

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

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

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

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

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

Fonte: Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

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

²⁴ Articolo 12, Legge 68/99.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fonte: Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

1.7 UNA PRIMA RICOSTRUZIONE DEI FLUSSI

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

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

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

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

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

Fonte: Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

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

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

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

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

1.8 LE INFORMAZIONI DISPONIBILI SULLA QUOTA DI RISERVA

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

Tabella 1.15 - Quota di riserva e posti scoperti per le imprese obbligate, per fascia dimensionale.

Anni 2004 - 2005 (v.a. e n° province rispondenti)

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

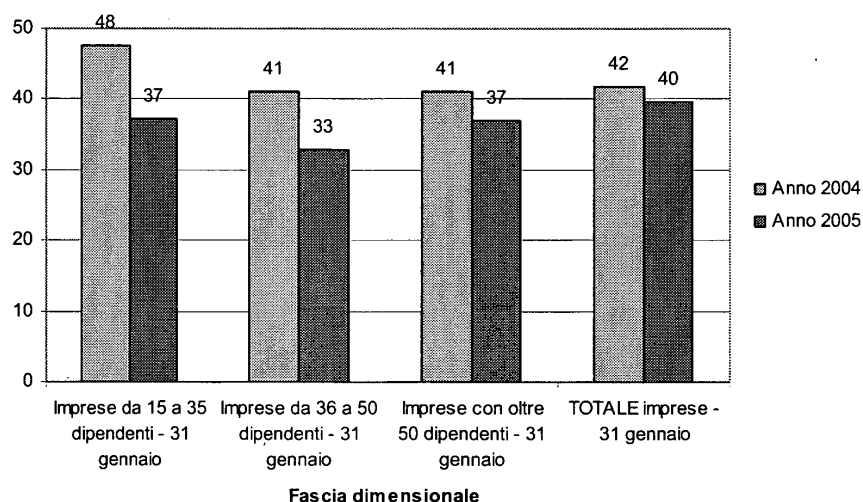
Fonte: Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

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

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

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

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



Fonte: Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

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

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

1.9 LA RETE DEI SERVIZI E DEGLI ATTORI

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fonte: Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fonte: Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

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

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

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

Fonte: Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

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

1.10 UN APPROCCIO DI GENERE ALLA DISABILITÀ

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

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

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

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

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

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

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

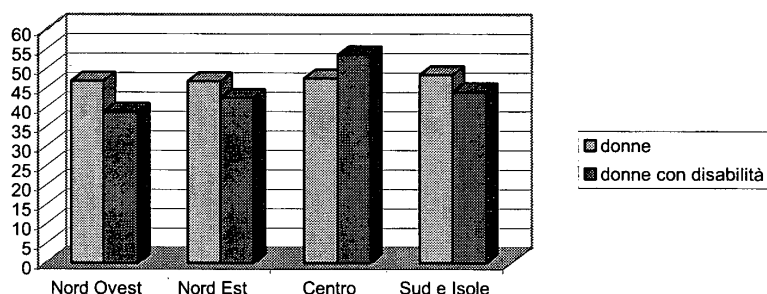
tendente ad eliminare la discriminazione nei confronti della donna" (art.2); la Risoluzione della I Conferenza Europea sulla Vita Autodeterminata per le Donne Disabili (ONU, 1996) che, affermando che le donne disabili sono soggette a massicce violazioni dei Diritti Umani senza riguardo per la loro età,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

1.10.1 I NUMERI DELLE DONNE DISABILI

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

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

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

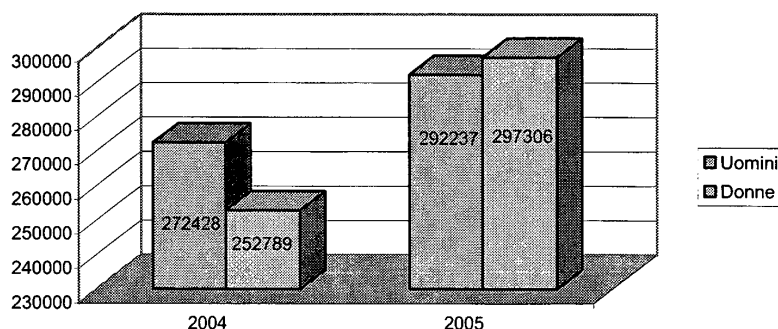


Fonte: ISFOL PLUS, 2005

A) LE ISCRIZIONI

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

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



Fonte: Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

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