

**QUINTA RELAZIONE AL PARLAMENTO SULLO
STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE 12 MARZO 1999, N. 68
“NORME PER IL DIRITTO AL LAVORO DEI DISABILI”
ANNI 2008-2009**

PRESENTAZIONE

La Quinta Relazione al Parlamento sulla Legge 68/99 restituisce le periodiche informazioni sullo stato di attuazione delle Norme sul diritto al lavoro dei disabili nel corso di un anno contraddistinto dalle conseguenze della crisi economica e da importanti segnali di attenzione rivolti al mondo della disabilità.

Da un lato, infatti, la crisi che ha investito l'intero sistema produttivo ha avuto anche in Italia consistenti ripercussioni sul mercato del lavoro, costringendo le amministrazioni a riformulare gerarchie di priorità nell'erogazione di politiche attive, a favore dei percettori di ammortizzatori sociali. Nel contempo, i valori negativi nel mercato del lavoro hanno penalizzato proprio i beneficiari della Legge 68/99, in prevalenza ancorati a quote percentuali sulle assunzioni.

Sul secondo versante, invece, l'aspetto più rilevante è costituito dalla ratifica da parte dell'Italia della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità¹ la quale introduce, in un ordinamento italiano sostanzialmente conforme agli obiettivi e ai principi della stessa Convenzione, elementi aggiuntivi tesi a rafforzare la tutela dei diritti dei disabili², anche sul versante del lavoro e dell'occupazione³.

Un ulteriore elemento di novità è introdotto dall'istituzione dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità, costituito con l'obiettivo di promuovere l'attuazione della Convenzione; predisporre un programma di azione biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità; promuovere la realizzazione di studi e ricerche che possano contribuire ad individuare aree prioritarie verso cui indirizzare azioni e interventi per la promozione dei diritti.

Il combinato di questi fattori sembra riprendere il profilo dell'indagine contenuta nella presente Relazione, teso tra andamenti occupazionali negativi - del resto in linea con le contrazioni del mercato del lavoro nazionale - ed una sostanziale efficienza del sistema nel favorire l'occupazione di questo specifico target.

Un sistema che, tuttavia, continua ad essere caratterizzato da una profonda demarcazione geografica tra efficienza ed emergenza, malgrado alcuni segnali, tra i quali la maggiore accessibilità delle sedi e nuove linee di programmazione, attestino una volontà di ridurre gap ancora notevoli. Inoltre, aumenta al 65% la percentuale di amministrazioni provinciali dotate di

¹ Legge 3 marzo 2009, n. 18, (pubblicata in Gazzetta Ufficiale N. 61 del 14 marzo 2009).

² L'Italia è tenuta ad adeguare l'ordinamento interno agli obblighi convenzionali, apportando alla legislazione tutte le modifiche necessarie per assicurare l'esecuzione degli impegni assunti. Ciò rileva in particolare per i diritti economici, sociali e culturali, categoria che comprende il diritto al lavoro, per la cui realizzazione la Convenzione prevede che gli Stati adottino tutte le misure necessarie in base alle risorse economiche disponibili (art. 4, par. 2).

³ L'art. 27 della Convenzione, dedicato a "Lavoro e occupazione", riconosce il diritto al lavoro delle persone con disabilità su base di uguaglianza con gli altri individui. Tale diritto deve essere garantito anche a coloro che acquistano una disabilità nello svolgimento della propria attività lavorativa ed include il diritto del disabile di mantenersi con l'attività lavorativa scelta o accettata in un mercato del lavoro aperto.

sistema informativo di raccolta dati su domanda e offerta di lavoro nell'ambito del collocamento mirato.

Il primo dato significativo riguarda il calo degli iscritti disabili agli elenchi tenuti dagli uffici competenti provinciali, con una contrazione di oltre 15.000 unità nel biennio, per un totale di 721.827 disabili nel 2008 e 706.568 nel 2009. In questo caso, la diminuzione del volume delle iscrizioni, più che determinata da un effetto scoraggiamento, pare essere un adeguamento delle liste alla effettiva volontà di cercare lavoro, in quanto la modifica della L.118/71 consente ai percettori di assegni di invalidità di autocertificare la propria condizione di disoccupazione⁴. Per quanto riguarda il totale dei soggetti aventi diritto (iscritti disabili ed ex art.18), al 31 dicembre del 2008 si registrava un totale di 769.598 unità iscritte agli elenchi unici provinciali, cifra superiore di quasi 1.204 individui rispetto all'anno precedente. Nel 2009 il totale degli iscritti subisce una contrazione di 18.313 unità.

La distribuzione nelle liste vede permanere una spiccata prevalenza di iscritti al Sud e nelle Isole, con valori che da anni si attestano intorno al 60% del totale.

