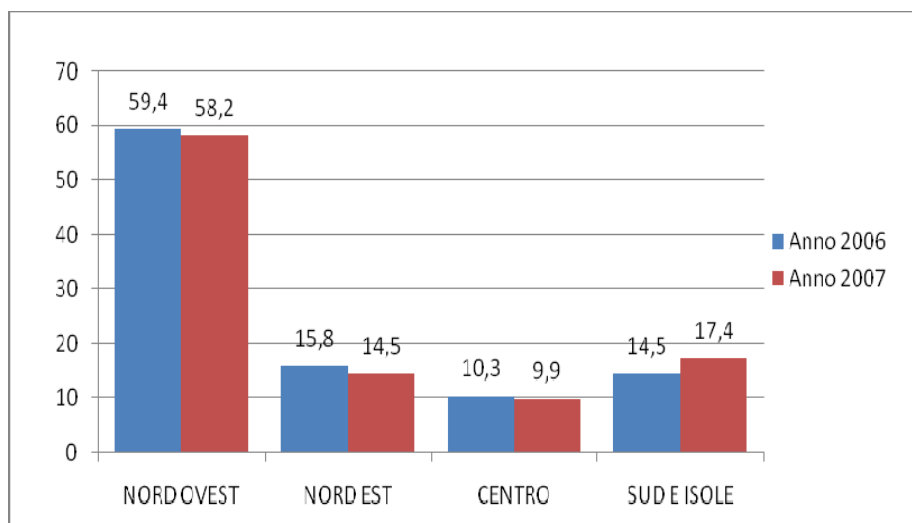
	Area geografica	N° pratiche autorizzate	Prov. non risp.	N° disabili interessati	Prov. non risp.
Anno 2006	NORD OVEST	1.128	0	1.484	3
	NORD EST	301	2	572	8
	CENTRO	195	2	826	3
	SUD E ISOLE	276	5	1.095	7
	ITALIA	1.900	9	3.977	21
Anno 2007	NORD OVEST	809	1	3.853	2
	NORD EST	202	3	543	6
	CENTRO	137	3	720	3
	SUD E ISOLE	242	1	993	1
	ITALIA	1.390	8	6.109	12

Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

Sono 1.900 le pratiche di sospensione temporanea autorizzate dagli uffici competenti durante l'anno 2006 (tabella 54). Tale valore scende a 1.390 nel 2007. Quanto al numero di persone affette da invalidità, il confronto tra le informazioni rilevate nelle due annualità non porta a considerazioni significative: alla rilevazione effettuata durante l'anno 2006 infatti non hanno risposto ben 21 province, contro le 12 province non rispondenti della rilevazione 2007. Tuttavia si può affermare che il maggior numero di disabili coinvolti in sospensioni temporanee autorizzate si è registrato nelle aree del nord ovest (1.484 soggetti nel 2006 e 3.853 nel 2007) e del meridione (1.095 soggetti nel 2006 e 993 nel 2007).

La figura 95 mostra la distribuzione percentuale per macroarea del numero di sospensioni temporanee effettuate negli anni 2006 e 2007: è al nord ovest che si registrano le quote maggiori di pratiche: 59,4% nel 2006 e 58,2% nel 2007, mentre le quote inferiori vengono rilevate nell'area centrale (10,3% durante il 2006 e 9,9% nel 2007).

Figura 95 - Sospensioni temporanee (art. 3, co. 5). Classificazione percentuale per area geografica. Anni 2006 – 2007 (val. %)



Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

Le indicazioni sull'istituto delle compensazioni infraregionali sono espone nell'articolo 5, comma 8, della normativa in esame: i datori di lavoro possono essere autorizzati, su loro motivata richiesta, ad assumere in un'unità produttiva un numero di lavoratori aventi diritto al collocamento obbligatorio superiore a quello prescritto, portando le eccedenze a compenso del minor numero di lavoratori assunti in altre unità produttive della medesima regione. Solamente per i datori di lavoro privati, la compensazione può essere operata in riferimento ad unità produttive ubicate in regioni diverse.

Tabella 55 - Compensazioni infraregionali effettuate (art. 5, co. 8, legge 68/99). Pratiche autorizzate e numero di disabili coinvolti classificati per area geografica. Anni 2006 – 2007

	Area geografica	N° pratiche autorizzate	Prov. Non risp.	N° disabili interessati	Prov. non risp.
Anno 2006	NORD OVEST	500	0	811	2
	NORD EST	47	5	51	8
	CENTRO	21	2	28	4
	SUD E ISOLE	73	11	129	11
	ITALIA	641	18	1.019	25
Anno 2007	NORD OVEST	331	1	510	2
	NORD EST	177	2	23	6
	CENTRO	28	3	79	3
	SUD E ISOLE	72	2	137	2
	ITALIA	608	8	749	13

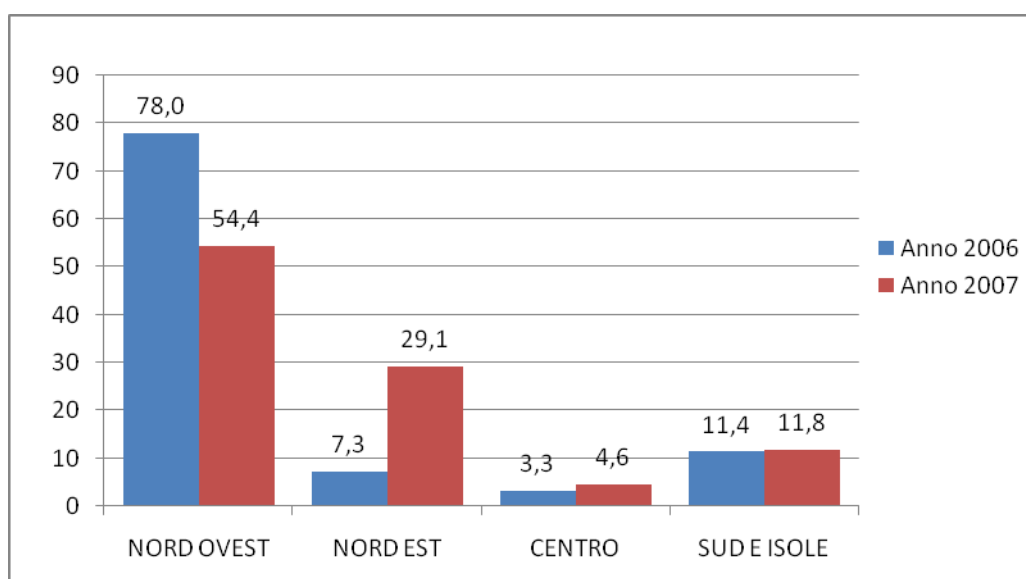
Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

La diffusione delle informazioni sulle compensazioni infraregionali non può prescindere dall'analisi dei dati non rilevati dagli uffici provinciali; il numero di mancate risposte è un indicatore che permette di misurare la capacità di reperire informazioni sul tema in un determinato periodo di rilevazione, nonché il grado di organizzazione degli uffici provinciali sul territorio relativamente all'applicazione di un istituto o normativa.

Durante l'anno 2006 sono 18 le province che non hanno fornito informazioni riguardo le pratiche di compensazione territoriale autorizzate, e le mancate risposte salgono a ben 25 se consideriamo l'informazione sul numero di disabili interessati da tali compensazioni. Nella rilevazione per l'anno 2007 il dato sulle mancate risposte provinciali risulta più contenuto (8 e 13 province non rispondenti rispettivamente per le pratiche di compensazione e per i disabili coinvolti).

Nonostante le defezioni di carattere tecnico riscontrate, si registrano i seguenti valori assoluti: 641 compensazioni territoriali che hanno riguardato 1.019 soggetti disabili nell'anno 2006; 641 compensazioni territoriali che hanno riguardato 1.019 soggetti disabili nell'anno 2006.

Figura 96 - Compensazioni infraregionali (art. 5, co. 8). Classificazione percentuale per area geografica. Anni 2006 - 2007



Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

La figura 96 descrive l'informazione sul numero di compensazioni effettuate durante gli anni 2006 e 2007, mettendone in evidenza la distribuzione percentuale tra le quattro differenti aree geografiche italiane. Si osserva che la quota superiore di compensazioni è nell'area nord occidentale, seppur con una decrescita dall'anno 2006 (78%) al 2007 (54,4%) a favore soprattutto della quota nell'area nord orientale, dove si assiste ad una crescita (dal 7,3% del 2006 al 29,1% del 2007); al centro spetta la quota minore di compensazioni effettuate, sia durante l'anno 2006 (3,3%) che nell'anno 2007 (4,6%).

4.1.3 LE CERTIFICAZIONI DI OTTEMPERANZA E L'ART. 17 DELLA L.N. 68/1999: UN TENTATIVO DI LETTURA SISTEMATICA

All'interno della disciplina tracciata dalla L.n. 68/1999, recante le norme per il diritto al lavoro dei disabili, la disposizione dell'art.17, rubricato "Obbligo di certificazione", introduce un perentorio presupposto affinché le imprese, siano esse soggetti pubblici o

privati, possano partecipare a procedure di affidamento aventi ad oggetto lavori, servizi o forniture messi a gara da una Pubblica Amministrazione⁹¹.

