

Solo se il servizio competente è dotato di un sistema informativo in grado raccogliere e di rendere disponibili le informazioni stesse in tempo reale, sarà possibile prendere decisioni velocemente ed assicurare nel concreto l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro.

Questo aspetto è stato analizzato nell'ambito del monitoraggio sullo Stato di avanzamento della Legge 68 del 1999, con la previsione, all'interno dello strumento di rilevazione degli anni 2008 e 2009, di una sezione che ha lo scopo di approfondire il grado di avanzamento dei sistemi informativi a livello provinciale.

Nel dettaglio, si è indagato il ricorso ad applicativi informatici dedicati a supportare le attività principali del servizio di collocamento, ovvero la raccolta dati sull'utenza, l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, e la possibilità per gli uffici provinciali stessi di interagire tra loro.

Tabella 1 - Adozione da parte dei servizi provinciali di un sistema informativo che raccolga dati su domanda e/o offerta di lavoro in materia di collocamento mirato. Anni 2008-2009

		Sistema informativo non adottato	Adozione sistema informativo con raccolta informazioni su domanda e offerta	Adozione sistema informativo con raccolta informazioni solo su domanda	Adozione sistema informativo raccolta informazioni solo su offerta	Prov. non risp.	Totale province
2008	NORD OVEST	10	13	1	0	0	24
	NORD EST	10	10	0	0	2	22
	CENTRO	3	16	0	2	0	21
	SUD	15	17	3	2	3	40
	<b>ITALIA</b>	<b>38</b>	<b>56</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>107</b>
2009	NORD OVEST	7	11	2	3	1	24
	NORD EST	5	14	1	0	2	22
	CENTRO	3	15	0	3	1	22
	SUD	16	18	2	1	3	40
	<b>ITALIA</b>	<b>31</b>	<b>58</b>	<b>5</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>108</b>

Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2010

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

1. "I Servizi competenti provinciali hanno adottato un sistema informativo che raccolga dati su domanda e/o offerta di lavoro in materia di collocamento mirato?"
2. "Il sistema informativo ha la finalità di permettere l'incontro tra domanda e offerta di lavoro?" (se risposta affermativa alla prima domanda).

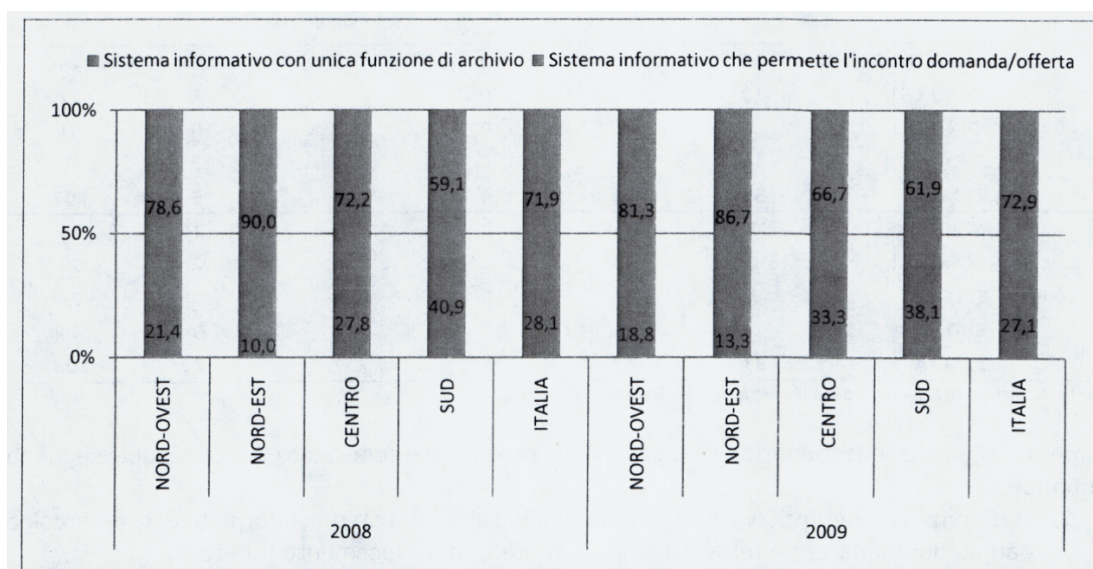
La tabella 1 mostra le informazioni relative alla prima domanda rilevate negli anni 2008 e 2009 (compresi i dati sulle province non rispondenti), elaborate con classificazione per macroarea geografica.

Sono 64 le province italiane (59,8% del totale) dotate nell'anno 2008 di un sistema informativo in grado di permettere l'incontro tra domanda e offerta di lavoro in materia di collocamento mirato delle persone disabili. Tale valore sale a 70 province nell'anno 2009 (64,8% del totale). La quota maggiore di tali uffici provinciali permette di rilevare sia informazioni sulla domanda che informazioni sull'offerta (l'87,5% delle province nel 2008 e l'82,9% nel 2009); le numerosità di province più elevate si registrano al Sud Italia (17 province nel 2008 e 18 nel 2009).

Nella figura 1 sono riportate le informazioni rilevate per gli anni 2008 e 2009 sulle province che hanno un sistema informativo di raccolta dati sull'utenza dei servizi di collocamento mirato, il quale permette l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Tale caratteristica avanzata si riscontra nel 71,9% delle province italiane nel 2008, valore che sale al 72,9% nell'anno 2009. È al Nord Est che tale funzione appare più sviluppata: il 90% delle province nel 2008 ha permesso, tramite il proprio sistema informativo, il suddetto *matching*, e tale quota scende lievemente fino all'86,7% del 2009.