Anche sul versante degli andamenti si registra una flessione nel corso del biennio di riferimento, laddove si passa da 28.306 avviamenti registrati nel 2008 ai 20.830 del 2009. La contrazione interessa tutte le ripartizioni, ma si manifesta con numeri più elevati nelle due circoscrizioni settentrionali, presumibilmente fornendo i primi segnali delle conseguenze della crisi economica manifestatasi apertamente sin dall'autunno 2008.

Per quanto attiene agli specifici istituti, si conferma lo storico sorpasso delle convenzioni sulla modalità della richiesta nominativa, occorso già dal 2007 e largamente confermato dalle percentuali sul totale degli avviamenti registrate nel 2009 (49% degli avviamenti per mezzo di convenzione e 41,9% per richiesta nominativa) in tutte le aree geografiche, ad eccezione di quella Sud e Isole, dove comunque nel biennio si assiste ad una crescita significativa del peso dell'utilizzo di tali istituti. In merito alle distinzioni tra le diverse tipologie convenzionali (le convenzione art. 11 di programma e di integrazione lavorativa, la convenzione art. 12 e 12bis, nonché quelle disciplinate dall'art. 14 del D.lgs 276/2003) è possibile constatare un utilizzo largamente maggioritario, se non esclusivo, delle previsioni normative contenute nell'art. 11 della legge 68/99 rispetto alle altre, sia pur sostenute da ripetuti interventi legislativi occorsi a ridosso del periodo considerato in questa Relazione.

La richiesta nominativa si conferma in generale al secondo posto come modalità di avviamento, anche se ancora nel 2008 essa supera le convenzioni come quota parte sul totale di area sia nel Nord Ovest che nel Mezzogiorno, per poi seguire il trend principale nel corso dell'anno successivo.

Nel corso di entrambe le annualità, la chiamata numerica supera di poco il 9% del totale degli avviamenti, rimanendo peraltro una modalità molto utilizzata nelle regioni meridionali.

Un indicatore significativo dell'efficacia degli inserimenti lavorativi in azienda è individuabile nella quota complessiva di posizioni contrattuali registrate dai servizi competenti nel corso della singola annualità. Tra il 2008 e il 2009 tale quota è diminuita del 22,6%. Emerge, per la prima volta, una prevalenza in termini assoluti delle tipologie di assunzione a tempo determinato, che sopravanzano anche se di poco quelle a tempo indeterminato (full-time e part-time insieme). A livello territoriale questo mutamento si traduce nell'affermarsi nel 2009 di una netta prevalenza dei contratti a tempo determinato nelle due circoscrizioni settentrionali, mentre fino al 2008 tale prevalenza era emersa con forza nel solo Nord Est. Ciò, mentre al Centro e al Sud si rileva un significativo avvicinamento fra i due valori, legato soprattutto al ridimensionamento delle posizioni a tempo indeterminato.

⁴ Legge 24 dicembre 2007, n. 247, articolo 1 comma 36

Per i soggetti ex art. 18, tra il 2008 e il 2009 si censisce un rilevante ridimensionamento nel numero di assunzioni a tempo indeterminato (-18,6%), a fronte di un incremento percentuale molto simile di quelle a tempo determinato (14,2%) e di un rilevante calo delle altre tipologie (33,9%). In linea con la redistribuzione delle tipologie contrattuali, anche le risoluzioni dei rapporti di lavoro incidono maggiormente sui contratti a tempo determinato (comprendenti il part time). Nel 2008 tale prevalenza si afferma nel Nord Ovest, mentre nel 2009 si amplia la relativa quota parte registrata nell'area Sud e Isole.

Merita attenzione quanto emerso dall'osservazione sulla quota di riserva espressa dalle imprese pubbliche e private nel biennio di riferimento. I dati in valori assoluti riportano per il 2008 un incremento consistente del bacino di accoglienza potenziale nelle imprese private, rispetto agli anni precedenti (245.000 posti), che si riduce a meno di 210.000 nell'anno successivo. La percentuale di scopertura rimane inalterato al 25% in entrambe le annualità.

Nella Pubblica amministrazione, d'altro canto, la riduzione della quota d'obbligo nel biennio è inferiore (da 67.000 a 61.000), tuttavia la quota di posti scoperti cresce di oltre 6 punti percentuali (dal 19 al 25%).

Introdotta nel corso della rilevazione sul precedente biennio, la lettura delle dinamiche che interessano lavoratori stranieri e collocamento obbligatorio offre, nella presente Relazione, alcuni elementi di interesse. Nel 2009 gli stranieri residenti in Italia sono il 6,5% del totale (con un incremento di quasi mezzo milione dal 2008) e presentano una distribuzione territoriale specifica (oltre il 60% nelle regioni del Nord, il 25,1% in quelle del Centro e il restante 12,8% in quelle del Mezzogiorno).

