

**SESTA RELAZIONE AL PARLAMENTO SULLO
STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE 12 MARZO 1999, N. 68
"NORME PER IL DIRITTO AL LAVORO DEI DISABILI"
ANNI 2010 - 2011**

PRESENTAZIONE

La Sesta Relazione al Parlamento illustra lo stato di attuazione della Legge 12 marzo 1999 n.68, "Norme per il diritto al lavoro dei disabili", nel biennio 2010 e 2011 e presenta i dati di applicazione dei dispositivi di legge su base nazionale.

Si tratta di un arco temporale segnato dal perdurare della crisi economica ed occupazionale che coinvolge l'intero Paese e che inevitabilmente si ripercuote anche sul sistema di collocamento per quote d'obbligo previsto dalla Legge, dal momento che esso agisce in base a percentuali riservate alle persone con disabilità sull'insieme delle nuove assunzioni effettuate dal datore di lavoro.

Nonostante queste difficoltà, i dati relativi agli esiti occupazionali della Legge 68, nel biennio 2010 - 2011 presentano alcuni aspetti congiunturali interessanti, a partire dagli avviamenti. Mentre il biennio 2008-2009 era stato caratterizzato dal livello minimo di avviamenti mai registrato a partire dall'introduzione della Legge (20.899 nel corso del 2009), confermando con i propri numeri la più generale crisi produttiva e occupazionale che caratterizzava il Paese, il biennio 2010-2011, invece presenta una lieve crescita per entrambe le annualità (22.360 nel 2010 e 22.023 nel 2011).

Si tratta di avviamenti tendenzialmente diffusi in tutta l'area del Centro Nord e regolati prevalentemente dall'istituto della convenzione, e specificatamente le convenzioni ex art 11 c.1 (49,4% del totale nazionale nel 2010 e 51,6% nel 2011).

Interessante rilevare in questo generale scenario in mutamento, la costanza della percentuale di avviamenti effettuati in aziende al di sotto della quota di 15 dipendenti (pertanto non soggette ad obbligo), quantificabile in circa il 10% degli avviamenti totali per anno. L'interpretazione di tale fenomeno deve necessariamente considerare diverse componenti, quali la capacità di intervento da parte dei servizi, una crescita della sensibilizzazione sociale sul tema della disabilità, oltre che la composizione del sistema produttivo italiano, caratterizzato da una percentuale maggioritaria di imprese di piccole dimensioni.

I volumi degli avviamenti devono essere principalmente messi a confronto con il potenziale "bacino di accoglienza" rappresentato dalla quota di riserva e dai posti disponibili dichiarati dai datori di lavoro pubblici e privati sottoposti agli obblighi di legge. Sul versante della pubblica amministrazione, il numero di datori di lavoro pubblici risulta di 4.073 nel 2010 e di 2.557 amministrazioni nel 2011. La dimensione della quota di riserva è sensibilmente in discesa, pari a 74.741 unità nel 2010 e 34.165 nel 2011 ed una distribuzione geografica che vede le Regioni meridionali dichiarare a tale riguardo la percentuale più alta, pur con una copertura molto ampia della propria quota d'obbligo. Volgendo l'attenzione sui dati relativi ai posti disponibili, è possibile riscontrare come i datori di lavoro pubblici presenti nelle regioni settentrionali denunciino oltre il 61% complessivo delle disponibilità presenti nel Paese.

Sul versante dei datori di lavoro privati, le quote di riserva assommano a 228.709 unità per il 2010 e a 143.532 per il 2011 ed insistono su un numero di datori di lavoro privati che ammonta a 68.218, di cui oltre 28 mila nella prima classe dimensionale (15-35 dipendenti) nel 2010 e a 45.274 nell'anno successivo.

Per ciò che riguarda i posti disponibili, le imprese del Nord Ovest ne dichiarano una percentuale pari al 60% del totale nazionale nell'arco dell'intero biennio.

Nel confronto su base nazionale tra le due annualità, si rileva una percentuale simile di posti disponibili (48.375, pari al 21,2% della quota di riserva nel 2010 e 28.784 nel 2011, pari al 20,1%).

Tale incidenza risulta comunque significativamente inferiore a quanto dichiarato nel biennio 2008 – 2009, rispettivamente 26,5% e 25,1%, risentendo della scarsa dinamicità del mercato del lavoro italiano e del numero di sospensioni temporanee dagli obblighi di assunzione che si registrano ormai da un triennio (a titolo indicativo, si segnalano le 4.819 pratiche autorizzate nel 2010, con 9.055 posizioni lavorative interessate dai provvedimenti).