Il Sud d'Italia è d'altro canto l'area geografica nella quale, per le province che hanno attivato un sistema informativo per il collocamento mirato, esso viene utilizzato in buona parte solo unicamente con funzione di archivio: solo il 59,1% delle province meridionali permettono il *matching* domanda/offerta di lavoro per persone disabili mediante sistema informativo nel 2008, mentre nel 2009 tale quota sale al 61,9%.

Figura 1 - Province con sistema informativo sul collocamento obbligatorio L. 68/99 che raccolgono dati su domanda e offerta di lavoro, e province che utilizzano il sistema informativo unicamente con funzione di archivio. Valori percentuali nelle diverse macroaree, anni 2008-2009



Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2010

**IV. LE ATTIVITÀ DI INDAGINE E MONITORAGGIO NAZIONALI**

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali promuove interventi di ricerca ed analisi sullo stato di attuazione della Legge 12 marzo 1999 n. 68 "Norme per il diritto al lavoro dei disabili" attraverso incarichi di ricerca ed assistenza tecnica.

Tali attività sono oggetto di specifica convenzione con l'ISFOL e si arricchiscono dei risultati delle azioni di sistema previste dalla programmazione FSE 2007-2013 sul tema delle politiche del lavoro a favore delle persone con disabilità.

Le iniziative hanno previsto un monitoraggio annuale, di natura qualitativa e quantitativa, dello stato di attuazione della Legge 12 marzo 1999 n. 68 "Norme per il diritto al lavoro dei disabili", sin dalla sua entrata in vigore.

Gli interventi tecnici sono stati definiti nel contesto del coordinamento tecnico tra Ministero e Regioni, al fine di garantire una piena corrispondenza tra le esigenze politiche, di indirizzo, ed il presidio dei fenomeni oggetto di analisi.

Peraltro, affianco al monitoraggio, l'ISFOL fornisce consulenza di carattere giuridico nell'ambito di tavoli tecnici finalizzati ad apportare modifiche normative sull'impianto legislativo concernente il collocamento obbligatorio delle persone disabili.

L'obiettivo delle diverse attività di indagine e monitoraggio nazionale, in merito all'applicazione della legge, consiste nel fornire elementi conoscitivi al decisore politico riguardo al livello di consolidamento istituzionale del dettato normativo, al livello di utilizzo degli istituti contemplati ed alle eventuali criticità ancora esistenti. In tale ottica, la ricostruzione del quadro generale di applicazione della normativa per il collocamento mirato consente di rappresentare i modelli di politiche attive del lavoro a favore delle persone disabili.

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

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

**A) STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE 68/99**

L'indagine, prevista dall'art. 21 L.68/99, è finalizzata alla stesura della Relazione biennale al Parlamento e costituisce la raccolta di informazioni più completa a livello nazionale, sia per quanto riguarda la raccolta di dati numerici sul mercato del lavoro, anche con riferimento alle specificità regionali, sia per quanto concerne l'individuazione delle principali iniziative a sostegno dell'inclusione lavorativa.

Gli strumenti adottati e le modalità di rilevazione sono in grado di assicurare, per ogni serie storica, l'acquisizione delle informazioni qualitative e quantitative secondo criteri di uniformità delle informazioni e standardizzazione degli indicatori.

Gli *output* dell'indagine sono un report intermedio annuale e un rapporto finale biennale, la "Relazione al Parlamento", aventi ad oggetto lo stato di attuazione della Legge 12 marzo 1999, n.68 "Norme per il diritto al lavoro dei disabili". I dati confluiscono in un data base dinamico.

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

L'indagine, è stata avviata nel 2005, secondo quanto dall'art.13 c.9 della Legge 68/99, che prevede una verifica, effettuata dal Governo della Repubblica, in merito alle agevolazioni per le assunzioni e le relative risorse finanziarie impiegate. Tale verifica assume cadenza biennale, come previsto dall'art. 1- comma 37- lettera c) della Legge 24 dicembre 2007, n.247.

In particolare, l'indagine ha ad oggetto l'utilizzo delle risorse finanziarie del Fondo nazionale e le caratteristiche di funzionamento dei Fondi regionali per l'occupazione dei disabili previsti dalla L.68/99 e osserva le modalità adottate dai Servizi competenti in merito all'ammissione agli incentivi previsti dalla normativa, anche con riferimento alle distinte tipologie di iniziative finanziabili.

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

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

L'indagine, avente cadenza annuale, è realizzata dall'ISFOL a partire dal 2001 ed include un'articolata rilevazione dell'andamento del processo di attuazione della L.68/99 presso tutti gli uffici interessati, con una ricostruzione dei modelli organizzativi adottati a livello locale.

La rilevazione interessa l'intera popolazione di riferimento (uffici regionali, servizi provinciali, centri per l'impiego) e le informazioni raccolte riguardano, tra l'altro, la descrizione dei servizi e del loro grado di attivazione.

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



**V. NOTE METODOLOGICHE**

Sulla base dei dati che le regioni annualmente, entro il mese di marzo, sono tenute ad inviare al Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, quest'ultimo, ogni due anni, entro il 30 giugno, presenta al Parlamento una relazione sullo stato di attuazione della Legge del 12 marzo 1999, n. 68, "Norme per il diritto al lavoro dei disabili", ai sensi dell'art. 21 della legge stessa.

Anche per gli anni 2008 e 2009, 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, finalizzati alla redazione della V Relazione al Parlamento.