In tale contesto, gli stranieri iscritti alle liste a motivo di disabilità o di condizione ex art. 18, al 31 dicembre 2009 si attestano sulle 8.700 unità, di cui oltre 3.500 circa donne. Su questa quota la condizione di disabilità incide per il 98% rispetto alla condizione ex art.18. Nel 2008, oltre il 38% degli iscritti si situava al Centro, seguito dal Nord Ovest, quindi dal Nord Est e poi al Sud. Nel 2009, l'area con più iscritti diventa il Nord Ovest, seguito dal Nord Est che segna gli incrementi comparativamente più rilevanti e quindi dal Centro che invece segna un calo delle iscrizioni di quasi 10 punti percentuali. Pressoché stabile il Sud e Isole. A fronte di una presenza paritaria tra i sessi a livello di stranieri residenti, sussistono tuttavia differenze di genere a livello territoriale.

Gli avviamenti dei lavoratori stranieri con disabilità segnano dal 2008 al 2009 una generale contrazione, coerente con i più generali andamenti registrati. Il 2008 presentava oltre 700 avviamenti, di cui il 30% di donne, mentre il 2009 vede una flessione di circa 200 unità, ma con una percentuale di donne in leggera crescita comparativa. Per la specifica tipologia di lavoratori, resta confermata nel biennio la richiesta nominativa come principale tipologia di avviamento, seguita dalla convenzione di programma art.11 co.1 e dalla chiamata numerica.

L'approccio di genere illustrato in una specifica sezione della presente Relazione richiama quanto espresso dalla Convenzione delle Nazioni Unite in merito ai principi fondamentali della parità tra uomini e donne (art. 3, punto g). In particolare, la Convenzione prevede l'incorporazione della prospettiva di genere in tutti gli sforzi tesi a promuovere il pieno godimento dei diritti umani da parte delle persone con disabilità. La lettura dei dati per genere, inoltre, osserva l'impatto delle misure nazionali volte ad assicurare la parità di trattamento nonché le pari opportunità di accesso dei due sessi al mondo del lavoro, anche nel contesto delle disabilità.

Il biennio 2008-2009 conferma l'inferiorità numerica delle iscrizioni di donne rispetto a quelle degli uomini, seppur le iscrizioni ex art.18 continuino ad essere prerogativa femminile. Ma l'incidenza di tale tipologia di destinatari sul complesso delle iscrizioni tuttavia, non supera il 5%. Permane lo stesso modello di distribuzione geografica delle iscrizioni sia per uomini che per donne: capofila il Sud e Isole, seguito dal Centro, poi dal Nord Ovest ed infine dal Nord

Est. Nel 2009, tuttavia, le iscrizioni femminili diminuiscono ovunque ad eccezione del Centro, e quelle maschili invece decrescono solo nel Sud e sensibilmente nel Centro, mentre aumentano nelle regioni settentrionali.

Quanto agli avviamenti, la percentuale di donne avviate nel 2009 aumenta sensibilmente e porta le donne a rappresentare un terzo circa di ogni tipologia di avviamento. Una differenza significativa tra le due annualità è relativa alla tipologia di avviamento. La quota maggiore di donne sul totale degli avviati nel 2008 avveniva tramite convenzione di integrazione art.11 co.4, quindi per richiesta nominativa, convenzione di programma art.11 co.1, convenzione art. 12 bis; convenzione art.14; chiamata numerica. Il 2009 invece segna una notevole crescita di donne avviate con chiamata numerica e il conseguente calo drastico di avviamenti di donne tramite convenzione art.12 bis (che diventa l'opzione meno frequente). In declino tra le due annualità le risoluzioni di contratti di donne, ma con un'incidenza maggiore in questo trend delle tipologie contrattuali non standard.

La Relazione biennale 2008-2009 ha inteso ampliare il quadro dello stato di attuazione della Norma per il diritto al lavoro dei disabili in Italia accogliendo il contributo del *Dipartimento Politiche Comunitarie della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, volto a delineare i profili della normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato, per meglio comprendere le possibili implicazioni comunitarie derivanti dalla concessione dei benefici oggetto della presente Relazione. Un contributo di approfondimento diretto a valutare l'impatto della ratifica della Convenzione sul sistema giuridico italiano e ad individuare le priorità per l'adattamento dell'ordinamento italiano alla Convenzione è stato altresì assicurato dall'*Istituto di Studi Giuridici Internazionali (ISGI) del Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR)*, che ha condotto nel biennio considerato, su incarico del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, la ricerca su *La Convenzione delle Nazioni Unite del 2007 sui diritti delle persone con disabilità*.

