

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.⁶²

⁶² 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

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

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.

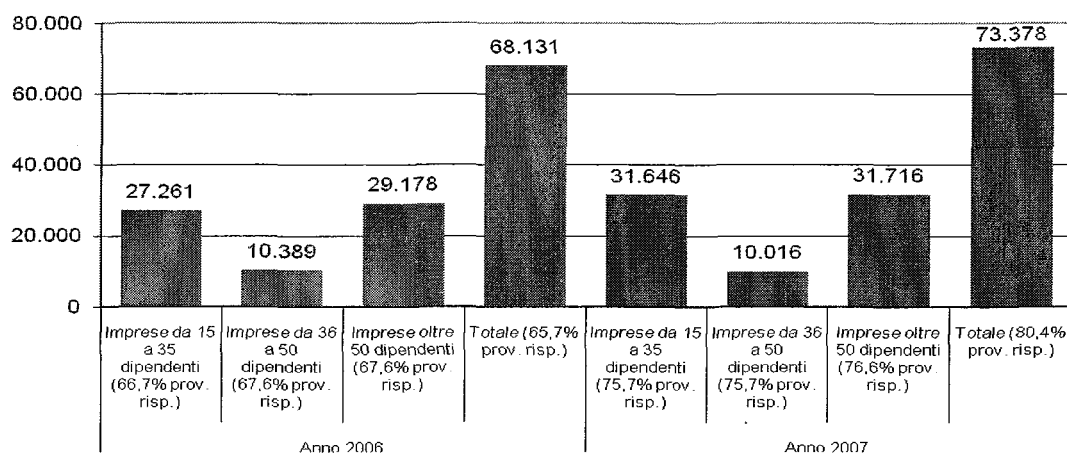
	Classe dimensionale	Quota di riserva	Prov. non risp.	Posti scoperti	Prov. non risp.
Anno 2006	Imprese da 15 a 35 dipendenti	1.537	39	296	36
	Imprese da 36 a 50 dipendenti	1.015	39	81	37
	Imprese oltre 50 dipendenti	52.336	40	9.126	37
	Totale	54.889	40	10.918	36
Anno 2007	Imprese da 15 a 35 dipendenti	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).

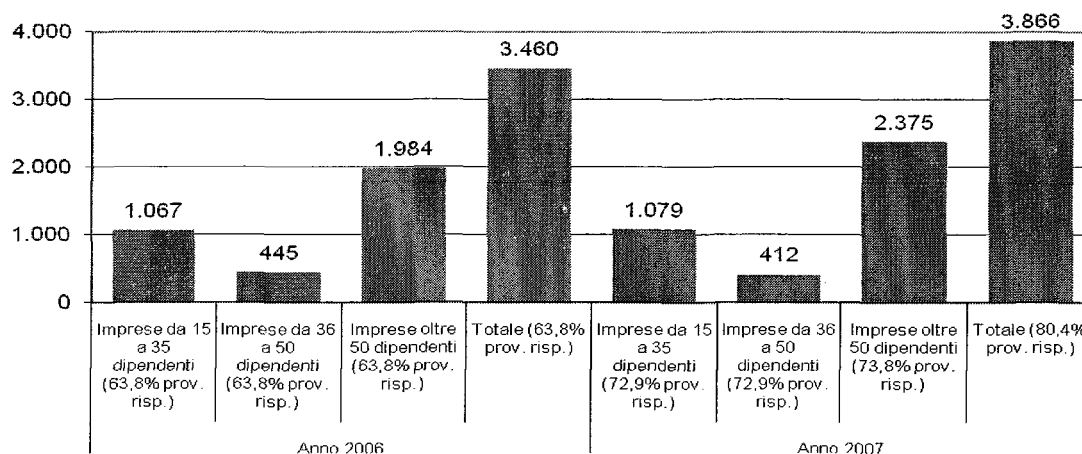
Possiamo dunque affermare che la quota di riserva per le imprese pubbliche è molto inferiore a quella delle imprese private. Ciò è dovuto essenzialmente alla differenza nel numero di istituti di natura pubblica dislocati sul territorio nazionale che è notevolmente inferiore al numero di aziende private. 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).