A tal fine, per la rilevazione dei dati relativi agli anni 2008 e 2009 è stata adottata la metodologia Cawi, già introdotta nella precedente indagine, che si è confermata quale utile strumento per garantire la celerità dell'indagine. Difatti, tale sistema, facilita l'accessibilità agli strumenti di rilevazione da parte dei responsabili dei servizi competenti a livello provinciale, mediante pagine web con schede di inserimento guidate. In tal modo, è stata inoltre assicurata l'archiviazione dei dati su un data base in rete, consultabile in qualunque momento da parte dell'ISFOL (per tutte le province) e delle Regioni (per le Province di propria competenza).

Tabella 2 - Province per le quali non sono pervenuti i dati 2008 e 2009, 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 2008		Anno 2009	
	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	1 (Treviso)	22
CENTRO	0	21	0	22 (nuova provincia: Fermo)
SUD E ISOLE	0	40	1 (Reggio Calabria)	40
<b>ITALIA</b>	<b>0</b>	<b>107</b>	<b>2</b>	<b>108</b>

Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Isfol. 2010

La tabella 2 mostra il numero di province per le quali sono pervenute le informazioni dalle rilevazioni relative alle annualità 2008 e 2009: 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 Treviso e Reggio Calabria per l'anno 2009.

Inoltre, nella stessa tabella è esposto il numero di province italiane che hanno attivato il servizio di collocamento mirato relativo alla Legge 68/99. Nel corso dell'anno 2009 sono state istituite tre nuove province: Monza (in passato il suo territorio di competenza faceva parte dell'amministrazione provinciale di Milano), Fermo (prima inclusa nella provincia di Ascoli Piceno) e la provincia di Barletta-Trani-Andria (prima territorio appartenente in parte alla provincia di Bari ed in parte a Foggia). Nonostante l'istituzione delle nuove realtà provinciali, solamente i referenti di Fermo, riguardo il monitoraggio di cui alla presente Relazione, avendo approvato il proprio statuto prima delle altre, sono stati in grado di fornire le informazioni sullo stato di attuazione della L. 68/99.

Relativamente alle altre due province, le loro informazioni sull'annualità 2009 sono state acquisite ma tramite gli uffici competenti delle province di provenienza. Pertanto, il numero totale di province considerate nell'anno 2008 è pari a 107, mentre per l'anno 2009 tale ammontare sale a 108.

Si riportano di seguito alcuni aspetti tecnici che hanno caratterizzato le ultime indagini, ossia quelle relative agli anni 2008 e 2009, al fine di comprendere le scelte effettuate in merito all'implementazione del questionario di rilevazione, con particolare riferimento ai due ambiti, peraltro connessi tra loro, che costituiscono un presupposto dei dati statistici trattati nel presente lavoro: l'introduzione nel questionario di nuove variabili (e relativa analisi del tasso di risposta); l'eventuale incongruenza dei valori tra dati totali e parziali rilevati sullo stesso item dello strumento di rilevazione.

Come per le annualità precedenti, gli aggiornamenti normativi e le esigenze conoscitive su specifiche tematiche hanno portato a modifiche, seppur non sostanziali, al questionario di rilevazione.

Nel concreto, tra le informazioni raccolte vi sono gli iscritti alle liste di collocamento obbligatorio della Legge 68/99 e i relativi avviamenti durante l'anno. Tra le innovazioni più evidenti alla scheda di rilevazione, ricordiamo che a partire dal periodo di rilevazione 2008 sono state richieste informazioni riguardanti gli avviamenti lavorativi di centralinisti telefonici non vedenti e qualifiche equipollenti (Legge 29 marzo 1985 n. 113, e D.M. 10 gennaio 2000), menzionati all'art. 1 comma 3 della L. 68/99, classificati per tipologia di avviamento.

Tali innovazioni 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 la quota di province non rispondenti a nuove specifiche domande.

Come già segnalato, 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 provinciali.

**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

Dal 2003 l'azione dell'Unione europea per l'integrazione sociale dei disabili ha ricevuto un nuovo assetto strategico basato sulla combinazione di tre approcci: non discriminazione, pari opportunità e inclusione attiva. Il Piano d'Azione per la Disabilità 2003-2010 identifica quale strumento principale per la realizzazione di questa strategia il *mainstreaming* delle tematiche inerenti la disabilità all'interno di tutte le policy degli Stati membri.

Il Piano d'Azione si sviluppa in fasi di due anni, scandite dall'individuazione di specifiche priorità politiche. Per il biennio 2008-2009 le consultazioni incrociate fra Commissione, Stati membri, rappresentanti delle associazioni dei disabili e altri *stakeholders* hanno identificato il tema dell'accessibilità quale priorità per operare in direzione dell'inclusione attiva e dell'accesso ai diritti. In particolare, la promozione dell'accessibilità al mercato del lavoro dovrebbe, secondo la Commissione europea, essere basata su un approccio complementare a quello della cosiddetta flessicurezza, includendo fra le altre cose:

- forme contrattuali flessibili, ma sicure;
- lavoro part-time o temporaneo;
- politiche attive del lavoro e strategie formative orientate al *life-long learning*;
- adeguato sostegno al reddito nel corso dei periodi di disoccupazione;
- schemi previdenziali orientati ad evitare l'uscita precoce dal mercato del lavoro;
- il coordinamento fra servizi per l'impiego e datori di lavoro nella progettazione di servizi di riqualificazione professionale.