A definire ulteriormente la riduzione della platea potenziale di avviamenti vanno considerati gli esoneri parziali, concessi a quei datori di lavoro privati ed enti pubblici economici che non possono occupare l'intera percentuale di persone con disabilità prevista dalla legge, in seguito ai quali è previsto un versamento di un contributo al Fondo regionale per l'occupazione dei disabili (art. 14, Legge 68/99).

I posti per soggetti con disabilità per i quali è stato concesso l'esonero sono stati 8.358 e 7.760 rispettivamente negli anni 2010 e 2011. Le quote maggiori di esoneri parziali si osservano nell'area del Nord Ovest dove sono state registrati 1.140 e 1.171 esoneri nel biennio osservato.

La lettura congiunta del numero di lavoratori con disabilità avviati e dei posti disponibili nel medesimo periodo induce a considerare che, oltre ad una "reale" complessità nel far incontrare, basandosi sui criteri individuati dal collocamento mirato, la persona giusta con il posto di lavoro giusto, secondo le *"residue capacità lavorative"*, la congiuntura economica abbia realmente condizionato un sistema di integrazione lavorativa delle persone con disabilità che, a regime e prima di questa grande crisi, ha sempre assicurato un flusso costante di avviamenti, seppure influenzato dalle specificità dei diversi contesti territoriali.

Tale considerazione viene avvalorata dalla lettura dei dati sulle assunzioni effettuate nel corso del biennio, che assommano complessivamente a 20.793 nel 2010 e 19.605 nel 2011. In entrambe le annualità, la prevalenza in termini assoluti dei rapporti di lavoro a tempo determinato è netta nelle ripartizioni settentrionali, mentre al Centro e nel Sud continuano a prevalere i contratti a tempo indeterminato. Da segnalare il lieve aumento delle altre tipologie contrattuali, tra le quali sono contemplati il contratto di inserimento e l'apprendistato, che si attestano sopra le 1.500 unità in entrambi gli anni, con una percentuale di utilizzo appena al di sotto dell'8%.

Le risoluzioni di rapporti di lavoro comunicati dalle amministrazioni provinciali ammontano a 5.304 nel 2010 e 5.124 nel 2011, con una forte incidenza del Nord Est, e riguardano prevalentemente i contratti a termine (60,2% nel 2010, 57,7% nel 2011).

I dati su avviamenti, assunzioni e risoluzioni hanno illustrato la fase di applicazione dei dispositivi di legge, evidenziando le dinamiche occupazionali regolate dalla Legge 68/99 che hanno caratterizzato il biennio 2010 – 2011. Sul resoconto di tali dinamiche, incide per il 2011 una risposta solo parziale da parte delle amministrazioni provinciali. Si

registra, infatti, per questo specifico anno un tasso di mancate risposte che riguarda il 39% delle amministrazioni del Sud e Isole, ripercuotendosi sul dato nazionale con una percentuale del 14,5%.

Un dato interessante che invece illustra la composizione del bacino di utenza di tali dispositivi riguarda le iscrizioni agli elenchi tenuti dagli uffici competenti provinciali. Le rilevazioni effettuate sul numero di iscritti con disabilità relativamente agli anni 2010 e 2011 mostrano un incremento del volume di iscrizioni per il 2010 (743.623) rispetto al biennio precedente (rispettivamente +3% e +5% sul 2008 e 2009), ed una numerosità pari a poco meno di 650.000 per il 2011, condizionata quest'ultima da un rilevante numero di province del Mezzogiorno non rispondenti.

È interessante sottolineare che la principale variazione del numero degli iscritti riguarda le regioni del Nord Ovest, le quali incrementano lo stock di iscrizioni tra il primo ed il secondo anno esaminato di 2.682 individui, a fronte di una riduzione di 12 mila unità nel Centro Italia.

I dati di flusso riguardanti le iscrizioni consentono di effettuare alcune considerazioni. Si assiste, infatti, nel corso degli anni ad una progressiva riduzione delle iscrizioni durante l'anno, a partire dal 2008 (99.515 iscrizioni) per arrivare agli 83.000 del 2010 ed ai 65.795 del 2011.

