

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 e della Previdenza Sociale ogni due anni, entro il 30 giugno, presenti al Parlamento una relazione sullo stato di attuazione della presente legge, sulla base dei dati che le regioni annualmente, entro il mese di marzo, sono tenute ad inviare al Ministro stesso.

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 e della Previdenza Sociale, 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

PAGINA BIANCA

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 Continente⁸.

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 servizi⁹.

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 appartenenza¹⁰.

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

⁸ 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.

⁹ Ibidem.

¹⁰ 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 discriminatoria.¹¹

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 Unite¹², consente di fornire una risposta integrata alle esigenze eterogenee di uomini e donne con disabilità"¹³.

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

¹¹ COM (2007) 738 def. del 26.11.2007, cit.

¹² Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, art. 3 sui principi generali e art. 9 sull'accessibilità.

¹³ 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.*¹⁴

- 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

¹⁴ 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 inattuati 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 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 .

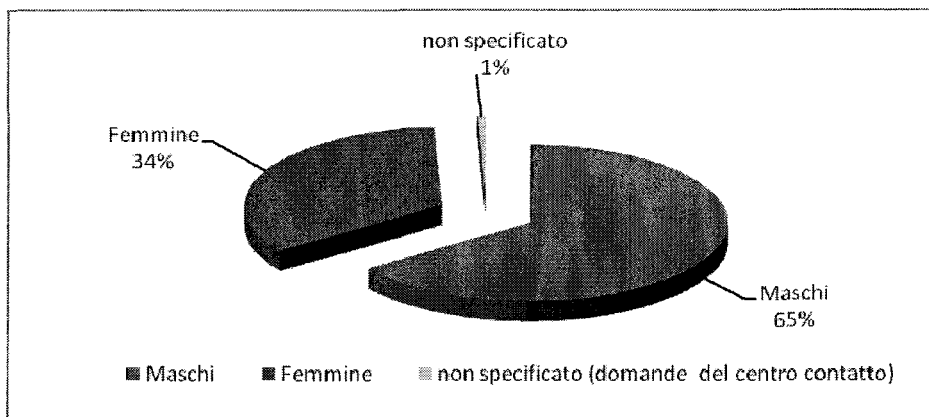
Appartengono alla categoria degli interventi di comunicazione e promozione: la creazione di un Numero verde per dare informazioni, sia alle imprese che ai disabili (percentuali del 15% contro 85%), sulle modalità di attuazione e sulle potenzialità offerte dalla legge n. 68/99. Rispetto all'area dell'informazione 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 fig. 3 a fig. 7) i dati quantitativi complessivi del servizio di consulenza on line. Le statistiche sono state

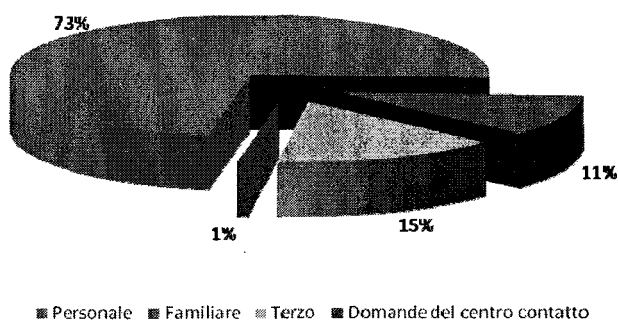
elaborate sulla base dei quesiti pervenuti e suddivise secondo i seguenti cluster: distinzione per "sesso", distinzione per "richiesta per", distinzione per "argomento", distinzione per "regione", e distinzione per "area geografica".

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 di 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 (fig. 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 (fig. 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% - fig. 4) e con riferimento ad argomenti legati all'obbligo di assunzione (30,7% - fig. 6) e al prospetto informativo (13,6% - fig. 6).