A fine 2009, alcune di queste problematiche sono state trattate nel quadro di una discussione di alto livello condotta nell'ambito del Seminario congiunto Unione europea – Stati Uniti sul lavoro delle persone disabili<sup>6</sup>. Organizzato avendo come cornice di riferimento della Convenzione ONU sui diritti delle persone disabili (di cui si parlerà nei successivi paragrafi), il seminario ha messo a fuoco lo stato di avanzamento del processo di integrazione lavorativa dei disabili, in riferimento all'evoluzione del quadro legislativo; al ruolo delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazione (TIC) e delle tecnologie assistite nel lavoro; alla transizione scuola – lavoro; alla misurazione dell'effettiva presenza dei disabili nel mondo del lavoro.

In relazione all'ambito di interesse della presente relazione possono essere messe in evidenza le seguenti conclusioni della discussione sviluppatasi nel seminario.

Sul versante legislativo, la Direttiva europea sulla non discriminazione (2000/78/CE) risulta aver avuto una ricaduta significativa, dato che tutti i 27 Stati membri si sono dotati di previsioni normative idonee a recepirla. In molti casi le definizioni di disabilità utilizzate sembrano però troppo ristrette, mentre la non discriminazione non viene ancora applicata riguardo all'accesso a beni e servizi. La discriminazione e le difficoltà di accesso all'istruzione, nonché le limitazioni alla vita indipendente sono suscettibili di avere conseguenze negative riguardo all'ingresso nel mondo del lavoro. A quest'ultimo proposito gli esperti convenuti hanno sottolineato che molti altri aspetti della Convenzione ONU risultano potenzialmente rilevanti anche nei confronti del lavoro, oltre naturalmente allo specifico articolo 27.

<sup>6</sup> US-EU Cooperation in Employment and Social Affairs, EU – US Seminar on Employment of Persons with Disabilities, Brussels, 5-6 November 2009, Report.

La possibilità di focalizzare accuratamente le politiche pubbliche in materia richiede che le statistiche disponibili siano affidabili e comparabili, sia a livello nazionale che internazionale. Il disegno di politiche orientate al risultato dipende infatti dalla possibilità di sottoporre a monitoraggio e verifica l'eventuale raggiungimento degli obiettivi prefissati. Occorre tenere presente che sempre più è utile riferirsi ad un modello sociale di disabilità, facendo slittare il focus delle definizioni utilizzate dalla menomazione alla disabilità in senso stretto, comprendendo con questo termine l'insieme delle barriere sociali, ambientali e attitudinali che svolgono sull'individuo una funzione disabilitante, a partire dalle caratteristiche della menomazione specifica da lui manifestata.

Le conclusioni del seminario hanno sottolineato che la crisi economica in corso rende particolarmente difficile il percorso di integrazione delle persone con disabilità, sia che esse siano già inserite in un contesto produttivo, sia che siano alla ricerca attiva di un lavoro. Il restringimento dei benefici economici indirizzati ai disabili e il declino di settori economici nei quali essi risultano concentrati (con particolare riguardo ai lavori a bassa qualificazione) rappresentano due fattori suscettibili di esercitare influenza a riguardo. Fra le priorità segnalate in questo contesto rientrano l'innalzamento del numero di disabili al lavoro ed il miglioramento della loro posizione lavorativa, nonché l'elaborazione di strategie di *policy* orientate sia all'offerta che alla domanda.

Anche se la consapevolezza delle problematiche in esame risulta senz'altro acquisita, anche sul versante squisitamente tecnico, il *Draft Joint Employment Report 2009/2010* sottolinea come, nonostante gli sforzi compiuti per perseguire gli obiettivi occupazionali di gruppi particolari come i disabili, l'utilizzo degli incentivi atti a favorirne la partecipazione al lavoro incontra crescenti difficoltà in tempi di crisi. A riguardo, l'assetto attuale dei mercati del lavoro suggerisce l'urgenza di predisporre, per i disabili come per altri gruppi svantaggiati, strategie attive che integrino gli interventi previsti dai tre pilastri della Strategia europea per l'occupazione: mercati del lavoro inclusivi, accesso a servizi di qualità e adeguato sostegno al reddito<sup>7</sup>.

La necessità di operare in questa direzione trova eco, fra gli altri documenti, all'interno delle Linee guida integrate della nuova Strategia europea per l'occupazione (Europa 2020) laddove richiama esplicitamente gli Stati membri ad operare per innalzare i livelli di partecipazione al mercato del lavoro, promuovendo tra gli altri l'integrazione delle persone disabili<sup>8</sup>. L'ampliamento delle opportunità occupazionali deve essere accompagnato dallo sforzo per assicurare uguali opportunità nell'accesso a servizi di qualità, anche on-line, la messa in opera di efficaci misure antidiscriminazione, la predisposizione di adeguati sostegni al reddito, disegnati in modo da ridurre la povertà nei periodi di transizione occupazionale. La promozione dell'economia sociale viene considerato a riguardo uno strumento utile per facilitare l'inclusione lavorativa dei gruppi più vulnerabili.

<sup>7</sup> Council of the European Union, *Draft Joint Employment Report 2009/2010*, Brussels, 19 February 2010.

<sup>8</sup> European Commission, Recommendation for a Council Recommendation of 27.04.2010 on broad guidelines for the economic policies of the Member States and of the Union, COM(2010) 193 final.

## **1.2 LA CONVENZIONE DELLE NAZIONI UNITE SUI DIRITTI DELLE PERSONE CON DISABILITÀ ED IL RELATIVO PROTOCOLLO OPZIONALE**

### **1.2.1 LA CONVENZIONE ONU E L'ORDINAMENTO GIURIDICO ITALIANO**

La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità ed il relativo Protocollo opzionale sono stati adottati dall'Assemblea generale il 13 dicembre 2006 e sono entrati in vigore il 3 maggio 2008. Si tratta di un sistema convenzionale destinato a rafforzare la tutela dei diritti dei disabili anche attraverso l'istituzione del "Comitato sui diritti delle persone con disabilità", competente a ricevere ed esaminare comunicazioni individuali (o di gruppo) presentate dalle vittime di violazioni dei diritti riconosciuti dalla Convenzione da parte di uno Stato contraente.