In particolare, è fatto obbligo all'imprenditore che voglia partecipare ad una procedura di gara per l'assegnazione di un appalto pubblico, ovvero che intrattenga rapporti convenzionali o di concessione con pubbliche amministrazioni di *"presentare preventivamente alle stesse la dichiarazione del legale rappresentante che attesti di essere in regola con le 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"*, insieme al resto della documentazione richiesta dallo specifico bando di gara⁹².

Tale preciso obbligo di cui alla L.n. 68/1999 è stato pienamente recepito nella legislazione speciale relativa ai contratti pubblici di lavori, servizi e forniture⁹³.

In particolare, l'art.38 del D.lgs. n. 163/2006 elenca una serie di requisiti c.d. di ordine generale che un soggetto giuridico deve necessariamente possedere per poter partecipare a procedure di gara bandite dalla P.A.; la lettera l) del citato articolo, dispone che il soggetto che intenda concorrere alla pubblica gara deve possedere la *"certificazione di cui all'art. 17 della L.n. 68/1999"*.⁹⁴

Alla luce di recenti modifiche normative che, in generale, riguardano il complesso delle certificazioni e/o attestazioni di determinati adempimenti di obblighi legge richiesti alle imprese affinché possano legittimamente concorrere a procedure pubbliche di gara, scaturiscono le seguenti riflessioni dalle quali emerge chiaramente che il disposto di cui dell'adempimento di cui all'art. 17 L. n. 68/1999 deve essere necessariamente data una lettura di tipo sistematico che auspica un futuro coordinamento normativo in materia.

Una delle recenti modifiche normative, a cui sopra si accennava, riguarda il D.U.R.C. ovvero il Documento Unico di Regolarità Contributiva, la cui analitica disciplina è contenuta nel D.M. 24/10/2007⁹⁵.

Il D.U.R.C., come chiaramente dichiara l'art. 1 del citato D.M., è richiesto sia ai *"datori di lavoro ai fini della fruizione dei benefici normativi e contributivi in materia di lavoro e legislazione sociale previsti dall'ordinamento nonché ai fini della fruizione dei benefici e sovvenzioni previsti dalla disciplina comunitaria"* e sia *"ai datori di lavoro ed ai lavoratori autonomi nell'ambito delle procedure di appalto di opere, servizi e forniture pubblici e nei lavori privati nell'edilizia"*.

Tale documento ha lo scopo di attestare la *"regolarità dei versamenti dovuti agli Istituti previdenziali"* e la sua originaria previsione è da ricondurre nell'ambito del pacchetto di

91 La dottrina maggioritaria ritiene che la disposizione dell'art.17 persegua una finalità di tipo sanzionatorio, in quanto all'imprenditore non adempiente agli obblighi di cui alla normativa sul collocamento obbligatorio dei lavoratori disabili viene preclusa la possibilità di partecipare a procedure di gara aventi ad oggetto contratti pubblici.

92 Inoltre, in passato, era sorto un contrasto in giurisprudenza in ordine al momento in cui doveva essere esibita da parte dell'impresa la certificazione rilasciata dai servizi competenti: in particolare, se dovesse essere esibita già all'atto della presentazione dell'offerta da parte dell'impresa, contestualmente alla autodichiarazione del legale rappresentante, oppure anche nel momento successivo dell'eventuale aggiudicazione. A seguito della L. n.3/2003, che ha introdotto modificazioni al D.P.R. n. 445/2000 in materia di documentazione amministrativa, e come chiarito anche dalla Circ. n.10/2003 del Ministero del Lavoro, è stato precisato che *"le aziende che intendono partecipare a gare per l'assunzione di appalti pubblici sono tenute a presentare una dichiarazione del legale rappresentante che attesti l'ottemperanza agli obblighi di assunzione; sarà cura delle amministrazioni interessate effettuare, nei confronti dell'azienda che risulterà aggiudicataria, i necessari accertamenti presso i servizi provinciali che esercitano le funzioni di collocamento"*.

93 Di cui al D.lgs. n. 163/2006 *"Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE"*, pubblicato in G.U. n.100 del 02/05/2006.

94 E' bene precisare che la medesima lettera l) dell'art. 38 del D.lgs. n. 163/2006 fa salva la possibilità al concorrente di presentare, in luogo della certificazione vera e propria, una dichiarazione sostitutiva ai sensi del D.P.R. n. 445/2000 in tema di semplificazione amministrativa.

95 Pubblicato in G.U. n. 279 del 30/11/2007.

misure volte a favorire l'emersione del lavoro sommerso e dei rapporti di lavoro a tempo parziale⁹⁶.

Nell'ipotesi in cui un'impresa, soggetta al rispetto della normativa sul collocamento obbligatorio (ricorrendone i requisiti di consistenza dell'organico lavorativo richiesti dalla legge) abbia ricoperto la quota di riserva dei posti nei termini di cui all'art. 3 della L.n. 68/1999, va da sé che il datore di lavoro, nei confronti del lavoratore disabile, dovrà provvedere ad adempiere a tutti gli obblighi di natura previdenziale previsti dalla legge. Pertanto, nel caso in cui il medesimo datore di lavoro voglia partecipare ad una gara di appalto pubblico, dovrà risultare dal D.U.R.C. anche la regolare posizione contributiva e previdenziale del lavoratore disabile assunto: ciò non fa altro che giovare all'effettivo riscontro circa il rispetto della normativa sul collocamento obbligatorio.

Il collegamento appena delineato tra la disciplina di cui alla L. n. 68/1999 e quella relativa al D.U.R.C., sembra poter avere risvolti ancora più concreti anche alla luce della recente modifica apportata all'art. 13 della L.n. 68/1999, in tema di "Incentivi alle assunzioni"⁹⁷.

96 Il D.U.R.C è stato originariamente previsto dall'art. 2 della L. n. 266/2002, di conversione del D.L 25/09/2002 n. 210. Tale normativa si prefiggeva lo scopo di introdurre disposizioni urgenti al fine di far emergere il lavoro c.d. sommerso ed i rapporti di lavoro a tempo parziale ed, originariamente, veniva richiesto solo alle imprese che fossero risultate affidatarie di un appalto pubblico. Da ultimo, il D.M. 24/10/2007 - la cui adozione era stata preannunciata dall'art. 1, comma 1176, L. n.296/2007 (Finanziaria 2007) - ne ha esteso l'applicazione anche ad altri settori, nell'ambito delineato dall'art. 1, sopra citato.

97 Art 13 L. n. 68/1999, così come modificato dall'art. 1 co. 37 L. n. 247/2007 ("Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale". Pubbl.G.U. 29/12/2007, n. 301): "1. Nel rispetto delle disposizioni del regolamento (CE) n. 2204/2002 della Commissione, del 5 dicembre 2002, e successive modifiche e integrazioni, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del Trattato CE agli aiuti di Stato a favore dell'occupazione, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee n. L 337 del 13 dicembre 2002, le regioni e le province autonome possono concedere un contributo all'assunzione, a valere sulle risorse del Fondo di cui al comma 4 e nei limiti delle disponibilità ivi indicate: a) nella misura non superiore al 60 per cento del costo salariale, per ogni lavoratore disabile che, assunto attraverso le convenzioni di cui all'articolo 11 con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, abbia una riduzione della capacità lavorativa superiore al 79 per cento o minorazioni ascritte dalla prima alla terza categoria di cui alle tabelle annesse al testo unico delle norme in materia di pensioni di guerra, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 23 dicembre 1978, n. 915, e successive modificazioni, ovvero con handicap intellettivo e psichico, indipendentemente dalle percentuali di invalidità; b) nella misura non superiore al 25 per cento del costo salariale, per ogni lavoratore disabile che, assunto attraverso le convenzioni di cui all'articolo 11 con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, abbia una riduzione della capacità lavorativa compresa tra il 67 per cento e il 79 per cento o minorazioni ascritte dalla quarta alla sesta categoria di cui alle tabelle citate nella lettera a); c) in ogni caso l'ammontare lordo del contributo all'assunzione deve essere calcolato sul totale del costo salariale annuo da corrispondere al lavoratore; d) per il rimborso forfetario parziale delle spese necessarie alla trasformazione del posto di lavoro per renderlo adeguato alle possibilità operative dei disabili con riduzione della capacità lavorativa superiore al 50 per cento o per l'apprestamento di tecnologie di telelavoro ovvero per la rimozione delle barriere architettoniche che limitano in qualsiasi modo l'integrazione lavorativa del disabile. 2. Possono essere ammesse ai contributi di cui al comma 1 le assunzioni a tempo indeterminato. Le assunzioni devono essere realizzate nell'anno antecedente all'emanazione del provvedimento di riparto di cui al comma 4. La concessione del contributo è subordinata alla verifica, da parte degli uffici competenti, della permanenza del rapporto di lavoro o, qualora previsto, dell'esperimento del periodo di prova con esito positivo. 3. Gli incentivi di cui al comma 1 sono estesi anche ai datori di lavoro privati che, pur non essendo soggetti agli obblighi della presente legge, hanno proceduto all'assunzione a tempo indeterminato di lavoratori disabili con le modalità di cui al comma 2. 4. Per le finalità di cui al presente articolo è istituito presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale il Fondo per il diritto al lavoro dei disabili, per il cui finanziamento è autorizzata la spesa di lire 40 miliardi per l'anno 1999 e seguenti, euro 37 milioni per l'anno 2007 ed euro 42 milioni a decorrere dall'anno 2008, annualmente ripartito fra le regioni e le province autonome proporzionalmente alle richieste presentate e ritenute ammissibili secondo le modalità e i criteri definiti nel decreto di cui al comma 5. 5. Con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, da emanarsi entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata, sono definiti i criteri e le modalità per la ripartizione delle disponibilità del Fondo di cui al comma 4. 6. Agli oneri derivanti dal presente articolo si provvede mediante corrispondente utilizzo dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 29-quater del decreto-legge 31 dicembre 1996, n. 669, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1997, n. 30, e successive modifiche e integrazioni. Le somme non impegnate nell'esercizio di competenza possono esserlo in quelli successivi. 7. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio. 8. Le regioni e le province autonome disciplinano, nel rispetto delle disposizioni introdotte con il decreto di cui al comma 5, i procedimenti per la concessione dei contributi di cui al comma 1. 9. Le regioni e le province autonome, tenuto conto di quanto previsto all'articolo 10 del regolamento (CE) n. 2204/2002 della Commissione, del 5 dicembre 2002, comunicano annualmente, con relazione, al Ministero del lavoro e della previdenza sociale un resoconto delle assunzioni finanziate con le risorse del Fondo di cui al comma 4 e sulla durata della permanenza nel posto di lavoro. 10. Il Governo, ogni due anni, procede ad una verifica degli effetti delle disposizioni del