Come è stato già osservato nella precedente Relazione, la modifica della L.118/71 consente ai percettori di assegni di invalidità di autocertificare la propria condizione di disoccupazione senza passare attraverso l'iscrizione agli elenchi ex art. 8, legge 68/99. Tale procedura ha determinato, di fatto, una selezione delle iscrizioni a favore degli individui realmente in cerca di lavoro. Tuttavia, il confronto negli anni tra dati di stock in tendenziale crescita e dati di flusso in progressivo calo dimostrerebbero che le criticità si individuano nel prolungamento dei tempi di permanenza nelle liste per le persone con disabilità in cerca di lavoro e nella difficoltà, da parte dei servizi competenti, di procedere con gli inserimenti lavorativi soprattutto in contesti occupazionali tendenzialmente in crisi.

Coerentemente con le indicazioni di Europa 2020, che nell'insieme dei target da privilegiare per l'inserimento lavorativo individua tra gli altri i lavoratori extracomunitari e le donne, anche questa Relazione effettua una lettura di dettaglio su due target specifici: gli extracomunitari con disabilità – inedito ambito di analisi introdotto già dalla IV Relazione al Parlamento – e le donne con disabilità tra i beneficiari della Legge 68/99, al fine anche di osservare gli interventi volti a prevenire eventuali forme di doppia discriminazione.

Quanto agli extracomunitari con disabilità, si tratta di una categoria in progressiva crescita tra gli iscritti agli elenchi provinciali (dai 7.073 del 2008 ai 11.600 nel 2011, di cui un terzo sempre femminile). La distribuzione territoriale delle iscrizioni riflette la dislocazione territoriale degli extracomunitari in genere, privilegiando le aree del Nord Ovest e del Nord Est con mercati del lavoro più ricettivi. A differenza di quanto si rileva per gli altri beneficiari, la numerosità delle iscrizioni insiste sulle medesime aree territoriali degli avviamenti, che nel biennio 2010-2011 passano dai 622 del 2010 ai 693 del 2011. In entrambe le annualità, un terzo degli avviamenti riguarda le donne.

Quanto alle donne con disabilità, l'indagine contenuta nella Relazione restituisce le informazioni in chiave di genere sugli andamenti del collocamento obbligatorio. Adottare una tale prospettiva nell'analisi del fenomeno disabilità comporta, infatti, analizzare gli effetti delle politiche sulla situazione rispettivamente degli uomini e delle donne a

cominciare dall'individuazione dei loro diversi bisogni¹. In tal senso, il concetto di collocamento mirato assume ulteriori significati proprio dalla necessità di coniugare il lavoro con le esigenze della donna con disabilità, nell'ottica di contrastare fenomeni di "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.

Sul versante delle iscrizioni, a fronte di una generale contrazione sia per gli uomini che per le donne nel biennio 2010-2011, si conferma comunque l'inferiorità numerica delle iscritte rispetto agli uomini (382.226 nel 2010, pari al 48,7%, e 328.382 nel 2011, pari al 48,1%), mantenendo invariata la distribuzione geografica delle iscrizioni, presenti in misura più consistente al Sud ed Isole, quindi al Centro, seguito dal Nord Ovest ed in ultimo dal Nord Est. Quanto agli avviamenti, la percentuale di donne avviate nel biennio di riferimento aumenta sensibilmente in tutte le tipologie ad eccezione della chiamata numerica. Sono 8.862 gli avviamenti complessivi di donne con disabilità nel 2010 (39,6%), che aumentano a 8.902 (40,4%) nell'anno successivo. La maggior parte degli avviamenti femminili sono da attribuire alla richiesta nominativa ed alla convenzione di programma – con alcune differenze territoriali.

Le risoluzioni di contratti – con specifiche territoriali – riguardano in percentuale maggiore gli uomini e ne risentono in misura rilevante, a differenza che nel passato, i contratti a tempo indeterminato.

Questa VI Relazione, oltre che a costituire un obbligo di legge, si inquadra anche nell'esigenza di raccogliere dati e statistiche in materia di lavoro, per rafforzare l'analisi e il monitoraggio delle leggi e degli interventi specifici e che, per quanto riguarda i lavoratori disabili, è contenuta nell'art. 31 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità e del relativo protocollo opzionale, sottoscritta dall'Italia il 30 marzo 2007. A questo proposito, si può dire che il sistema italiano si trova in una profonda fase di cambiamento che vede nell'informatizzazione la leva per il cambiamento della gestione e valutazione delle politiche, che passa dalla standardizzazione dei sistemi classificatori e dalla interoperabilità dei sistemi. Mentre sul primo fronte lo stato dell'arte è abbastanza avanzato (tutti i sistemi informativi provinciali classificano le informazioni in maniera omogenea), anche se mancano ancora dei glossari uniformi, molto deve essere ancora fatto sul fronte dell'interoperabilità, caratteristica quest'ultima che permetterebbe ai sistemi locali di condividere informazioni e dati.

¹ Commissione europea *100 parole per la parità* DG V Occupazione e Affari sociali, 2002.

IL SISTEMA DI INDAGINE E LE FONTI INFORMATIVE

I. LE TECNICHE DI RILEVAZIONE DATI E DOCUMENTALE PER IL BIENNIO 2010-2011

La Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della Legge 68/99 è prevista con cadenza biennale. Gli anni osservati e descritti nella presente relazione sono il 2010 e il 2011.

Le indagini condotte, volte a rilevare i dati amministrativi sul collocamento mirato delle persone con disabilità, sono di carattere censuario e si rivolgono all'intera popolazione di servizi competenti, a livello regionale e provinciale. L'unità di rilevazione è rappresentata dalla singola provincia e le informazioni raccolte hanno come riferimento temporale l'intero arco dell'anno.

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 somministrato con metodologia Cawi (Computer Assisted Web Interviews), 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 nella Relazione al Parlamento.

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

Successivamente viene analizzata la parte della documentazione inviata dalle Regioni costituita dalle seguenti informazioni: una relazione illustrativa; atti di formazione primaria e secondaria; delibere di giunta; circolari; protocolli di intesa per l'attivazione della rete dei servizi territoriali; materiale informativo e di sensibilizzazione; progetti innovativi; buone prassi; iniziative finanziate con il Fondo Sociale Europeo e con altri fondi di matrice comunitaria, nazionale o regionale.

La rilevazione dei dati riguardanti il biennio considerato è stata, come già detto, condotta con metodologia Cawi che prevede l'acquisizione dei dati mediante l'accesso a pagine web con maschere di inserimento guidate. 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 e standardizzazione degli indicatori, nonché garantiscono una maggiore accessibilità da parte dei responsabili dei servizi competenti a livello provinciale, oltre a una maggiore aderenza con le potenzialità offerte dalla rete per la realizzazione di indagini statistiche.

Sul piano tecnico, l'applicazione di tale metodologia prevede la realizzazione di una vera e propria 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 del questionario richieste a secondo delle modalità di filtro.

Le principali variabili inserite nel data base riguardano: iscritti all'elenco unico provinciale al 31 dicembre di ciascun anno e nel corso dell'anno, classificati per sesso, tipologia di iscrizione (persone con disabilità, ex art. 18), tipologia di invalidità e disponibilità al lavoro (persone con disabilità); centralinisti telefonici non vedenti; frequenza di aggiornamento delle graduatorie; avviamenti lavorativi, classificati per sesso, tipologia di

iscrizione (persone con disabilità, 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 (persone con disabilità, ex art. 18); quota di riserva e posti disponibili in imprese classificate per dimensione aziendale; avviamenti tramite convenzione richiesti, programmati ed effettuati, classificati per tipologia di convenzione; numero di convenzioni classificate per tipologia e durata; iniziative promosse e relative persone con disabilità interessate da procedure ex art. 11, comma 5; provvedimenti amministrativi quali esoneri parziali, compensazioni infraregionali, sospensioni temporanee, atti di verifica su dichiarazioni rese da legale rappresentante e sanzioni, classificate per tipologia di inadempienza; grado di avanzamento dei sistemi informativi provinciali.

Lo strumento di rilevazione, 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.

II LE FONTI INFORMATIVE REGIONALI E PROVINCIALI

Un sistema informativo può essere generalmente visto come composto da personal computer, da reti informatiche, dai processi finalizzati alla memorizzazione e la trasmissione elettronica delle informazioni. E' evidente che un sistema informativo 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.

La vivacità dell'attuale mercato del lavoro pone gli uffici provinciali preposti al servizio di collocamento obbligatorio delle persone con disabilità in una situazione di grande complessità organizzativa e nell'esigenza di dover gestire quantità elevate di informazioni. L'efficacia, l'efficienza e l'economicità sono variabili sulle quali gli uffici devono porre attenzione per poter rispondere ai continui cambiamenti del contesto lavorativo e sociale.

Permettere l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro, e disporre di tutte le informazioni necessarie in tempi rapidi, permette di prendere decisioni velocemente, e ciò è possibile solo se il servizio competente è dotato di un sistema informativo in grado di raccogliere e di rendere disponibili le informazioni stesse in tempo reale.