L'Italia ha ratificato i due strumenti giuridici internazionali con Legge 3 marzo 2009, n. 18, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, con Protocollo opzionale, fatta a New York il 13 dicembre 2006 e istituzione dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità* (pubblicata in Gazzetta Ufficiale N. 61 del 14 marzo 2009). A seguito della ratifica, 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).

L'Istituto di Studi Giuridici Internazionali (ISGI) del Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR) ha condotto nel biennio considerato, su incarico del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali, la ricerca su *La Convenzione delle Nazioni Unite del 2007 sui diritti delle persone con disabilità: modalità di recepimento, attuazione a livello nazionale e regionale, strumenti di monitoraggio*, diretta 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<sup>9</sup>.

I risultati della ricerca mostrano una sostanziale conformità dell'ordinamento italiano agli obiettivi e ai principi della Convenzione, a cominciare dalla Costituzione che, all'art. 3, stabilisce i principi di eguaglianza e non discriminazione. Anzi, la Legge 5 febbraio 1992, n. 104, *Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate*, ha in parte anticipato i contenuti della Convenzione, avendo come principi ispiratori la promozione dell'autonomia e la realizzazione dell'integrazione sociale dei disabili. Quanto alla tutela del lavoro delle persone con disabilità, rileva la Legge 12 marzo 1999, n. 68, *Norme per il diritto al lavoro dei disabili*, completata con il Decreto del Presidente della Repubblica 10 ottobre 2000, n. 333, *Regolamento di esecuzione della legge 12 marzo 1999, n. 68, recante norme per il diritto al lavoro dei disabili*, che ha dettato una compiuta disciplina in materia di accesso al lavoro e condizioni di lavoro delle persone con disabilità. Inoltre, con il Decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 216, *Attuazione della Direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro*, è stato istituito un meccanismo giurisdizionale apposito a cui possono ricorrere le vittime di discriminazione nel settore lavorativo. Altre disposizioni relative all'occupazione dei disabili sono contenute nella Legge 9 gennaio 2004, n. 4, *Disposizioni per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici*, che prevede la messa a disposizione del lavoratore disabile della strumentazione *hardware* e *software* e la tecnologia assistita adeguata alla specifica disabilità, in relazione alle mansioni effettivamente svolte.

<sup>9</sup> Per l'ISGI hanno partecipato al gruppo di lavoro: Sergio Marchisio (Direttore), Rachele Cera, Valentina Della Fina

La ricerca dell'ISGI ha inoltre evidenziato le integrazioni normative richieste per adeguare, anche nel settore lavorativo, l'ordinamento italiano ai nuovi *standard* di tutela dei diritti delle persone con disabilità contenuti nella Convenzione, di cui tiene conto la presente relazione.

### 1.2.2 IL DIRITTO AL LAVORO NELLA CONVENZIONE

L'affermazione del diritto al lavoro nell'ambito della Convenzione deriva dalla constatazione che i disabili incontrano ancora molti ostacoli nel mercato del lavoro. Secondo i dati dell'Organizzazione internazionale del lavoro, nei Paesi in via di sviluppo dall'80% al 90% delle persone con disabilità in età lavorativa sono disoccupate, mentre nei paesi industrializzati il tasso di disoccupazione delle persone disabili è compreso tra il 50% e il 70% e risulta essere almeno il doppio rispetto agli altri individui.

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 <sup>10</sup>lavorativa ed include il diritto del disabile di mantenersi con l'attività lavorativa scelta o accettata in un mercato del lavoro aperto.

Al fine di garantire e favorire l'esercizio del diritto al lavoro, gli Stati parti devono: a) vietare che i disabili, a causa della loro disabilità, siano oggetto di discriminazione riguardo a tutti gli aspetti correlati al lavoro (reclutamento, assunzione, condizioni di impiego, progressione di carriera, sicurezza ed igiene sul lavoro); b) proteggere il diritto dei disabili, su base di uguaglianza con gli altri, a condizioni di lavoro giuste e favorevoli, alla parità di retribuzione per un lavoro di pari valore, a condizioni di lavoro sicure e salubri; c) tutelare il lavoratore disabile da eventuali molestie prevedendo anche appositi meccanismi per la risoluzione delle controversie; d) promuovere l'avanzamento di carriera dei disabili, l'assistenza nel trovare, mantenere e reintegrarsi nel lavoro, la possibilità di svolgere un lavoro autonomo, l'acquisizione di esperienze lavorative nel mercato aperto, l'elaborazione di programmi di orientamento, di riabilitazione professionale e di reinserimento nel mondo del lavoro; e) assumere i disabili nel pubblico impiego; f) assicurare l'esercizio dei diritti sindacali, nonché la predisposizione di adeguati accomodamenti nei luoghi di lavoro; g) favorire l'assunzione dei disabili nel comparto privato attraverso azioni positive, incentivi o altre misure.