Com'è noto, infatti, il legislatore ha provveduto a modificare la natura giuridica delle agevolazioni erogate al datore di lavoro a fronte dell'assunzione di lavoratori disabili.

Infatti, se prima tale incentivo era corrisposto a titolo di "fiscalizzazione" dei contributi previdenziali ed assistenziali relativi ad ogni lavoratore disabile e, di conseguenza, il datore di lavoro poteva anche omettere, per periodo previsto dalla legge, la definizione della posizione previdenziale del lavoratore disabile che veniva, in sostanza, regolata attraverso l'intervento statale, oggi, a seguito della citata modifica, l'agevolazione per l'assunzione consiste nell'erogazione di un contributo, ovvero di una somma di denaro *una tantum* e, pertanto, gli adempimenti previdenziali riguardanti la posizione lavorativa del dipendente con disabilità dovranno essere definiti al pari di tutti gli altri lavoratori dipendenti.

Tale modifica della natura giuridica delle agevolazioni di cui all'art. 13, sembra avere un immediato collegamento con la disciplina del D.U.R.C.

Occorre tenere presente, infatti, che il possesso del documento di regolarità contributiva, è condizione imprescindibile *"ai fini della fruizione dei benefici normativi e contributivi in materia di lavoro e legislazione sociale"*.

Poiché la nozione di beneficio contributivo e normativo appare essere di carattere ampio e non riconducibile ad ipotesi tassative⁹⁸, sembra potersi legittimamente sostenere che le agevolazioni di cui all'art. 13 della L.n. 68/1999 possano essere ricondotte nella categoria dei benefici di natura "normativa" esistenti nell'ambito della legislazione del lavoro, consistendo esse in un incentivo di contenuto patrimoniale operante su un piano diverso da quello della contribuzione previdenziale⁹⁹.

Pertanto, sembra possibile sostenere che il datore di lavoro, il quale voglia beneficiare delle agevolazioni previste dal nuovo art. 13 della L. n. 68/99, dovrà possedere un D.U.R.C. regolare, anche per quanto riguarda la posizione del lavoratore disabile assunto. Alla luce delle considerazioni che precedono, non sarebbe poi così azzardato ipotizzare una modifica strutturale delle informazioni contenute nel D.U.R.C., per far sì che risulti anche l'adempimento dell'obbligo di cui alla normativa sul collocamento obbligatorio, ma, anzi, ciò potrebbe essere il risultato di un'operazione di carattere sistematico al fine di stabilire un collegamento tra normative presenti nel nostro ordinamento ed afferenti ad un medesimo settore, quale quello degli appalti pubblici, che appaiono essere logicamente collegate fra loro ma, di fatto, incomunicanti.

E ciò anche considerando che unica sembra essere la *ratio* sottesa ad entrambi gli istituti: la sanzione prevista dal nostro ordinamento a carico dell'impresa che voglia partecipare ad una pubblica gara e non sia in possesso di una regolare certificazione ai sensi dell'art. 17 L.n.68/1999 oppure, che si veda rilasciato un D.U.R.C. irregolare, consiste nell'esclusione dell'impresa stessa dalla procedura di gara pubblica bandita.

La finalità della esclusione dalla competizione appare evidente: la partecipazione a gare di appalto che hanno ad oggetto la realizzazione di lavori per la Pubblica Amministrazione, richiede che le imprese partecipanti alla selezione siano imprese pienamente adempienti agli obblighi di legge.

Il coordinamento delle normative sopra analizzate, che toccano diversi aspetti relativi alle procedure pubbliche di appalto (regolarità contributiva dell'imprenditore; rispetto della

presente articolo e ad una valutazione dell'adeguatezza delle risorse finanziarie ivi previste». 38. Con effetto dalla data di entrata in vigore della presente legge, è abrogato l'articolo 14 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276.

98 Così come anche evidenziato nella Circ. n. 5 del 30/01/2008 del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, esplicativa del contenuto del D.M. 24/10/2007;

99 Cfr. Circ. n.5/2008 Ministero del Lavoro citata;

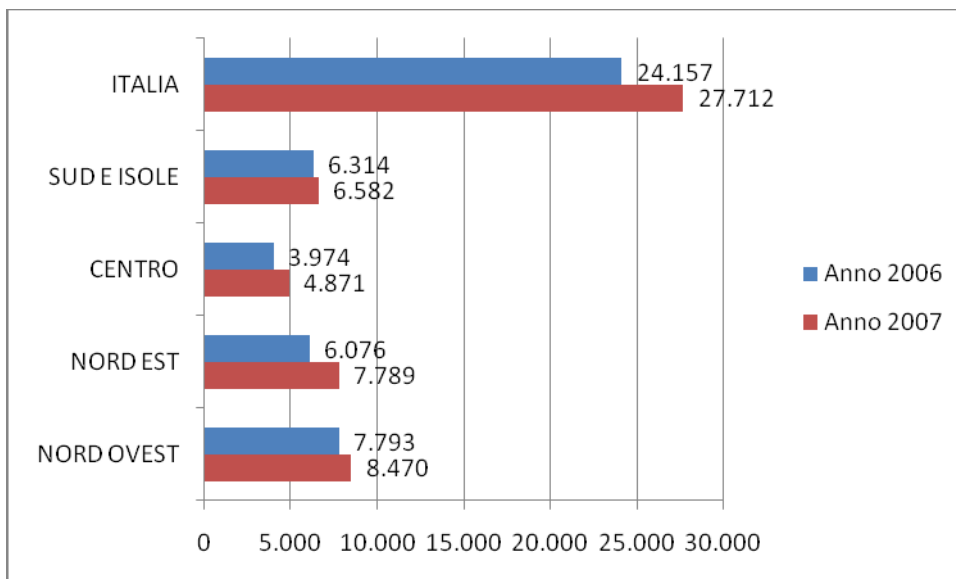
normativa sul collocamento obbligatorio)¹⁰⁰ risponderebbe, agli occhi di chi scrive, innanzitutto ad una ricostruzione di carattere sistematico di differenti, ma potenzialmente connesse, normative presenti nel nostro ordinamento ed, inoltre, creerebbe un efficace strumento di monitoraggio per la verifica dell'adempimento degli obblighi in tema di collocamento mirato incombenti sui datori di lavoro.

La sistematizzazione delle informazioni risulterebbe in linea, inoltre, anche con la generale politica di semplificazione espressa dal Governo nella formulazione del Piano d'Azione per la Semplificazione e la Qualità della Regolazione (il c.d. P.A.S.), che vede tra le attività specifiche quella del M.O.A., ovvero della Misurazione degli Oneri Amministrativi¹⁰¹.

Pertanto, la concentrazione in unico documento informatico di tutti i dati relativi alle vicende del lavoro dipendente all'interno dell'impresa, pubblica o privata, tra cui rientra anche il riscontro circa l'adempimento degli obblighi sul collocamento obbligatorio, potrebbe essere strumento attuativo di un'attività di monitoraggio che, a tutt'oggi, sembra ancora non essere del tutto operativa ma, al contrario, estremamente frastagliata e sordinata.

Sul piano dei numeri, i risultati emersi dall'approfondimento di indagini sulla gestione degli adempimenti amministrativi da parte degli uffici competenti provinciali rileva il volume di pratiche espletate riguardo alle certificazioni di ottemperanza (Figura 97).

Figura 97 - Certificazioni di ottemperanza rilasciate dagli uffici competenti per la L. 68/99. Per area geografica. Anni 2006 – 2007 (V. ass.)



Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

100 Tale elencazione è meramente esemplificativa. Infatti, il panorama normativo che interessa le imprese affidatarie di appalti pubblici potrebbe essere esteso alla analisi del D.M. 30/10/2007 del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale (Pubbl. in G.U. 27/12/2007 n. 299) che ha introdotto lo strumento delle "Comunicazioni obbligatorie telematiche dovute dai datori di lavoro pubblici e privati ai servizi competenti". Attraverso tale istituto sarà possibile avere a disposizione un quadro informativo telematico completo delle assunzioni e delle interruzioni dei rapporti di lavoro, sia nel settore pubblico che nel privato, e, conseguentemente, poter verificare, con riferimento alle assunzioni di lavoratori disabili, lo stato di attuazione della legge sul collocamento obbligatorio.