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%).

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

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 V. %)

	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

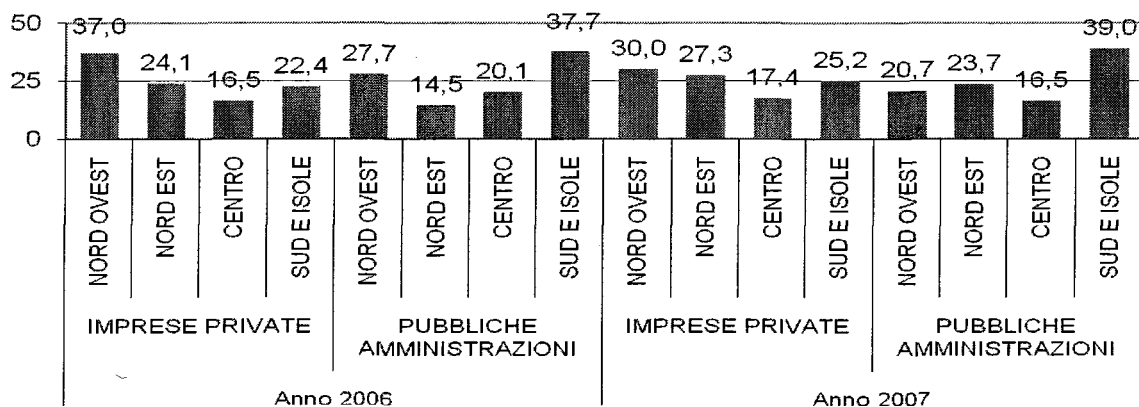
Tabella 22 - Quota di riserva e posti scoperti al 31 dicembre nelle imprese pubbliche soggette ad obbligo di assunzione di soggetti con disabilità (art. 3, legge 68/199). Classificazione per macroarea geografica. Anni 2006-2007 (V. ass e V. %)

	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 amministrazioni 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 europea⁶³.

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

⁶³ 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.

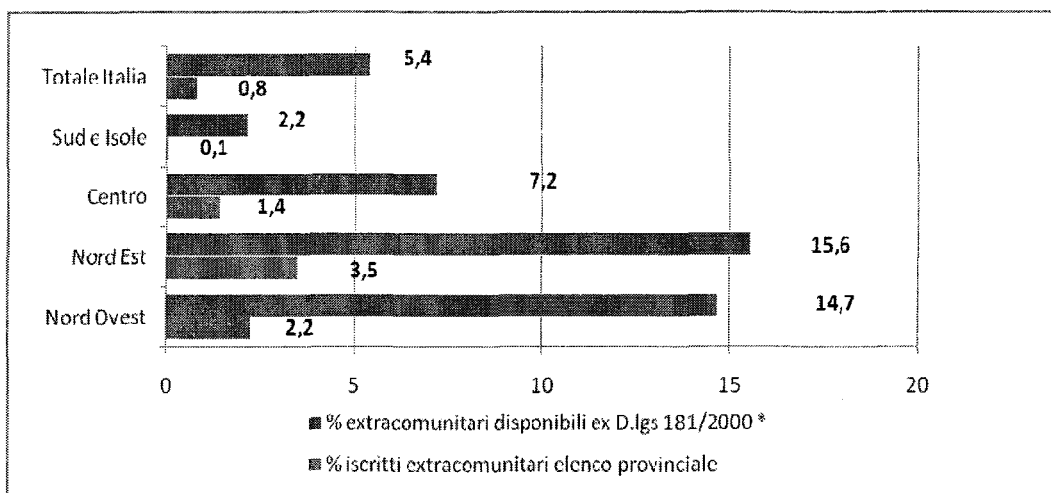
dell'immigrazione (Questure in primis, ma anche servizi sociali, INPS, ASL ecc..) è stata la principale strategia seguita dal sistema dei servizi Pubblici per l'Impiego.

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 territorio.⁶⁴

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 disoccupati⁶⁵ 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 marcata.⁶⁶

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



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%.