### PARITÀ DI ACCESSO AL LAVORO

L'art. 27 della Convenzione prevede l'obbligo degli Stati di adottare le misure idonee a favorire l'impiego dei disabili nel settore pubblico e ad incentivarne l'assunzione nel settore privato. A ben vedere, non si tratta di una disposizione particolarmente innovativa, giacché norme di identico tenore sono contemplate in alcuni atti internazionali specificamente dedicati alla tutela dei diritti dei disabili. In questo ambito, vengono in rilievo, in particolare, le Regole standard delle Nazioni Unite sulle pari opportunità dei disabili, approvate dall'Assemblea generale il 20 dicembre del 1993, nelle quali si afferma espressamente che gli Stati dovrebbero creare condizioni favorevoli all'impiego dei disabili nel settore pubblico. Gli Stati devono pertanto sostenere attivamente l'integrazione delle persone con disabilità nel libero mercato del lavoro. Il sostegno attivo può essere fornito attraverso una varietà di strumenti, come corsi di formazione personale, contratti esclusivi e diritti di precedenza nella produzione, sgravi fiscali o altri tipi di assistenza per le imprese che impiegano lavoratori con disabilità. Il meccanismo delle quote, contemplato dalle Regole standard e inizialmente previsto nel progetto di

<sup>10</sup> OIL, *Le droit des personnes handicapées au travail décent*, BIT, Genève, 2007.



Convenzione ONU elaborato dal Comitato *ad hoc* nel 2004, non è stato inserito nel testo definitivo a causa delle divergenze tra gli Stati. Tale meccanismo, peraltro sostenuto dalle organizzazioni rappresentative delle persone disabili che hanno partecipato ai negoziati, è regolato espressamente nell'art. 3 della Legge n. 68/1999. Costituendo un'ulteriore strumento di tutela del diritto all'accesso al lavoro, il meccanismo delle quote è conforme all'art. 27 della Convenzione sulla base dell'art. 4 che fa salvi i provvedimenti più favorevoli per la realizzazione dei diritti delle persone con disabilità contenuti nella legislazione di uno Stato Parte.

Va osservato peraltro che specifica attenzione non è data soltanto al lavoro dipendente, ma anche a quello autonomo, attraverso l'obbligo per gli Stati parti di promuovere l'esercizio di attività imprenditoriali o in proprio.

#### REINSERIMENTO LAVORATIVO

L'art. 27 della Convenzione stabilisce anche il diritto del disabile al suo reinserimento nel mondo del lavoro. Si tratta di un diritto che tiene conto del fatto che la disabilità, non solo può essere congenita, ma può essere collegata ad un evento invalidante successivo alla nascita. Nell'ambito del ricollocamento professionale si rileva che, il 1 giugno 1983, la Conferenza generale dell'OIL ha adottato la "Convenzione n. 159" dedicata al reinserimento professionale e l'occupazione delle persone disabili. La Convenzione, entrata in vigore sul piano internazionale il 20 giugno 1985, prevede in generale che gli Stati parti procedano, secondo le loro possibilità, *"a formulare, realizzare e rivedere periodicamente una politica nazionale relativa al reinserimento professionale ed all'occupazione delle persone disabili"*. Detta politica, elaborata sulla base del principio di uguaglianza delle opportunità per tutti i lavoratori, disabili e non, deve garantire "misure adeguate" di reinserimento professionale accessibili a tutte le categorie dei disabili.

I principi stabiliti nell'art. 27 della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità rispecchiano gli standard emanati dall'OIL in tema di tutela del diritto al lavoro dei disabili. D'altro canto, nei lavori preparatori il Comitato *ad hoc* aveva precisato che *"le texte de la convention ne devrait pas déroger à des instruments internationaux existants comme les conventions de l'Organisme international du Travail"*.

#### 1.2.3 LA NON DISCRIMINAZIONE DEI DISABILI NEL SETTORE LAVORATIVO

Affermato in via generale nell'art. 3, il principio di non discriminazione rappresenta il cardine della Convenzione su cui si fonda la maggior parte delle disposizioni convenzionali. L'art. 5 della Convenzione stabilisce il divieto generale di discriminazione delle persone con disabilità, prevedendo obblighi specifici degli Stati per la sua attuazione, come l'adozione di accomodamenti ragionevoli e di misure specifiche.

Secondo la definizione contenuta nell'art. 2 della Convenzione, per "discriminazione fondata sulla disabilità" si intende qualsivoglia distinzione, esclusione o restrizione sulla base della disabilità che abbia lo scopo o l'effetto di pregiudicare o annullare il riconoscimento, il godimento e l'esercizio, su base di eguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale, culturale, civile o in qualsiasi altro campo. L'aver basato la discriminazione sulla disabilità in generale e non sulle persone con disabilità (come nella Convenzione interamericana per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle persone con disabilità del 1999) è significativo in quanto riflette la *ratio* della Convenzione di combattere qualsiasi forma di discriminazione connessa alla disabilità. Tale definizione è pertanto idonea a comprendere tutte le forme di discriminazione che trovano fondamento nella disabilità, anche se la vittima di discriminazione non è disabile. È il caso della

discriminazione per associazione dei c.d. *care givers*, su cui è peraltro intervenuta la Corte di giustizia dell'Unione europea con la sentenza del 17 luglio 2008 sul *Caso S. Coleman v. Attridge Law, Steve Law*, stabilendo che il divieto di discriminazione nel settore dell'occupazione previsto dalla Direttiva 2000/78/CE, non tutela soltanto le persone disabili, ma anche il lavoratore che prende in carico o in affitto il disabile e che, per tale impegno, è trattato in modo meno favorevole di un altro lavoratore in situazione analoga.