101 Gli oneri amministrativi per le imprese consistono, innanzitutto, negli obblighi informativi che sono costituiti da tutti gli adempimenti posti a carico delle imprese da norme di regolazione e che comportano la raccolta, il mantenimento e la trasmissione di informazioni a terzi e/o alle autorità pubbliche.

Il confronto tra i due anni osservati, 2006 e 2007, permette di rilevare un incremento in valori assoluti delle certificazioni rilasciate dai servizi per il collocamento delle persone disabili. Una crescita del numero di pratiche che ha riguardato l'intero territorio nazionale ed ogni singola ripartizione geografica. Sono complessivamente oltre 2.500, infatti, le certificazioni in più rilasciate nel corso del 2007, con gli incrementi più ampi registrati nelle regioni nord orientali con 7.789 documenti (+1.713, rispetto al 2006), ed in quelle centrali (4.871 nel 2007).

4.1.4 LE SANZIONI AMMINISTRATIVE

Gli illeciti amministrativi riferiti all'art. 15 della legge 68/99 si concretizzano:

- nel mancato invio del prospetto informativo; l'art. 9 della legge in commento impone ai datori di lavoro, pubblici e privati, l'obbligo di inviare agli uffici competenti entro il 30 gennaio di ogni anno un prospetto informativo da quale risultino, tra l'altro, i posti di lavoro e le mansioni disponibili per i disabili : il mancato invio comporta una sanzione di euro 578,43 maggiorata di euro 28,02 per ogni giorno di ritardo;
- nella mancata assunzione all'insorgenza dell'obbligo; i destinatari della normativa sono obbligati ai sensi dell'art. 9, comma 1, a formulare richiesta di assunzione agli uffici competenti entro 60 giorni dall'insorgenza dell'obbligo; l'omessa richiesta o la mancata assunzione entro 60 giorni, purché imputabile al datore di lavoro, comporta una sanzione amministrativa pari a 57,17 al giorno per ciascun lavoratore disabile non occupato, da versare al Fondo regionale.

L'ammontare delle sanzioni amministrative viene adeguato ogni cinque anni, con decreto del Ministro del lavoro e della Previdenza Sociale¹⁰².

Un trattamento equiparato dal punto di vista sanzionatorio, ricevono le categorie degli orfani e delle vedove; il regolamento di esecuzione, introdotto con il D.P.R. 333/00, all'art.9, comma 4, precisa che le medesime sanzioni amministrative debbano intendersi applicabili anche in caso di inadempienze rispetto agli obblighi di cui all'art. 18, comma 2 della legge 68/99.

In ordine ai destinatari delle sanzioni, il legislatore della 68/99 ne individua due categorie: i datori di lavoro privati e gli enti pubblici economici da un lato, ed i responsabili dipendenti della pubblica amministrazione dall'altro.

In quest'ultimo caso, tuttavia, in caso di violazioni della normativa in commento, non si applicano le disposizioni contenute nell'art.15, ma quelle specifiche del settore di loro appartenenza, e dunque le sanzioni penali, amministrative e disciplinari previste dalle norme sul pubblico impiego.

Particolare significatività assume l'art.9, comma 3 del D.P.R. 333/00, nella parte in cui prevede che le sanzioni amministrative non si applicano:

- a. ai datori di lavoro privati che occupano da 15 a 35 dipendenti;
- b. ai "partiti politici, le organizzazioni sindacali e le organizzazioni che, senza scopo di lucro, operano nel campo della solidarietà sociale, dell'assistenza e della riabilitazione.

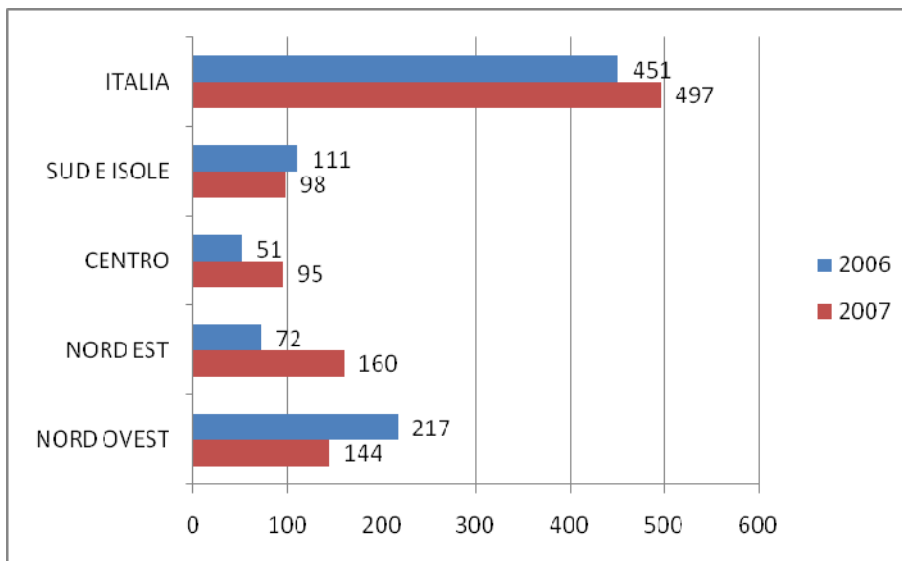
¹⁰² Con Decreto Ministeriale del 12 dicembre 2005 " *Adeguamento dell'importo delle sanzioni amministrative di cui all'art.15 della legge 12 marzo 1999, n.68*" gli importi delle sanzioni amministrative di cui all'art. 15, comma 1 sono aumentati, rispettivamente, da euro 516,00 ad euro 578,43 e da euro 25,00 ad euro 28,02, mentre quelli di cui al comma 4, da euro 51,00 ad euro 57,17.

Il legislatore, con tale disposizione, ha inteso non far gravare sanzioni amministrative su tali categorie di destinatari, nell'ipotesi in cui pongano in essere inadempienze in materia di assunzioni obbligatorie.

L'analisi dei dati relativa agli anni 2006 e 2007 evidenzia l'andamento pressoché costante, sul territorio nazionale, del numero complessivo di sanzioni accertate negli anni di riferimento; infatti, a fronte di n.653 sanzioni inflitte dalle Direzioni Provinciali del Lavoro nell'anno 2006, di cui n.451 per ritardato invio del prospetto informativo e n. 202 per ritardato adempimento agli obblighi di assunzione, l'incremento complessivo nell'anno seguente appare lievissimo, essendo le sanzioni accertate nell'anno 2007 pari a n. 684, di cui di cui n.497 per ritardato invio del prospetto informativo e n. 227 per ritardato adempimento agli obblighi di assunzione.

Le figure 98 ed 99 riportano il numero di sanzioni amministrative rilevate in Italia nel biennio 2006-2007, classificate per tipologia di inadempienza e per area geografica (il confronto per anno deve necessariamente tenere conto della quota di province per le quali il dato è pervenuto).

Figura 98 - Illeciti amministrativi accertati: Sanzioni per ritardato invio prospetto informativo. Per area geografica. Anni 2006 - 2007 (V. ass.)

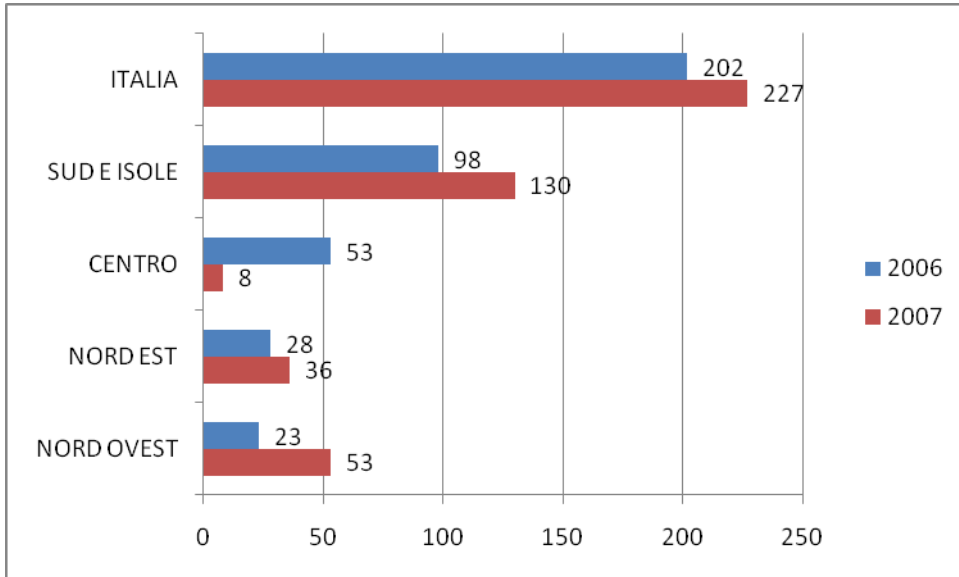


Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

Le informazioni registrate mostrano un andamento variegato, per territorio e per anno di riferimento; infatti, relativamente al numero di sanzioni accertate per ritardato invio del prospetto informativo, mentre nel Nord-Ovest si assiste ad un decremento delle stesse, di natura inversamente proporzionale al decorso del tempo, essendo passate da n.217 comminate nel 2006 a n.144 inflitte nel 2007, nel Nord - Est si registra, invece, una tendenza di segno totalmente opposto, essendo le sanzioni accertate aumentate da n.72 nel 2006 a n.160 nel 2007; analogo incremento si registra al Centro dove le sanzioni accertate, nel passaggio da un anno all'altro sono quasi raddoppiate da 51 sanzioni inflitte nel 2006 si è passati

Nel Sud e le Isole, invece, il numero delle sanzioni comminate per ciascun anno considerato si mantiene, per lo più, costante; si registrano, infatti, n.111 sanzioni inflitte nel 2006 e n. 98 nel 2007.