IL SISTEMA DI INDAGINE E LE FONTI INFORMATIVE

I. LE TECNICHE DI RILEVAZIONE DATI E DOCUMENTALE PER IL BIENNIO 2008-2009

Gli anni osservati e descritti nella presente Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della Legge 68/99, sono il 2008 ed il 2009. Tale relazione, come è noto, è prevista con cadenza biennale e la relativa l'indagine si sviluppa in due fasi di acquisizione dati, nel rispetto di quanto previsto dal legislatore.

Dal punto di vista metodologico, le indagini condotte, volte a rilevare i dati amministrativi sul collocamento lavorativo delle persone disabili, sono di carattere censuario e si rivolgono all'intera popolazione di servizi competenti, a livello regionale e provinciale. Le informazioni raccolte hanno come riferimento temporale l'intero arco dell'anno. L'unità di rilevazione per i dati quantitativi è rappresentata dalla singola provincia, mentre le informazioni normative sono raccolte a livello regionale.

Gli strumenti adottati e le modalità di rilevazione – questionari periodici autocompilati, con l'introduzione del metodo Cawi dal 2007 – sono in grado di assicurare, per ogni serie storica, l'acquisizione delle informazioni qualitative e quantitative secondo criteri di uniformità delle informazioni e standardizzazione degli indicatori.

La realizzazione della procedura di indagine è articolata in più fasi, caratterizzate dall'applicazione di diversi strumenti.

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

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

Successivamente, si procede all'analisi della documentazione inviata dalle Regioni avente ad oggetto una relazione illustrativa, gli atti di normazione primaria e secondaria, le delibere di giunta, le circolari, i protocolli di intesa per l'attivazione della rete dei servizi territoriali, il materiale informativo e di sensibilizzazione, i progetti innovativi promossi, le buone prassi, le iniziative finanziate con il Fondo Sociale Europeo e con altri fondi di matrice comunitaria, nazionale o regionale.

II. LA RILEVAZIONE QUANTITATIVA SULLE ANNUALITÀ 2008 E 2009

La rilevazione sui dati riguardanti il 2008 e il 2009 è stata condotta con metodologie Cawi (Computer Assisted Web Interviews), già introdotte per la rilevazione dell'anno 2007, che prevedono l'acquisizione dei dati mediante l'accesso a pagine web con maschere di inserimento guidate e la relativa archiviazione su data base in rete. Ciò ha garantito una maggiore accessibilità degli strumenti di indagine da parte dei responsabili dei servizi competenti a livello provinciale, oltre ad una maggiore aderenza con le potenzialità offerte dalla rete per la realizzazione delle indagini statistiche.

Sul piano tecnico, è stata predisposta un'applicazione web-based, che comprende la gestione di tutti i controlli formali in inserimento ed il controllo del flusso logico delle domande con

eventuali salti logici e attivazione/disattivazione di parti di questionario richieste o meno a seconda delle risposte filtro.

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

Lo strumento di rilevazione⁵, che si è rivelato efficace anche grazie alla sua implementazione sulla scorta delle criticità riscontrate negli anni passati, ha talvolta scontato le difficoltà degli operatori poco abituati ad utilizzare strumenti del genere.

Tuttavia, superata la fase di accesso al sistema, i tempi di compilazione sono stati celeri, ad eccezione di alcuni dati non immediatamente disponibili, per ragioni non imputabili alla tecnica di rilevazione, bensì legate ad una possibilità non sempre rapida da parte degli intervistati di attingere a tutte le informazioni amministrative degli uffici provinciali di propria competenza.

Il sistema, che tra l'altro prevede l'opportunità di incrociare e selezionare tutti i dati residenti sul database tramite query di base in programmi di esportazione (quali, ad esempio, documenti excel), permette di rendere immediatamente disponibili i dati o un loro sottoinsieme per la consultazione, sia tramite interrogazioni dinamiche che statiche, anche trasferendo i dati su altri domini.

È, inoltre, possibile sottoporre a revisione, e successive eventuali modifiche, la scheda nel corso delle rilevazioni, apportando alcune minime modifiche su istruzioni e descrizioni in base ai primi feedback; interventi diretti su campi e controlli non sono stati necessari, ma sarebbero stati parimenti possibili.

III. LE FONTI INFORMATIVE REGIONALI E PROVINCIALI

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

Nell'odierno mercato del lavoro, caratterizzato da continui cambiamenti del contesto lavorativo e sociale, gli uffici provinciali preposti al servizio di collocamento obbligatorio delle persone disabili sono chiamati a fronteggiare le criticità organizzative connesse alla gestione di significative quantità di informazioni, in modo efficace ed efficiente.

⁵ Una sintetica analisi degli andamenti della rilevazione Cawi viene illustrata nell'Allegato 1.