Il divieto di discriminazione è ribadito nell'art. 27 della Convenzione in tutti gli aspetti relativi all'occupazione, dall'assunzione alla formazione continua, dalla progressione di carriera alla parità di retribuzione. Da tale obbligo deriva che gli Stati devono:

- adottare disposizioni di rango costituzionale e legislativo sull'eguaglianza e non discriminazione delle persone con disabilità nel settore lavorativo;
- adottare normative volte ad eliminare e prevenire la discriminazione delle persone con disabilità;
- modificare o abrogare leggi, politiche, misure amministrative discriminatorie nei confronti delle persone con disabilità.

Per quanto riguarda l'ordinamento italiano la discriminazione fondata sulla disabilità, pur non essendo espressamente prevista tra le forme di discriminazione vietate all'art. 3 della Costituzione, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale è compresa nella clausola aperta delle "condizioni personali e sociali". Con il Decreto legislativo n. 216/2003, il divieto di discriminazione fondata sulla disabilità è stato introdotto nella legislazione italiana con riferimento all'accesso al lavoro, autonomo e dipendente, alle condizioni di lavoro, compresi gli avanzamenti di carriera, le retribuzioni, nonché all'accesso a tutti i livelli di orientamento e formazione professionale, perfezionamento e riqualificazione professionale.

#### ACCOMODAMENTI RAGIONEVOLI E AZIONI POSITIVE

Tra le misure previste dall'art. 27 della Convenzione per la realizzazione del diritto al lavoro delle persone disabili è prevista l'adozione di accomodamenti ragionevoli nei luoghi di lavoro e di azioni positive a favore dell'occupazione delle persone disabili nel settore privato.

#### *Caratteri e funzione degli accomodamenti ragionevoli*

Secondo l'art. 2 della Convenzione, gli "accomodamenti ragionevoli" sono le modifiche e gli adattamenti necessari per assicurare alle persone con disabilità il godimento e l'esercizio di tutti i diritti umani e le libertà fondamentali su base di eguaglianza con gli altri individui. La Convenzione non specifica quali forme debbano assumere tali accomodamenti, optando per un sistema flessibile che lascia al legislatore nazionale il compito di specificare il contenuto dell'obbligo. Durante i lavori preparatori della Convenzione è stato rilevato che tali accomodamenti debbano essere *individuali*, vale a dire diretti a soddisfare le esigenze specifiche del disabile, e *interattivi*, ossia devono tener conto degli interessi tanto della persona con disabilità quanto del datore di lavoro. A titolo esemplificativo, con riferimento al diritto al lavoro si qualificano come accomodamenti ragionevoli una serie di misure di carattere strutturale e organizzativo, quali la sistemazione e l'adattamento dei locali, dei ritmi di lavoro, della ripartizione dei compiti, ma anche altre misure di tipo soggettivo che riguardano il lavoratore, come la formazione e l'inquadramento.

La ragionevolezza della misura si riferisce sia alla sua *effettività*, cioè alla sua idoneità a consentire alla persona con disabilità di svolgere un lavoro o di avanzare nella carriera, che al suo *costo*, il quale non deve costituire un carico sproporzionato per il datore di lavoro, nella misura in cui tale costo non sia rimborsato attraverso incentivi e aiuti pubblici. L'interesse del



disabile all'accomodamento ragionevole deve dunque bilanciarsi con la verifica degli oneri finanziari della misura, al fine di prendere in considerazione i guadagni e le perdite complessive che si realizzano nella situazione concreta. Nell'esercizio dei propri poteri di apprezzamento della qualità e dell'entità delle misure necessarie a rendere effettiva l'eguaglianza delle persone con disabilità, il legislatore o il giudice nazionale potrà pertanto graduare l'adozione degli accomodamenti ragionevoli tenendo conto di tutti gli interessi in gioco. In questa prospettiva, si potrà ad esempio prendere in considerazione non solo il vantaggio individuale del disabile, ma anche il vantaggio che altri lavoratori (disabili e non) potrebbero ricavare da misure che rendano l'ambiente di lavoro generalmente più adattabile alle esigenze individuali.

*Obbligo di adozione degli accomodamenti ragionevoli*

La Convenzione stabilisce in via generale l'obbligo di adozione degli accomodamenti ragionevoli all'art. 5, in base al quale gli Stati parte prenderanno tutti i provvedimenti appropriati per assicurare che siano forniti accomodamenti ragionevoli. Tale obbligo è ribadito in taluni settori rilevanti, come nelle ipotesi di privazione della libertà personale (art. 14), nel settore dell'istruzione (art. 24) e nel lavoro (art. 27). Alla luce di tale obbligo, gli Stati parti e, attraverso il loro intervento, anche i soggetti del settore privato, sono tenuti ad adottare le misure idonee a soddisfare le necessità delle persone con disabilità. Pur traducendosi in un trattamento preferenziale a favore dei disabili, tali misure non configurano una deviazione dal principio di eguaglianza, essendo dirette a compensare le situazioni di svantaggio e discriminazione in cui versano le persone con disabilità.

L'obbligo di adottare accomodamenti ragionevoli è previsto anche dalla *Direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro*, adottata dal Consiglio il 27 novembre 2000, che pone a carico dei datori di lavoro e degli altri destinatari della Direttiva l'obbligo di adottare "soluzioni ragionevoli per i disabili", vale a dire provvedimenti appropriati per consentire ai disabili di accedere ad un lavoro, di svolgerlo o di avere una promozione o ricevere una formazione, a meno che tali provvedimenti richiedano da parte del datore di lavoro un onere finanziario sproporzionato (art. 5).