Figura 99 - Illeciti amministrativi accertati: Sanzioni per ritardato adempimento obblighi di assunzione Per area geografica. Anni 2006 - 2007 (V. ass.)



Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

Per quanto riguarda, invece, il numero di sanzioni amministrative rilevate in Italia negli anni 2006 - 2007, per ritardato adempimento agli obblighi di assunzione, mentre nel Nord-Ovest, nel Nord - Est e nel Sud si registra un incremento del numero delle sanzioni inflitte, per anno di riferimento, al Centro si manifesta invece una tendenza opposta, da 53 sanzioni comminate nel 2006 ad 8 inflitte nel 2007.

Gli organi preposti, *ex lege*, a vigilare sull'osservanza agli obblighi imposti dalla 68/99 ed a comminare le rispettive sanzioni sono i servizi ispettivi delle Direzioni Provinciali del Lavoro (DPL) ai quali compete redigere, ai sensi dell'art.9, comma 8 della legge 68/99, un verbale da inviare agli uffici competenti ed all'autorità giudiziaria nell'ipotesi che l'azienda rifiuti l'assunzione del disabile avviato dal Centro per l'Impiego (CPI).

Dal testo della norma non si rilevano le modalità di acquisizione delle informazioni relative alle inadempienze: e cioè se durante lo svolgimento delle normale attività ispettiva, o su segnalazione dei Centri per l'Impiego; dunque il sistema sanzionatorio funzionerà con maggiore efficacia laddove ci sarà uno stretto raccordo tra DPL e CPI.

4.2 IL FONDO NAZIONALE DISABILI E I DECRETI DI RIPARTO

Il Fondo per il Diritto al Lavoro dei Disabili, istituito presso il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, viene annualmente finanziato (art. 29 del D.L. n. 669/96, 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, e dell'anno 2007, in cui il finanziamento è stato pari a 37 milioni di euro. È prevista inoltre la conservazione dei residui delle somme che sono annualmente stanziati per il finanziamento del Fondo per il Diritto al Lavoro dei Disabili, ma non impegnate nell'esercizio di competenza, al fine di un eventuale e successivo utilizzo in quelli futuri.

Le misure di fiscalizzazione dei contributi previdenziali e assistenziali a carico del datore di lavoro previste dall'art. 13 e 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, sono finanziate con le risorse del Fondo Nazionale; le risorse del Fondo Regionale per l'occupazione dei soggetti disabili (art.14), inoltre, finanziano gli interventi atti alla trasformazione del posto di lavoro per renderlo adeguato alle possibilità operative dei lavoratori disabili, e le spese per 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 ed i consorzi, nonché i soggetti che stipulano 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.

Ha dunque alta priorità la definizione di criteri, legati ai principi di collocamento mirato, che permettano di attribuire, senza distrazioni 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 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.

A tal proposito, salvo che nel primo anno di avvio della riforma,¹⁰³ per il quale sono state conservate le risorse finanziarie non impegnate per l'esercizio di competenza, il legislatore ordinario ha demandato ad un successivo decreto ministeriale 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.

Dall'anno 2000 in poi, lo stato di avanzamento del complesso sistema organizzativo, introdotto dalla riforma del collocamento obbligatorio e dal decentramento

¹⁰³ 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.

amministrativo, ha così creato le condizioni necessarie per procedere alla distribuzione integrale delle risorse finanziarie del Fondo Nazionale alle Regioni.

Con riferimento alle modalità di ripartizione delle risorse, il D.M. n. 91/00, all'art. 4, fissa i termini per gli adempimenti da parte dei diversi attori coinvolti: i datori di lavoro privati, interessati ad ottenere le misure agevolative, devono, presentare ai Servizi competenti, 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. Inoltre, 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 potrà essere posticipato di 30 giorni al massimo.¹⁰⁴

Le Regioni devono comunicare, invece, entro il 30 novembre di ogni anno, al Ministero del Lavoro il numero dei programmi ammessi agli incentivi previsti dall'articolo 13 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 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;

¹⁰⁴ 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 suddetto (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.

- ai programmi che comportano modalità e tempi innovativi di lavoro;
- ai programmi che favoriscono l'inserimento lavorativo delle donne disabili;

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

Infine, riguardo le 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.

In tabella 56 è mostrata, per il periodo che va dall'anno 1999 all'anno 2003, 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).

Tabella 56 - 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
	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	Abruzzo	1.388.747,57	525.366,72	355.660,90	41.906,14	669.573,77
	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, della Salute e delle Politiche Sociali

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.

In accordo con le Regioni e Province Autonome, è stato distribuito 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";¹⁰⁵ 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.

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".¹⁰⁶

¹⁰⁵ 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"

¹⁰⁶ Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali Direzione Generale per l'Impiego – Divisione III – del 12 luglio 2001

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% 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 é 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 durata dei 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 68/99.¹⁰⁷

La distribuzione delle risorse del Fondo, effettuata secondo le modalità introdotte dal D.M. 91/00, é 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.

¹⁰⁷ 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

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 2005,¹⁰⁸ 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.

In tabella 57 è mostrata, per il periodo che va dall'anno 2005 all'anno 2007, la ripartizione del Fondo nazionale in oggetto tra le Regioni italiane suddivise per area geografica.

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

Tabella 57 - Ripartizione per gli anni 2004-2007 tra le Regioni italiane, suddivise per area geografica, del Fondo nazionale istituito con legge 68 del 1999 (cifre in euro)

Area geografica	Regione	Anno 2005	Anno 2006	Anno 2007
NORD-OVEST	Liguria	1.018.165,61	1.210.830,89	1.410.735,77
	Lombardia	6.507.356,92	6.507.356,94	8.510.000,00
	Piemonte	3.389.308,31	3.247.344,26	3.345.084,82
	Valle D'Aosta	0,00	0,00	0,00
NORD-EST	Bolzano	173.402,72	89.301,84	121.081,91
	Emilia Romagna	4.412.032,58	3.817.721,75	4.578.423,06
	Friuli Venezia Giulia	967.436,49	827.002,86	847.888,20
	Trento	389.284,58	388.727,44	402.496,72
	Veneto	5.381.380,43	4.820.527,01	5.373.324,07
CENTRO	Lazio	2.316.046,50	2.147.903,95	2.477.907,17
	Marche	1.975.260,96	1.822.558,86	2.528.767,00
	Toscana	2.140.459,48	2.215.070,58	2.510.729,40
	Umbria	365.545,75	265.709,74	375.363,79
SUD E ISOLE	Abruzzo	738.271,66	467.681,07	923.221,88
	Basilicata	0,00	0,00	51.322,14
	Calabria	364.022,04	879.803,90	0,00
	Campania	0,00	1.193.183,24	1.240.146,09
	Molise	0,00	77.593,85	115.479,25
	Puglia	228.902,04	526.021,95	994.877,33
	Sardegna	620.537,93	483.073,87	635.755,41
	Sicilia	0,00	0,00	557.395,99
Dotazione finanziaria nazionale		30.987.414,00	30.987.414,00	37.000.000,00

Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali

¹⁰⁸ Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali dell'8 luglio 2005

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.

Altresì, 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.

Al fine di ripartire le risorse finanziarie del Fondo per l'anno 2006, pari a ancora a euro 30.987.414,00, Ministero, Regioni e Province autonome hanno concordato:¹⁰⁹

- "l'individuazione di un nuovo criterio di riparto, di carattere correttivo ed equitativo, a valere per il 10% delle risorse totali disponibili, da applicarsi proporzionalmente al numero complessivo dei residenti in ogni Regione o Provincia autonoma (dati ISTAT 2004); l'entità delle risorse da ripartire secondo questo criterio testimonia il carattere ad esso attribuito di elemento correttivo del complessivo impianto del riparto; il valore equitativo è individuato nella proporzionalità con la popolazione residente posto che la percentuale di persone disabili (di quanti, quindi, possono nel corso della propria vita lavorativa rivolgersi al sistema dei servizi per il collocamento mirato) non prevede sostanziali differenze fra i diversi ambiti territoriali;
- l'applicazione sul restante 90% delle risorse disponibili dei due criteri di riparto utilizzati per il 2005, (attribuendo loro un peso pari rispettivamente al 75% e al 25% della quota pari al 90% del totale);
- di consentire esclusivamente alle Regioni Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia, caratterizzate da un mercato del lavoro poco dinamico, di tener conto – ai fini dei punteggi segnalabili – dei tirocini finalizzati all'assunzione sostenuti dal Fondo relativamente all'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro;
- di fissare un tetto massimo di risorse da assegnare alle singole Regioni e Province autonome nella misura del 21 per cento dell'intero ammontare delle risorse del Fondo, ridistribuendo proporzionalmente le eventuali risorse eccedenti tra le rimanenti."