⁶⁴ 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.

⁶⁵ Vale a dire che hanno presentato una dichiarazione di immediate disponibilità ai sensi del Dlgs 181/99.

⁶⁶ 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.

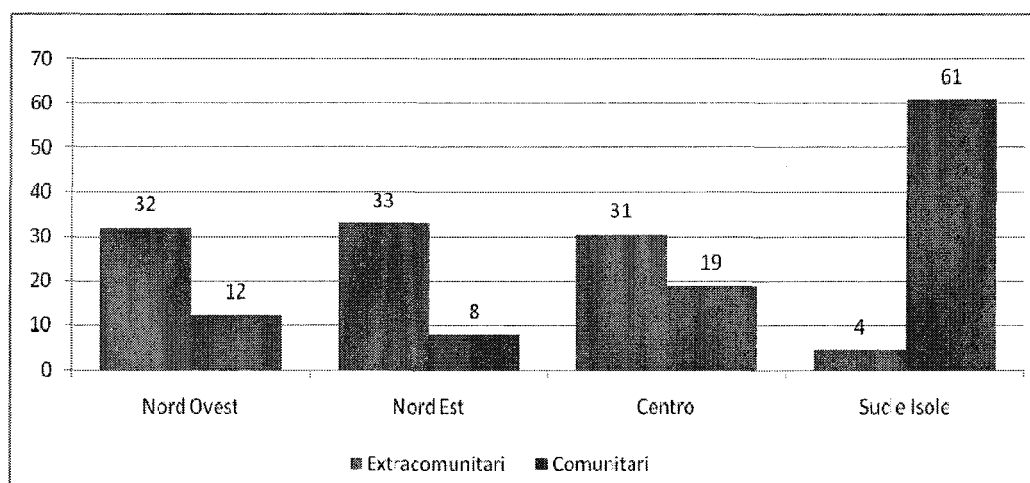
Tabella 23 - Iscritti all'elenco unico provinciale (Art. 8) al 31 dicembre 2007. Prime 10 province per incidenza

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



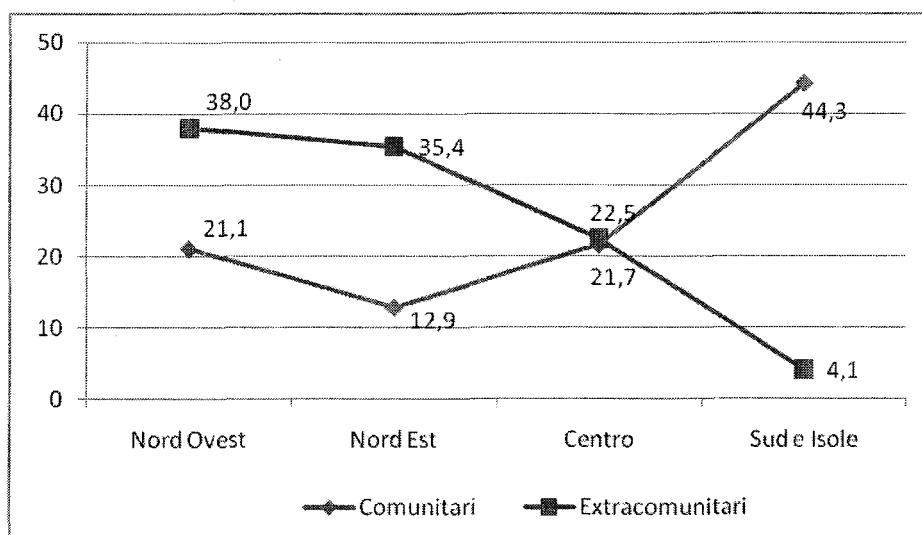
Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2008

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 (V. %)



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

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

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.

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 autoctoni⁶⁷.

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.

⁶⁷ 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"⁶⁸. 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 mirato⁶⁹, 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 interesse⁷⁰, sia nell'ottica della celebrazione del 2007 quale anno europeo delle pari

⁶⁸ Commissione europea *100 parole per la parità* DG V Occupazione e Affari sociali, 2002.