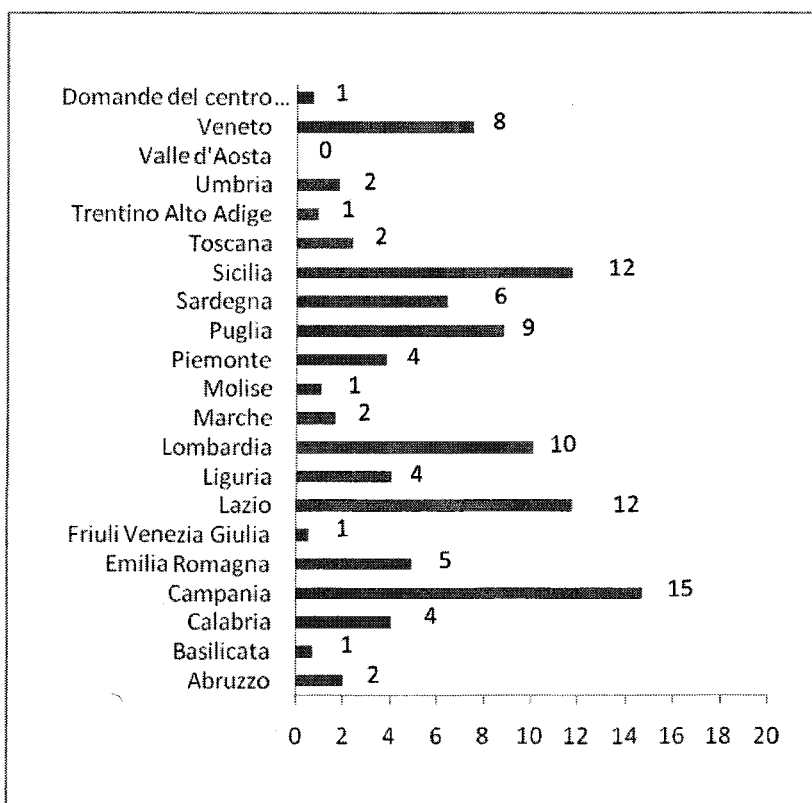
La rubrica "esperto risponde" è stata supportata da una campagna di comunicazione che ha previsto la produzione e distribuzione di materiale cartaceo ed una campagna banner. Sono stati ideati, prodotti e distribuiti:

_ 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

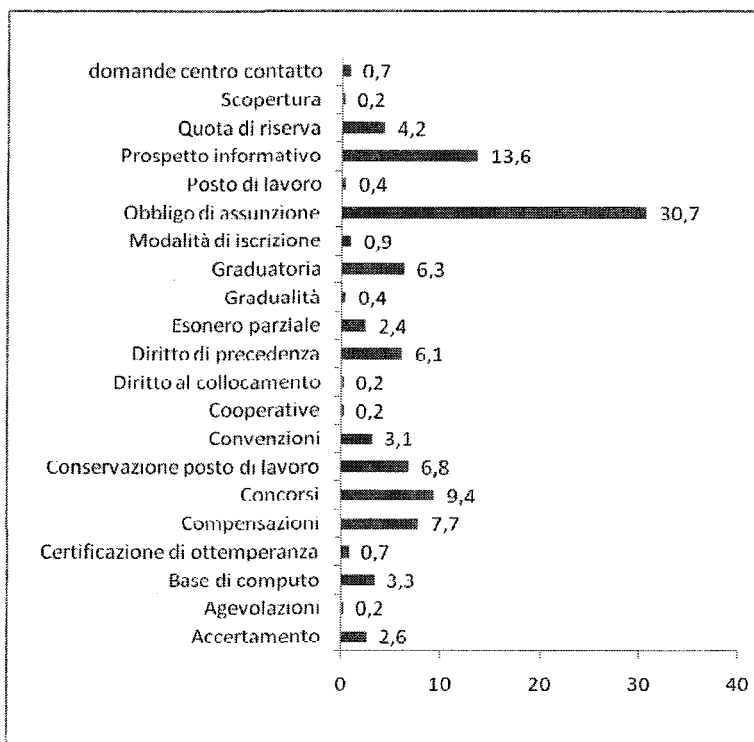
_ n. 5.000 locandine con funzione di informazione all'interno dei luoghi direttamente coinvolti nell'applicazione della normativa oggetto della campagna.

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



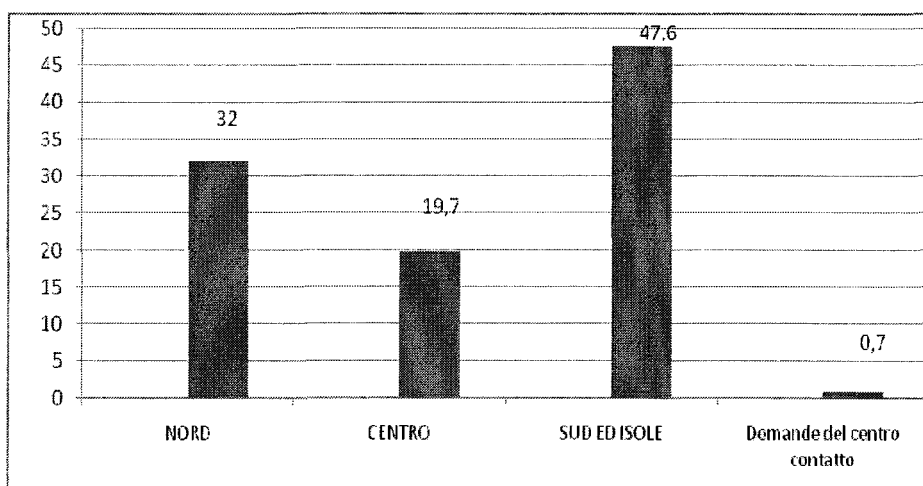
Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali

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



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

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



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.