Con l'obiettivo di distribuire le risorse finanziarie del Fondo per l'anno 2007, per il quale è stato autorizzato un finanziamento di euro 37.000.000,00¹¹⁰ (dal quale sono escluse le

¹⁰⁹ Decreto del Ministero del Lavoro e delle Previdenza Sociale del 26 giugno 2006

¹¹⁰ Come già esposto ed approfondito nel paragrafo 1.3.2, la legge n. 247 del 24 dicembre 2007 ("Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale") modifica sostanzialmente l'art. 13 della legge 68/99. Nel dettaglio, riguardo la dotazione finanziaria del Fondo, al nuovo comma 4 del suddetto articolo è indicato: «Per le finalità di cui al presente articolo è istituito presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale il Fondo per il diritto al lavoro dei disabili,

Regioni Valle d'Aosta e Calabria che hanno comunicato di non avere ancora esaurito i fondi derivanti dalle assegnazioni degli anni precedenti), il Ministero, le Regioni e le Province autonome hanno concordato:¹¹¹

- di riproporre un criterio di riparto, di carattere correttivo ed equitativo, già introdotto l'anno precedente, secondo cui il computo del 10% delle risorse totali disponibili, avviene proporzionalmente al numero complessivo dei residenti in ogni Regione o Provincia autonoma (dati ISTAT 2004); l'entità delle risorse da ripartire secondo questo criterio testimonia il carattere ad esso attribuito di elemento correttivo del complessivo impianto del riparto; il valore equitativo è individuato nella proporzionalità con la popolazione residente posto che la percentuale di persone disabili (di quanti, quindi, possono nel corso della propria vita lavorativa rivolgersi al sistema dei servizi per il collocamento mirato) non prevede sostanziali differenze fra i diversi ambiti territoriali.
- L'applicazione sul restante 90% delle risorse disponibili dei due criteri di riparto utilizzati negli anni precedenti, attribuendo loro un peso pari rispettivamente al 75% e al 25% della quota pari al 90% del totale;
- l'indicazione nelle tabelle impiegate per il calcolo del punteggio relativo al criterio a) di punti 1 per i tirocini sostenuti (relativamente alla voce assicurativa Inail) dal Fondo nazionale art. 13, L. 68/99 e finalizzati all'assunzione; tale opportunità sussiste esclusivamente per le Regioni Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia.
- L'individuazione di un tetto massimo di risorse da assegnare alle singole Regioni e Province autonome nella misura del 23% per cento delle risorse disponibili per il riparto del Fondo nazionale 2006, ridistribuendo proporzionalmente le eventuali risorse eccedenti tra le restanti Regioni e Province autonome.

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 (dal 2001 al 2007), 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.

L'ammontare complessivo delle risorse derivanti dall'operazione di recupero è stato 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 il pieno utilizzo delle risorse annualmente assegnate di meritare anche un ulteriore incoraggiamento di natura economica.

per il cui finanziamento è autorizzata la spesa di lire 40 miliardi per l'anno 1999 e seguenti, euro 37 milioni per l'anno 2007 ed euro 42 milioni a decorrere dall'anno 2008, annualmente ripartito fra le regioni e le province autonome proporzionalmente alle richieste presentate e ritenute ammissibili secondo le modalità e i criteri definiti nel decreto di cui al comma 5».

¹¹¹ Decreto del Ministero del Lavoro e delle Previdenza Sociale del 19 luglio 2007

4.3 L'ISTITUTO DELLA COMPENSAZIONE TERRITORIALE

4.3.1 PREMESSA

In questo paragrafo, si analizzano i dati e le informazioni ottenute tramite una ricerca sul campo, che ha avuto come obiettivo principale l'esame dei provvedimenti adottati dalla competente divisione della Direzione generale del mercato del lavoro nel biennio di riferimento, i cui contenuti sono rispondenti alle modalità e ai criteri individuati dal Decreto Ministeriale 24 aprile 2007 pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 11 maggio 2007 n. 108 recante "Criteri e modalità relativi al rilascio dell'autorizzazione alla compensazione territoriale di cui all'art. 5, comma 8, della legge 12 marzo 1999, n. 68". I dati e le informazioni in possesso sono stati aggregati sia per aree geografiche regionali sia per aree geografiche provinciali.

La scelta compiuta si giustifica in considerazione dell'esistenza, nel panorama generale delle province italiane, di un diverso livello d'interessamento dell'istituto in esame, tradotto sia in termini di spostamento degli obblighi occupazionali previsti dall'art. 3 e/o dall'art. 18 della legge n. 68/99, oppure di computo delle assunzioni di cui alla citata legge n. 68, già effettuate dal datore di lavoro a totale copertura dell'obbligo nazionale previsto, ma non correttamente distribuito a livello di singola provincia.

4.3.2 IL QUADRO NORMATIVO

Com'è noto l'art. 5 della legge 12 marzo 1999, n. 68 prevede per i datori di lavoro privati e gli enti pubblici economici la possibilità di essere autorizzati ad assumere in alcune province un numero di lavoratori aventi diritto al collocamento obbligatorio superiore a quello prescritto, portando l'eccedenza a compenso del minor numero di lavoratori da assumere in altre province.

Il Decreto del Presidente della Repubblica del 10 ottobre 2000, n. 333, all'art.5 attribuisce la competenza al rilascio dell'autorizzazione alla compensazione territoriale, che interessa unità produttive situate in province di regioni diverse, al Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, prevedendo che la richiesta di compensazione deve essere adeguatamente motivata in relazione alla situazione organizzativa propria del datore di lavoro richiedente, e che la decisione dell'organo competente tenga conto oltre che del numero degli iscritti negli elenchi del collocamento obbligatorio in ciascun ambito provinciale, anche di altri profili ritenuti utili ai fini della decisione.

Pertanto, il contenuto del provvedimento rilasciato dall'Amministrazione è il risultato del contemperamento delle esigenze occupazionali locali dei soggetti iscritti nelle liste del collocamento obbligatorio con quelle organizzative prospettate dal datore di lavoro richiedente, assicurando in ogni caso il principio della parità di trattamento tra le società aventi analoghi problemi organizzativi, le cui sedi provinciali, sono situate in aree geografiche omogenee.

A tal fine con il D.M. 24 aprile 2007 sono stati individuati criteri e modalità cui l'organo competente deve conformarsi per la concessione del provvedimento autorizzativo, tenendo conto delle realtà occupazionali locali, differenti sul territorio nazionale.

In particolare al fine di salvaguardare i posti di lavoro nelle province del Centro-Sud e delle Isole, nelle quali si registra un elevato numero di iscritti negli elenchi del collocamento obbligatorio e nelle quali risultano esigue le possibilità occupazionali, dovute alla scarsa presenza di attività imprenditoriali, è stato adottato il criterio della

conservazione dei posti di lavoro protetti nelle province appartenenti alla medesima area geografica, oppure acquisendo in tale area geografica i posti di lavoro protetti dell'area geografica del Centro Nord.

La finalità di salvaguardare i posti di lavoro nelle province dell'area del Centro-Sud e delle Isole, considerato, il carattere provinciale del collocamento obbligatorio, associata all'esigenza di una maggiore efficacia e trasparenza dell'azione amministrativa, ha comportato l'individuazione dei criteri e delle modalità di rilascio del provvedimento alla compensazione territoriale.

Infatti con il D.M. 24 aprile 2007 è stato introdotto nel nostro ordinamento il principio della "salvaguardia dei posti di lavoro protetti in aree geografiche omogenee", attribuendo agli organi del Ministero del lavoro il compito finale in termini di valutazione finale, vincolata ai contenuti del citato D. M.

4.3.3 I CONTENUTI DEL D. M. 24 APRILE 2007

L'emanazione del provvedimento di compensazione territoriale ha come finalità dichiarata quella di contemperare le esigenze occupazionali locali con quelle organizzative prospettate dal datore di lavoro che presenta l'istanza di compensazione territoriale per le province situate in regioni diverse, ed a tal fine il D.M. 24 aprile 2007 ha individuato, in via prioritaria, aree geografiche omogenee, suddividendo il territorio italiano in due gruppi regionali : da un lato la Valle d'Aosta, il Piemonte, la Lombardia, il Veneto, il Trentino – Alto Adige, il Friuli - Venezia Giulia, la Liguria, l'Emilia – Romagna, la Toscana, le Marche ed l'Umbria , dall'altro il Lazio, l'Abruzzo, il Molise, la Campania, la Basilicata, la Calabria, la Puglia, la Sicilia e la Sardegna.

La suddivisione per macro aree come sopra individuate, ai fini della concessione dell'autorizzazione alla compensazione territoriale, con riferimento ai casi concreti evidenzia quanto segue:

- a. l'autorizzazione ad assumere soggetti disabili, orfani, coniugi superstiti o profughi (il decreto ripete, sempre, "i soggetti di cui agli articoli 1 e 18 della legge n. 68/1999, iscritti negli elenchi del collocamento obbligatorio") in maggior numero rispetto all'aliquota prevista è concessa nella misura del 100% se l'obbligo ancora da assolversi è pari ad una sola scopertaura e le province interessate sono, indifferentemente, ubicate nelle due macro aree sopra indicate.
- b. l'autorizzazione ad assumere le "categorie protette" sopra evidenziate in maggior numero rispetto a quello previsto dalla legge, è concessa nella misura del 100% da calcolarsi sugli obblighi non assolti, indipendentemente dal numero delle unità, se l'assunzione avviene in favore di soggetti che si trovano nelle Regioni individuate nella seconda macro area (centro sud ed isole), con minori assunzioni nella aree del centro – nord (prima macro area). La finalità di tale previsione è finalizzata ad incrementare le possibilità occupazionali del Sud e delle isole secondo il principio che tende a favorire le zone ad alto tasso di disoccupazione e con minori posti disponibili;
- c. l'autorizzazione ad assumere soggetti "protetti" in maggior numero rispetto a quelli previsti dalla legge è concessa nella misura del 100% , allorché nelle province interessate alle minori assunzioni, situate in qualsiasi ambito territoriale, il numero dei dipendenti costituente base di computo, sia inferiore alle 8 unità, non concretizzando obbligo di assunzione, ma frazione percentuale. In questo caso appare evidente come sia il basso numero a facilitare una immissione in altro contesto territoriale dell'unità disabile da assumere

- d. l'autorizzazione ad assumere lavoratori protetti nella misura percentuale pari al 100%, calcolata sugli obblighi non ancora assolti, è concessa quando la particolare organizzazione aziendale della società richiedente si concretizza in cantieri mobili caratterizzati dalla loro temporaneità in qualunque ambito territoriale siano situati. La giustificazione di tale criterio è individuabile in una oggettiva impossibilità di utilizzo dei disabili in cantieri temporanei (si pensi ai cantieri stradali e a quelli di impiantistica);
- e. l'autorizzazione ad assumere i lavoratori "protetti" in misura maggiore rispetto a quella prevista dalla legge n. 68/1999 è possibile nella misura del 51% degli obblighi non assolti, allorché le carenze sono pari o superiori a due unità e le province interessate sono ubicate in Regioni del centro – nord o del centro sud e delle isole;
- f. l'autorizzazione non è concessa allorché, indipendentemente dal numero delle unità da assumere, la richiesta è volta ad ottenere una "migrazione" dei posti di lavoro protetti dalle province situate nelle regioni: Abruzzo, Lazio, Molise, Campania, Basilicata, Calabria, Puglia, Sicilia e Sardegna, alle province ubicate nella macro area del Centro – Nord. Tale criterio è coerente con quanto già sostenuto: salvaguardare la possibilità occupazionale locale in quelle province in cui la platea degli iscritti nelle liste del collocamento obbligatorio è vasta e le opportunità lavorative sono di gran lunga inferiori rispetto ad altre province, come testimoniano gli alti tassi di disoccupazione;
- g. l'autorizzazione, inoltre, non è concessa allorché il datore di lavoro per la provincia destinataria delle maggiori assunzioni ha presentato istanza di esonero parziale o già ha ottenuto il relativo provvedimento di esonero parziale dal competente Servizio provinciale ai sensi dell'art.5, comma 3, della legge n. 68/99. Tale diniego recepisce l'orientamento precedentemente espresso dall'Amministrazione con nota prot. n. 1630/M/76 dell'11 ottobre 2001 con la quale è stato ritenuto inammissibile il ricorso contestuale della società per le province interessate alle maggiori assunzioni all'istituto della compensazione territoriale e all'istituto dell'esonero parziale per la medesima realtà territoriale. Infatti i presupposti per l'applicazione dei due istituti sono molto diversi in quanto a fondamento dell'esonero parziale vi è l'impossibilità di assumere personale disabile per la natura dell'attività svolta dal datore di lavoro richiedente, viceversa, presupposto della compensazione territoriale è la capacità di assorbimento dei predetti soggetti in determinate sedi produttive, in luogo di altre, secondo le esigenze organizzative del datore di lavoro. Pertanto l'autorizzazione alla compensazione territoriale deve necessariamente precedere l'eventuale ricorso all'esonero parziale in quanto è necessario definire preventivamente il quadro giuridico degli obblighi previsti dalla legge n. 68 del 1999, ancora da assolversi in ciascuna provincia.

4.3.4 LE INFORMAZIONI GENERALI DISPONIBILI

Per un puntuale esame dell'istituto della compensazione territoriale nel biennio di riferimento si deve necessariamente partire dal dato nazionale riferito alle richieste presentate dai datori di lavoro al Ministero.

Da tali dati risulta che il numero delle richieste presentate dal 1 gennaio al 31 dicembre 2006 è pari a 226 mentre per l'anno 2007 tale numero è pari a 342.

Nell'anno 2006, sono stati rilasciati dall'Amministrazione centrale un numero complessivo di decreti pari a 189, di cui 140 provvedimenti di accoglimento delle richieste e 49 provvedimenti di reiezione, questi ultimi così suddivisi: 9 per il ricorso da parte della società dell'istituto dell'esonero parziale nella provincia destinataria delle maggiori assunzioni, 40 per richieste di spostamenti dal Sud al Nord.

Nell'anno 2007, sono stati rilasciati un numero complessivo di decreti pari a 186, di cui 162 provvedimenti di accoglimento delle richieste e 24 provvedimenti di reiezione, questi ultimi così suddivisi: 6 per il ricorso da parte della società all'istituto dell'esonero parziale nella provincia destinataria delle maggiori assunzioni, 18 per richieste di spostamenti dal sud al nord.

Inoltre si osserva che mentre nel 2006 sono state archiviate 37 richieste di compensazioni territoriali, nel 2007 il numero è cresciuto sino a 156; tale incremento si giustifica dal fatto che il datore di lavoro istante in fase istruttoria ha reso noto di non aver più interesse al rilascio del provvedimento di compensazione territoriale.

Infatti a fronte di una specifica richiesta di elementi da parte del Ministero del lavoro nonché di una maggiore informazione preventiva di cui alla legge n. 15 del 11 febbraio 2005 sull'esistenza di motivi ostativi legati alle situazioni individuate nel D.M. 24 aprile 2007, le società hanno ritenuto opportuno chiedere che il procedimento si concludesse con l'archiviazione dell'istanza presentata.

Ulteriore elemento di riflessione riguardo il mancato interesse manifestato dal datore di lavoro in fase istruttoria è costituito dalla possibilità che la società richiedente possa ottenere dal competente Servizio Provinciale la certificazione di ottemperanza di cui all'art. 17 della legge n. 68/99 sulla base della mera presentazione della richiesta di compensazione territoriale.

4.3.5 LE INFORMAZIONI PROVINCIALI

L'applicazione dei criteri individuati dal D.M. 24 aprile 2007 relativi alla percentualizzazione degli obblighi di cui all'art. 3 e all'art. 18 della legge n. 68 del 1999 ancora da assolversi in ciascuna delle province interessate alle minori assunzioni, ha comportato nel biennio 2006/2007 il mantenimento dei posti di lavoro riservati propri di ciascuna provincia, ed in particolare delle province situate nell'area geografica del Centro-Sud ed Isole.

Il criterio di salvaguardia dei posti di lavoro adottato al fine del contemperamento delle esigenze occupazionali locali dei soggetti iscritti negli elenchi del collocamento obbligatorio con le necessità organizzative prospettate dal datore di lavoro richiedente, successivamente formalizzato nel D.M. 24 aprile 2007, era già stato introdotto nell'anno 2006 dall'Amministrazione quale principio di carattere generale cui l'attività amministrativa relativa alle compensazioni territoriali doveva conformarsi.

A tal fine si riportano nella tabella 58, i dati riferiti al numero di volte in cui le singole province sono state interessate alle maggiori o alle minori assunzioni con il provvedimento di autorizzazione alla compensazione territoriale.

Tabella 58 - Compensazioni territoriali. Interesse rispetto alle assunzioni, per tipologia di interesse. Computo art. 3, computo art. 18, per eccedenze e carenze. Per Provincia e Regione di appartenenza. Anno 2006 (V. ass.)

Regioni Province	COMPENSAZIONI		COMPUTO ART. 3		COMPUTO ART.18	
	Province interessate alle MAGGIORI assunzioni	Province interessate alle MINORI assunzioni	Eccedenze	Carenze	Eccedenze	Carenze
Abruzzo	3	30	8	2	1	1
L'Aquila	1	5	2	1	1	1
Chieti	0	7	1	0	1	1
Pescara	1	12	4	1	0	0
Teramo	1	6	1	0	0	0
Basilicata	0	8	1	2	2	0
Matera	0	4	1	0	1	0
Potenza	0	4	2	-	1	0
Calabria	2	17	6	1	0	0
Catanzaro	1	7	2	1	0	0
Cosenza	0	7	1	0	0	0
Crotone	0	0	1	0	0	0
Reggio Calabria	0	2	1	0	0	0
Vibo Valentia	1	1	1	0	0	0
Campania	1	34	15	5	1	2
Avellino	0	4	1	1	0	0
Benevento	0	2	1	0	0	0
Caserta	0	8	4	1	0	0
Napoli	0	14	6	2	0	2
Salerno	1	6	3	1	1	0
Emilia-Romagna	11	99	7	21	0	0
Bologna	5	23	2	5	0	0
Ferrara	0	9	1	2	0	0
Forlì-Cesena	0	10	1	4	0	0
Parma	0	10	1	2	0	0
Piacenza	1	12	0	2	0	0
Ravenna	3	14	1	1	0	0
Reggio Emilia	0	9	0	2	0	0
Rimini	2	12	1	3	0	0
Friuli Venezia Giulia	2	43	3	6	0	0
Gorizia	0	4	0	1	0	0
Pordenone	1	10	1	1	0	0
Trieste	0	13	2	2	0	0
Udine	0	16	0	2	0	0
Lazio	17	29	15	5	5	1
Frosinone	0	10	1	0	0	0
Latina	2	5	2	2	1	0
Rieti	0	1	2	0	0	0
Roma	15	6	8	2	4	1
Viterbo	0	7	2	1	0	0
Liguria	3	51	1	7	0	1
La Spezia	0	12	2	1	0	0
Genova	2	21	3	5	0	1
Imperia	1	7	2	1	0	0
Savona	0	11	0	1	0	0

Regioni Province	COMPENSAZIONI		COMPUTO ART. 3		COMPUTO ART.18	
	Province interessate alle MAGGIORI assunzioni	Province interessate alle MINORI assunzioni	eccedenze	carenze	eccedenze	carenze
Lombardia	32	93	17	17	2	4
Bergamo	1	17	1	4	1	0
Brescia	2	13	0	3	0	0
Como	0	7	1	1	0	0
Cremona	1	9	0	1	0	0
Mantova	1	14	1	1	1	1
Milano	23	18	12	4	0	2
Sondrio	0	5	0	2	0	0
Varese	4	10	2	1	0	1
Marche	1	5	4	10	2	1
Ancona	1	9	1	6	1	0
Ascoli Piceno	1	8	1	1	1	0
Macerata	0	5	0	1	0	1
Pesaro Urbino	0	7	2	2	0	0
Molise	1	5	1	1	0	0
Campobasso	0	4	1	0	0	0
Isernia	1	1	0	1	0	0
Piemonte	11	96	7	17	0	1
Verbania	1	6	0	1	0	0
Alessandria	2	12	3	2	0	0
Asti	0	5	0	2	0	0
Biella	0	11	1	3	0	0
Cuneo	1	12	0	2	0	0
Novara	1	15	1	2	0	0
Torino	6	18	1	7	0	1
Vercelli	0	7	1	3	0	0
Puglia	7	26	7	7	1	0
Bari	2	12	2	4	1	0
Brindisi	-	9	1	1	0	0
Foggia	2	1	1	0	0	0
Lecce	3	4	3	2	0	0
Sardegna	2	16	4	3	0	0
Cagliari	0	5	1	1	0	0
Nuoro	1	4	1	0	0	0
Oristano	0	1	1	1	0	0
Sassari	1	6	1	1	0	0
Sicilia	3	82	17	4	2	0
Agrigento	0	8	2	0	0	0
Caltanissetta	1	0	1	0	0	0
Catania	0	15	2	1	1	0
Enna	0	0	1	0	0	0
Messina	0	7	2	1	0	0
Palermo	2	9	5	2	0	0
Ragusa	0	8	1	0	0	0
Siracusa	0	8	1	0	0	0
Trapani	0	9	2	0	0	0
Toscana	3	82	16	15	0	1
Arezzo	1	4	1	1	0	0
Firenze	1	15	5	4	0	1
Grosseto	1	6	2	1	0	0
Livorno	0	8	2	1	0	0
Lucca	0	5	3	0	0	0
Massa Carrara	0	5	1	1	0	0
Pisa	0	7	0	3	0	0

Regioni Province	COMPENSAZIONI		COMPUTO ART. 3		COMPUTO ART.18	
	Province interessate alle MAGGIORI assunzioni	Province interessate alle MINORI assunzioni	eccedenze	carenze	eccedenze	carenze
Pistoia	0	11	1	1	0	0
Prato	0	10	0	2	0	0
Siena	0	11	1	1	0	0
Trentino Alto Adige	1	19	0	2	0	0
Bolzano	1	5	0	1	0	0
Trento	0	10	0	1	0	0
Umbria	2	19	3	4	0	0
Perugia	1	12	1	3	0	0
Terni	1	7	2	1	0	0
Veneto	13	95	8	18	3	2
Belluno	1	7	0	2	0	0
Padova	2	18	0	4	1	0
Rovigo	1	7	2	1	2	1
Treviso	2	9	0	3	0	0
Venezia	1	21	2	5	0	1
Verona	5	18	2	3	0	0
Vicenza	1	15	2	2	0	0
Totale Italia	116	853	152	138	16	14

I dati riportati si riferiscono al numero di volte in cui le singole province sono state interessate alle maggiori o alle minori assunzioni con provvedimento di autorizzazione alla compensazione territoriale.

Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. 2008

Dalla lettura dei dati relativi all'anno 2006 e 2007 emerge come l'istituto della compensazione territoriale costituisca un fenomeno generalizzato che interessa la totalità delle province italiane con riferimento alle minori assunzioni di soggetti iscritti negli elenchi del collocamento obbligatorio.

In particolare, si riscontra che le province destinatarie delle maggiori assunzioni di soggetti iscritti negli elenchi del collocamento obbligatorio risultano essere i tradizionali poli produttivi delle province di Milano, Torino, Genova, Bologna per le aree del centro – nord, mentre per le aree del Centro-Sud ed Isole Roma, Napoli, ed a seguire Palermo e Bari.

Da una panoramica dei dati aggregati per provincia, è possibile osservare come l'applicazione della percentualizzazione del 51% sugli obblighi di cui alla legge n. 68/99, ancora da assolversi in ciascuna provincia dalla quale si chiede lo spostamento abbia consentito il mantenimento dei posti di lavoro "protetti" in ciascuna delle province appartenenti alle aree geografiche omogenee così come individuate nel D.M. 24 aprile 2007.

Nella comparazione dei dati si registra nell'anno 2007 un trend positivo per la provincia di Roma rispetto all'anno precedente così come, per la provincia di Bari, che hanno visto, in qualità di province interessate alle maggiori assunzioni, un aumento del numero dei posti di lavoro riservati ai soggetti iscritti negli elenchi del collocamento obbligatorio in ognuna di esse.

La compensazione territoriale di cui all'art. 5 della legge n. 68 del 1999, può riguardare lo spostamento degli obblighi espressi in unità, ed anche lo spostamento di frazioni percentuali d'obbligo non superiori allo 0,50, che si configurano nelle province in cui l'esiguo numero dei dipendenti costituenti la base di computo è inferiore alle 8 unità.

A fronte del mancato utilizzo, da parte dei datori di lavoro delle frazioni percentuali d'obbligo di cui sopra, la codificazione nel D.M. 24 aprile 2007 del loro spostamento ha

permesso "la emersione di possibilità occupazionali" in passato considerate irrilevanti a fini dell'assolvimento dell'obbligo in loco, coinvolgendo tutte le province italiane.

4.3.6 LA COMPUTABILITÀ DELLE ECCEDENZE DI ASSUNZIONI OBBLIGATORIE

Un fenomeno in aumento riscontrabile nel biennio di riferimento è costituito dalle richieste volte ad ottenere il provvedimento di compensazione territoriale, che interviene a posteriori e relativo alle assunzioni già effettuate ai sensi della legge n. 68 del 1999, dai datori di lavoro, la cui distribuzione territoriale, risulta essere inferiore o superiore all'obbligo previsto dalla normativa sul collocamento obbligatorio in ciascun ambito provinciale.

Dai dati contenuti nella tabella 58 si può osservare come le province dell'area del centro nord vedono in ciascuna di esse assunzioni di cui alla legge n. 68 del 1999, in numero superiore rispetto all'obbligo proprio.

La presenza di soggetti di cui alla legge n. 68/99 in numero superiore, quindi eccedenti la quota d'obbligo, deriva da trasformazioni societarie, da modifiche organizzativo - aziendale, oppure da cambi di appalti, che impongono il mantenimento dei lavoratori già assunti.

L'istituto della compensazione territoriale previsto dall'art. 5 della legge n. 68 del 1999 trova applicazione oltre che per i soggetti disabili, anche per le categorie protette di cui all'art. 18 della citata legge n. 68/99 come richieste riguardante in particolare il computo delle assunzioni già effettuate ai sensi del citato art. 18.

Dalla lettura dei dati riferiti all'anno 2006, si rileva a livello nazionale una marginalità del fenomeno che vede le province interessate alle richieste di computo delle eccedenze di art. 18 localizzate per oltre il 50% nelle province dell'area geografica del Centro Sud.

La rilevazione dell'anno successivo, evidenzia un paritario interessamento al computo delle eccedenze di soggetti di cui all'art. 18, da parte sia delle province dell'area geografica del Centro Nord, sia di quelle del Centro Sud ed Isole.

4.3.7 CONCLUSIONI

L'entrata in vigore del D.M. 24 aprile 2007 ha consentito ai datori di lavoro, in un'ottica di semplificazione e di snellimento delle procedure, di conoscere, preventivamente alla presentazione della richiesta, i criteri e le modalità seguiti dall'amministrazione per il rilascio del provvedimento finale.

L'individuazione di criteri oggettivi ha fatto venir meno l'interesse a ricorrere, contrariamente a quanto è avvenuto nel passato a fronte di provvedimenti a contenuto negativo concessi nell'ambito dell'attività amministrativa discrezionale.

La deflazione del contenzioso sul piano pratico si è concretizzata in un risparmio di risorse umane e finanziarie.