⁶⁹ 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".

⁷⁰ 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, convergono 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 paragrafo 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.

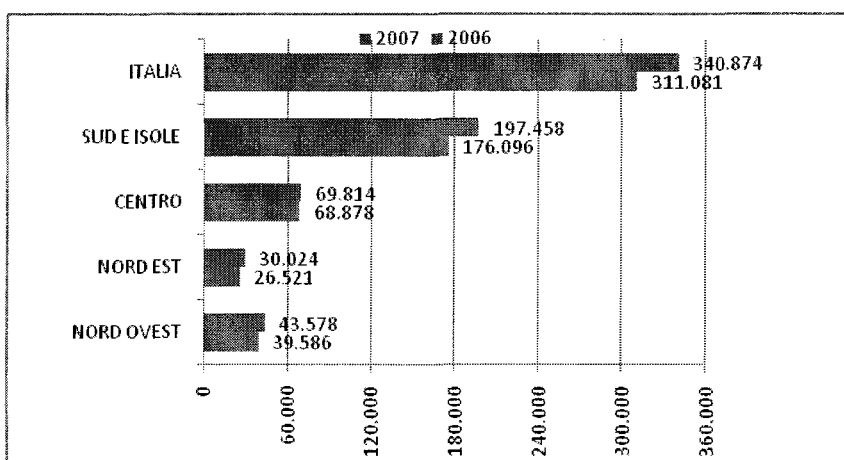
I paragrafi seguenti illustrano in dettaglio questi aspetti inerenti le iscrizioni.

3.1.1 LE ISCRIZIONI ALL'ELENCO UNICO PROVINCIALE (ART. 8) AL 31 DICEMBRE ANNUALITÀ 2006 E 2007⁷¹ 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.

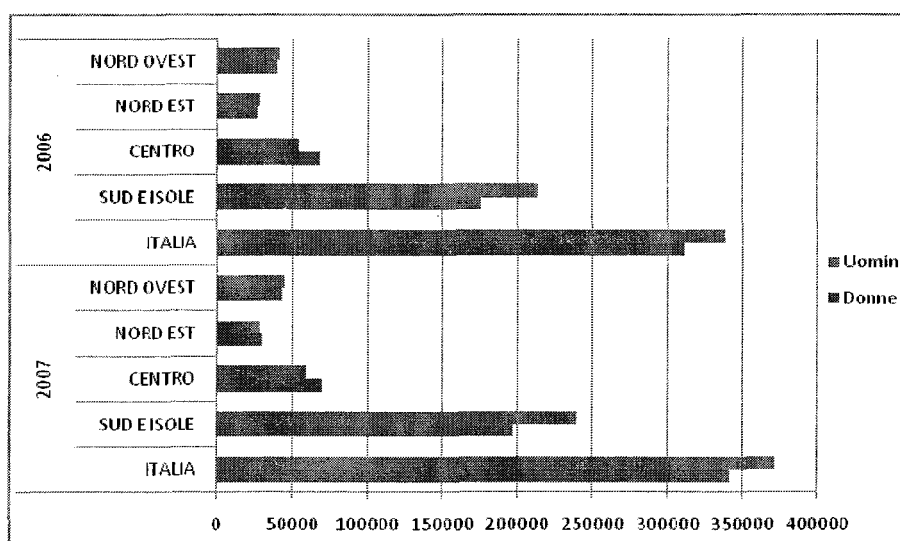
Figura 62 - Donne disabili iscritte all'elenco unico provinciale (art. 8) al 31 dicembre annualità 2006 e 2007 - per area territoriale (V. ass.)



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

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

⁷¹ 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 tab. 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 fig. 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 (V. %)

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 fig. 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 tab. 26 illustra, su base territoriale e in valori assoluti, le variazioni intercorse nelle iscrizioni di uomini e donne dal 2006 al 2007⁷² e quindi evidenzia in termini di valori assoluti, quanto già suggerito dagli istogrammi delle fig. 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).

⁷² 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