La Convenzione introduce una forma *sui generis* di discriminazione in quanto stabilisce che il rifiuto di tali accomodamenti costituisce una forma di discriminazione diretta (art. 2). Si tratta di un'evoluzione rispetto al diritto dell'UE in cui, è stato osservato, non è stabilita una stretta correlazione tra il divieto di discriminazione e l'obbligo di natura positiva, nel senso che non è esplicitamente previsto che la mancata attivazione delle misure corrisponda ad una discriminazione. La Convenzione ha invece accolto la soluzione del nesso tra l'obbligo negativo di non discriminazione e l'obbligo positivo di adottare accomodamenti ragionevoli, già delineata dal Comitato ONU sui diritti economici sociali e culturali nel Commento generale n. 5 del 1994 sulle persone con disabilità.

La legislazione italiana non contiene disposizioni relative agli accomodamenti ragionevoli. Il Decreto legislativo n. 216/2003, che ha recepito pressoché letteralmente il contenuto della Direttiva 2000/78/CE, non ha dato attuazione agli articoli relativi alle soluzioni ragionevoli (vale a dire l'art. 3, sull'esclusione della soluzione ragionevole tra le forme di discriminazione indiretta, e l'art. 5, sull'obbligo del datore di lavoro di adottare soluzioni ragionevoli). Tale lacuna è stata tra l'altro rilevata dalla Commissione europea nella "Comunicazione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo ed al Comitato delle Regioni sull'applicazione della direttiva 2000/78/CE, del 19 giugno 2008 (COM (2008) 225 def.)", sottolineando che in alcuni Paesi, tra cui l'Italia, il concetto delle soluzioni ragionevoli e il relativo obbligo di adozione non è stato inserito in modo sufficiente nell'ordinamento nazionale.

*Misure specifiche*

Alla promozione dell'eguaglianza sostanziale sono dirette anche le misure specifiche necessarie per il conseguimento *de facto* dell'eguaglianza delle persone con disabilità previste dall'art. 5, par. 4, della Convenzione. Le "azioni positive" consistono in misure dirette a favorire i disabili nei diversi ambiti (occupazionale, sociale e altri) allo scopo di eliminare le cause di svantaggio che impediscono loro di avere le medesime opportunità degli altri individui. La natura di tali misure varia a seconda dell'obiettivo che si intende raggiungere, potendo consistere in programmi, allocazione di risorse, trattamenti preferenziali, assunzioni e promozioni mirate, *quota system*.

Le misure specifiche si distinguono dagli accomodamenti ragionevoli per il carattere della generalità, in quanto sono dirette a raggiungere l'eguaglianza *de facto* di tutti i soggetti disabili. Esse si caratterizzano inoltre per l'elemento della temporaneità, che pur non essendo esplicitamente previsto dall'art. 5, par. 4, è tuttavia insito nella funzione correttiva delle misure in questione. Anche alla luce della prassi attuativa di altri strumenti giuridici internazionali sui diritti umani, le azioni positive non sono considerate discriminatorie se sono giustificate da motivi ragionevoli e obiettivi e se sono adottate nella prospettiva di essere rimosse una volta raggiunti gli obiettivi perseguiti. Tali misure non riconoscono infatti diritti speciali ai gruppi sociali cui sono destinate, pertanto il loro mantenimento oltre il raggiungimento degli obiettivi prefissati costituisce un'inammissibile discriminazione a favore di tali gruppi<sup>11</sup>.

## TUTELA GIURISDIZIONALE DEL DIRITTO ALLA NON DISCRIMINAZIONE

Ai fini della protezione dell'eguaglianza delle persone con disabilità nel settore lavorativo, l'art. 27 della Convenzione prevede la predisposizione da parte degli Stati contraenti di procedure di composizione delle controversie in materia di lavoro.

Diretto a garantire la parità di trattamento e ad aumentare l'occupazione dei disabili, il Decreto legislativo n. 216/2003 provvede alla tutela giurisdizionale dei disabili vittime di discriminazione nel settore lavorativo. In particolare, l'art. 4 del Decreto legislativo rinvia all'art. 44 del Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*, il quale prevede, in presenza di un comportamento di un privato o della pubblica amministrazione produttivo di una discriminazione, la possibilità di agire in giudizio davanti al tribunale civile, in composizione monocratica, per chiedere la cessazione del comportamento pregiudizievole e l'adozione di ogni altro provvedimento idoneo a rimuovere gli effetti della discriminazione.

Tale procedura si caratterizza per la sua snellezza e celerità. Il soggetto discriminato può infatti rivolgersi direttamente al tribunale (nella composizione snella di un solo giudice), senza dover ricorrere ad un avvocato. Il giudice, sentite le parti e omessa ogni formalità non essenziale al contraddittorio, procede nel modo che ritiene più opportuno agli atti istruttori indispensabili. A garanzia dell'effettività dell'azione, il comma 4 dell'art. 4 del Decreto legislativo n. 216/2003 stabilisce che, per ricorrere al giudice, è sufficiente l'esistenza di elementi di fatto che il giudice valuterà secondo i limiti stabiliti dall'art. 2729, comma 1, del Codice civile. Quest'ultimo prevede che il giudice può ricorrere anche alle c.d. presunzioni semplici, ossia quelle non stabilite dalla legge e che lo obbligano ad una valutazione "prudente". Può dunque accadere che il ricorrente invochi le proprie ragioni senza produrre le prove, imponendo al resistente di dover addurre le proprie ragioni.

La procedura si conclude con l'ordinanza in cui il giudice intima la cessazione del comportamento, della condotta o dell'atto discriminatorio, ove ancora sussistente, e adotta

<sup>11</sup> Si veda Raccomandazione generale n. 25 del 2004 del Comitato ONU sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne.