



# Imprenditorialità Estrema per una Vita Indipendente

Associazione Idea Onlus

Rapporto di ricerca:

## INSERIMENTO LAVORATIVO DELLE PERSONE DISABILI.

Confronto tra la normativa italiana e quella di Grecia,  
Portogallo e Svezia



Il presente rapporto è stato realizzato dall'Associazione Idea Onlus con la collaborazione dell'Ires Friuli Venezia Giulia, nell'ambito del progetto Equal "Imprenditorialità estrema per una Vita Indipendente" – IT G FRI 017

La stesura del rapporto è stata curata da Sergio Raimondo

Hanno collaborato: Alec Benussi, Roby Margutti, Mauro Morassut, Roberto Gregoretti, Ruggiero Lacavalla, Gabriella Iacono, Alessandro Bitonti, Angeliki Tseva, Anne Sjöberg.

**Indirizzi:**

Associazione Idea – Agenzia per la Vita Indipendente  
Loc. Malborghetto, 9 – 33050 Terzo di Aquileia (UD)  
e-mail: [info@ideeonlus.it](mailto:info@ideeonlus.it)  
<http://www.ideeonlus.it>

Ires Friuli Venezia Giulia  
Via Manzini 35/41 - 33100 Udine  
e-mail: [info@iresfvg.org](mailto:info@iresfvg.org)  
<http://www.iresfvg.org>

# INDICE

<b>INTRODUZIONE .....</b>	<b>5</b>
<b>PARTE PRIMA SITUAZIONE IN ITALIA.....</b>	<b>8</b>
CAPITOLO 1 STORIA DELL'EVOLUZIONE DEL DIRITTO AL LAVORO DEI DISABILI .....	12
CAPITOLO 2 LE POLITICHE NAZIONALI PER L'INSERIMENTO LAVORATIVO DELLE PERSONE DISABILI: LA LEGGE 68 DEL 1999 .....	22
2.1 <i>L'accertamento dell'invalidità</i> .....	28
2.2 <i>I soggetti obbligati</i> .....	30
2.3 <i>Le quote di riserva</i> .....	34
2.4 <i>Cause di esclusione ed esonero parziale dalla normativa</i> .....	36
2.5 <i>Il collocamento mirato</i> .....	39
<i>Le modalità di assunzione</i> .....	40
2.7 <i>Lo strumento convenzionale</i> .....	41
2.8 <i>Le misure di agevolazione per l'assunzione dei disabili</i> .....	45
2.9 <i>Le sanzioni a carico del datore di lavoro</i> .....	49
2.10 <i>Le misure sanzionatorie a carico del disabile che rifiuta il lavoro</i> .....	52
2.11 <i>La disciplina del rapporto di lavoro: i contratti "atipici" e il licenziamento</i> .....	53
CAPITOLO 3 I DISABILI NELLA RIFORMA DEL MERCATO DEL LAVORO .....	57
3.1 <i>La somministrazione di manodopera quale strumento di politica attiva per il lavoro</i> .....	58
3.2 <i>Cooperative sociali e inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati</i> .....	63
3.3 <i>Il contratto di inserimento</i> .....	66
CAPITOLO 4 LA DIFFICILE SFIDA PER L'INTEGRAZIONE LAVORATIVA DEI DISABILI.....	70
4.1 <i>I Centri per l'impiego</i> .....	72
4.2 <i>Il Comitato tecnico</i> .....	72
4.3 <i>Il ruolo delle associazioni</i> .....	73
4.4 <i>Le liste uniche provinciali</i> .....	73
4.5 <i>Le modalità di avviamento</i> .....	74
<b>PARTE SECONDA REGIONI A CONFRONTO .....</b>	<b>76</b>
REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA.....	78
REGIONE VENETO .....	82
REGIONE PUGLIA.....	88
REGIONE SICILIA .....	93
COMPARAZIONE TRA REGIONI IN ITALIA.....	98
<b>PARTE TERZA SITUAZIONE IN EUROPA .....</b>	<b>101</b>
GRECIA.....	101

<i>Il Sistema Sociale Greco</i> .....	102
<i>Occupazione dei disabili in Grecia</i> .....	104
PORTOGALLO .....	107
<i>Il Sistema Sociale Portoghese</i> .....	108
<i>Occupazione dei disabili in Portogallo</i> .....	110
SVEZIA.....	113
<i>Il Sistema Sociale Svedese</i> .....	114
<i>Occupazione dei disabili in Svezia</i> .....	116
COMPARAZIONE TRA STATI EUROPEI .....	119
<b>PARTE QUARTA CONCLUSIONI</b> .....	<b>121</b>
ALLEGATO 1: TRASCRIZIONE INTERVISTE.....	125
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	<b>202</b>
<b>SITOGRAFIA</b> .....	<b>205</b>

## Introduzione

Le persone disabili sono sempre state ritenute come una delle categorie più difficilmente occupabili ed a rischio di emarginazione nel mercato del lavoro. In base ad una recente indagine effettuata dalla Commissione Europea<sup>1</sup> su un campione rappresentativo delle famiglie sulla base dell'auto dichiarazione di disabilità, emerge che circa 26 milioni di persone, ovvero il 14,5% della popolazione dell'UE in età lavorativa (tra i 16 e i 64 anni), presenta qualche forma di disabilità. In particolare il 15% delle donne in età lavorativa ed il 14% degli uomini compreso nella stessa classe d'età, dichiara d'essere affetto da disabilità che vanno da quella moderata a quella grave. Sulla base di questi dati emerge che il problema dell'integrazione di questa categoria di cittadini va considerato una questione prioritaria per lo sviluppo sociale dell'Europa comunitaria che richiede necessariamente il contributo delle istituzioni e della popolazione.

La comunicazione della Commissione "*Pari opportunità per le persone con disabilità: un Piano d'azione europeo*" (COM/2003/0650 def.) pone l'accento sulla necessità di superare il concetto stereotipato in base al quale la condizione di disabilità comporterebbe un'incapacità o un'inabilità a svolgere in modo proficuo un'attività lavorativa. Per eliminare i pregiudizi ed i timori alimentati da un'ignoranza ancora diffusa per quanto concerne la disabilità, la comunicazione propone nuove chiavi di lettura di questa condizione atte ad apportare un radicale cambiamento culturale.

In Italia, nonostante l'introduzione della nuova legge sull'inserimento lavorativo (legge 12 marzo 1999, n°68), solo il 21% dei disabili risulta occupato; particolarmente grave la situazione delle donne disabili per le quali la percentuale d'occupazione scende all'11%. Va tuttavia evidenziato che circa un terzo dei disabili in età lavorativa è stato dichiarato totalmente inabile al lavoro. In realtà, la dichiarazione di totale inabilità è stata stabilita in base a criteri obsoleti che non tengono conto degli enormi sviluppi avvenuti in tempi recenti nel campo dell'informatica e dell'automazione, i quali consentirebbero a molte di

---

<sup>1</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato Delle Regioni, *Pari opportunità per le persone con disabilità: un Piano d'azione europeo*, (COM/2003/0650 def.).

queste persone la possibilità di rientrare nel mercato del lavoro, utilizzando opportune tecnologie tese alla riduzione dell'handicap.

L'Unione Europea, attraverso i fondi strutturali, ha posto come obiettivo un radicale cambiamento nelle politiche di protezione sociale che prevedono l'inclusione dei disabili nella società grazie all'occupazione. Infatti, il lavoro rappresenta un elemento fondamentale affinché possa realizzarsi una reale integrazione nell'economia e nella società in generale. Il lavoro non solo consente alle persone disabili di raggiungere l'autonomia economica, ma anche a conferire loro dignità e autostima, migliorando così la qualità della vita e dando i giusti stimoli per vivere con maggiore pienezza.

L'approccio indicato privilegia la persona, nel senso che si cerca di affrontare i bisogni individuali al fine di dare risposte personalizzate.

Per raggiungere gli obiettivi prefissati in materia di occupazione dei disabili l'Unione Europea utilizza come strumento finanziario il Fondo Sociale Europeo, attraverso l'iniziativa comunitaria EQUAL, con la quale viene finanziata un'ampia gamma di azioni volte a sostenere l'integrazione delle persone con disabilità nel mercato del lavoro.

Storicamente gli interventi attuati nei confronti dei soggetti difficilmente occupabili erano caratterizzati da una logica prevalentemente assistenziale o caritatevole, prevedendo semplicemente dei trasferimenti di risorse finanziarie e di servizi.

Con l'avvento del welfare state gli interventi pubblici nei confronti della disabilità hanno puntato sul riconoscimento dei diritti di cittadinanza. Accanto all'erogazione di contributi finanziari tesi a migliorare la situazione economica dei disabili (pensioni d'invalidità) si è dato vita a tutta una serie di servizi rivolti soprattutto a supportare la famiglia.

Più recentemente si sta attuando un ripensamento degli interventi posti in essere in passato e si punta ad un servizio su misura, adeguato alle diverse esigenze che il disabile manifesta, nel tentativo, laddove risulti possibile, di realizzare dei percorsi che consentano alla persona il raggiungimento dell'indipendenza e dell'autonomia per ridurre progressivamente l'intervento di tipo assistenziale.

Questa ricerca si è focalizzata su queste recenti politiche, che potremmo definire di "terza generazione", cogliendo quelle esperienze più significative che vedono il disabile diventare soggetto attuatore e protagonista dell'intervento pubblico.

In particolare, lo studio si è proposto di indagare le politiche e gli interventi che i diversi operatori pubblici attuano nei confronti dei soggetti disabili. Si è compiuto un lavoro di confronto tra esperienze normative diverse finalizzato a cogliere le differenze sul piano:

- dei principi ed obiettivi generali che ispirano le diverse normative;
- degli interventi che realizzano le politiche dell'operatore pubblico;
- degli impatti positivi e negativi che esse provocano sui soggetti beneficiari

L'indagine all'inizio si è concentrata nella raccolta d'informazioni e materiali necessari alla corretta ricostruzione dei diversi interventi. Si è trattato di una ricerca sulla normativa riguardante sia l'inserimento al lavoro dipendente sia quello autonomo o imprenditoriale.

I principi di fondo che hanno caratterizzato le politiche pubbliche d'intervento sono stati un altro elemento importante nella realizzazione della ricerca, tanto nella parte di raccolta e analisi della normativa esistente quanto in quella d'intervista ai rappresentanti delle istituzioni e degli organismi operanti a livello locale, nelle regioni Friuli Venezia Giulia, Veneto, Puglia e Sicilia.

Si è inoltre presa in considerazione la legislazione in materia di occupazione delle persone con disabilità in tre paesi dell'Unione Europea: Grecia, Portogallo e Svezia, cercando di mettere in luce eventuali riferimenti alla figura dell'assistente personale e a percorsi/modelli di forte autonomia.

La struttura della ricerca vede al primo capitolo un tentativo d'analisi dell'evoluzione subita dalla legislazione nazionale in favore della promozione delle opportunità lavorative per le persone disabili, dal decreto 1157/17 fino alla recente legge 68/99.

Nel secondo sono riportati i risultati emersi dalle interviste condotte a livello regionale allo scopo di ricostruire lo stato pratico d'attuazione delle politiche per l'inserimento lavorativo.

Nel terzo e conclusivo capitolo si presentano le politiche e le iniziative a favore dell'inclusione sociale ed economica dei disabili in tre paesi comunitari.

In appendice si sono riportati i testi integrali delle 16 interviste complessivamente realizzate.

## Parte prima

### Situazione in Italia

Il lavoro riveste un'importanza fondamentale per ogni persona, ma diventa strumento di riabilitazione e di reale equiparazione nel caso in cui il lavoratore abbia una disabilità, sia questa fisica o psichica. Del resto la nostra Costituzione stabilisce il diritto di tutti i cittadini a lavorare (art. 4 Cost.) e in particolare afferma: «*gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale. Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato*» (art. 38 comm. 3 e 4 Cost.).

Nell'ordinamento giuridico italiano esistono da tempo leggi che impongono agli imprenditori privati e alla pubblica amministrazione di assumere soggetti riconosciuti disabili.

Lo spirito che ha condotto alla promulgazione di queste norme ha avuto una lenta ma progressiva evoluzione. Con i primi interventi legislativi (il decreto legge luogotenenziale 14 giugno 1917, n. 1032)<sup>2</sup> si voleva esprimere una forma di riconoscenza nazionale nei confronti degli invalidi di guerra. Il *criterio risarcitorio* a favore degli invalidi per cause belliche ha ispirato l'intera legislazione in materia a partire dalla prima metà del '900. Difatti, l'onorevole G. Garignani, in una relazione al Parlamento a proposito della legge 3 giugno 1950, n. 375<sup>3</sup> ("Riforma della legge 21 agosto 1921, n. 1312, concernente l'assunzione obbligatoria degli invalidi di guerra"), affermava: «*La legge deve garantire la realizzazione del diritto nativo acquisito dagli invalidi nei confronti dello Stato, diritto concepito come diritto al risarcimento dei danni subiti nel servizio espletato a favore della Patria*»<sup>4</sup>.

Nel secondo dopoguerra andò a svilupparsi il concetto secondo il quale la menomazione di per sé, rendesse il soggetto passibile di tutela in ambito di collocamento al lavoro a prescindere dalle cause di guerra (si veda in proposito il D.Lgs. 15 aprile 1948 n. 538 a favore degli ex tubercolotici)<sup>5</sup>. Quanto previsto dal primo provvedimento del 1917 venne così esteso, aumentando di volta in volta la quota

---

<sup>2</sup> Su Mazzoni, *Manuale di Diritto del Lavoro*, Milano 1988, pag. 469.

<sup>3</sup> Su <http://w3.ittig.cnr.it/aiuto/cronolog.htm>; a cura di Raffaello Belli.

<sup>4</sup> A. Frassinetti, In *Assunzione obbligatoria al lavoro degli invalidi di guerra*, Milano 1952, p. 99.

<sup>5</sup> Su <http://w3.ittig.cnr.it/aiuto/cronolog.htm>; a cura di Raffaello Belli.

obbligatoria, ad altre categorie di persone disabili e non disabili, a mano a mano che queste riuscivano a darsi un'organizzazione e, quindi, ad esercitare una pressione di tipo sindacale sui poteri pubblici.

La legge 2 aprile 1968, n. 482<sup>6</sup>, che riuniva in un unico corpo legislativo i provvedimenti precedenti, rispecchiava fundamentalmente una filosofia burocratica ed impositiva. Essa imponeva alle imprese pubbliche e private con più di 35 addetti di assumere, secondo determinate percentuali, i soggetti appartenenti alle cosiddette "categorie protette". Per i disabili la collocabilità era subordinata ad una generica attestazione della residua capacità lavorativa, senza alcuna preventiva rieducazione professionale: ciò che contava era semplicemente consentire l'ingresso dei beneficiari nel mondo del lavoro. Si dava, nei fatti, una risposta di tipo assistenziale al bisogno d'integrazione di cittadini ritenuti, comunque, non in grado di contribuire proficuamente all'attività sociale e produttiva. Tutto ciò ha contribuito notevolmente ad avvalorare nell'opinione pubblica la convinzione che l'insieme delle persone disabili doveva essere fatalmente considerato un peso di cui lo Stato e la comunità sociale doveva farsi carico, e di questa convinzione sono rimasti prigionieri anche settori vivi della società.

Nella prima metà degli anni '80 l'intero sistema del collocamento obbligatorio, messo in piedi dalla L. n. 482/68, subì i contraccolpi della crisi economica, ma anche l'insofferenza, ormai palese, dei soggetti obbligati. Una serie di provvedimenti adottati dal legislatore per far fronte alla crisi occupazionale ne ridussero l'ambito di applicazione<sup>7</sup>, segno evidente, ancora una volta, di una concezione del disabile come peso imposto all'azienda.

Gli anni '90 segnarono una radicale inversione di tendenza nelle politiche verso l'handicap: il legislatore cominciò a manifestare la volontà di favorire una reale integrazione sociale del soggetto diversamente abile, non più considerato *mutolato, subnormale, minorato, inabile, portatore di menomazioni fisiche e sensoriali, non normodotato*, come in tutta la legislazione precedente<sup>8</sup>.

Del resto, ciò che stava cambiando era innanzitutto il mondo dell'handicap, così fotografato alla fine degli anni Novanta dall'On. Augusto Battaglia: «*A partire da questa*

---

<sup>6</sup> Giuseppe Pera, *Assunzioni obbligatorie e contratto di lavoro*, Milano, 1970, pagg. 329 e ss. (Appendice).

<sup>7</sup> Si veda in tal senso Domenico Garofalo, *Lavoro (Collocamento Obbligatorio)*, in *D. disc. priv.*, sez. comm., VIII, 1992, pagg. 131 e ss.

<sup>8</sup> AA.VV. *"HANDICAP E LEGISLAZIONE: Diritti in gioco"*, pubblicazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri Dipartimento per l'informazione e l'editoria; Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma 1998, pag.3.

*mattina 110.000 bambini, adolescenti e giovani disabili si sono alzati dal letto, hanno preso la cartella e sono andati a scuola: sono andati nella scuola di tutti, insieme agli altri bambini, adolescenti e giovani. Questi sono ragazzi che non studiano soltanto, ma che fanno supporto e sono inseriti socialmente: si preparano alla vita. Oggi un giovane handicappato è un giovane che vuole vivere, si vuole muovere, vuole inserirsi nella società, vuole costruirsi una famiglia ed essere produttivo: chiede dunque alla collettività e al mondo delle imprese italiane, pubbliche e private, di potersi trasformare da assistito in lavoratore e in contribuente. Questo è quanto chiede! Questa è la sfida che il mondo dell'handicap ci lancia dopo venti-venticinque anni di trasformazione e di lavoro fatto nel nostro Paese. Analizzando le liste di collocamento, non ci si trova di fronte un elenco di persone che non sanno fare niente. Ci sono invece, diplomati, laureati, tecnici: persone che, al di là del limite (fisico, mentale o sensoriale), si sono in larga parte professionalizzate. Questo allora ci fa dire che l'handicap oggi può rappresentare una risorsa per il Paese e non necessariamente un peso o un fardello da trascinare.»<sup>9</sup>*

Le nuove conquiste tecnico-scientifiche hanno contribuito molto a trasformare la qualità della vita delle persone disabili: si pensi, ad esempio, all'autonomia conquistata attraverso la domotica, l'informatica e la telematica. La tecnologia aiuta anche nel mondo del lavoro dove, con opportuni ausili, le persone disabili possono oggi svolgere molte professioni che, fino a poco tempo fa, erano loro precluse. In passato, la classica distinzione tra “persona normale” e “persona disabile” consisteva nella diversità di condizioni fisiche necessarie per l'espletamento di attività produttive manuali; oggi, invece, tende a perdere d'importanza a favore di requisiti come la capacità di apprendere, di aggiornarsi e di assumere competenze sempre più nuove e rispondenti alle esigenze di un mercato in continua e rapida evoluzione.

La legislazione italiana negli anni '90 si è mossa, nella direzione, tracciata in sede comunitaria, ovvero quella di perseguire l'ambizioso obiettivo di assicurare alle persone disabili (rispetto ai cosiddetti normodotati) pari opportunità nella vita sociale. Nel mondo produttivo ciò si è tradotto in leggi per la promozione di politiche attive del lavoro che vedono coinvolti, a vario livello, Stato, Regione, Provincia, imprese, cooperative sociali,

---

<sup>9</sup> On. Augusto Battaglia, Camera dei deputati, seduta di lunedì 14 settembre 1998, in Dossier Provvedimento, l. 12

associazioni. A coronamento di questo processo vi è sicuramente la legge del 12 marzo 1999, n. 68 "*Norme per il diritto al lavoro dei disabili*"; ma vi sono anche gli innumerevoli progetti d'integrazione lavorativa realizzati grazie al Fondo Sociale Europeo (F.S.E.).

## **Capitolo 1**

### **Storia dell'evoluzione del diritto al lavoro dei disabili**

Il primo intervento legislativo, ispirato invero a criteri meramente risarcitori a favore degli invalidi di guerra, risale agli inizi del 1900. Il D. Lgt. 28 giugno 1917, n. 1158, obbligava l'imprenditore con oltre dieci dipendenti ad assumere, per ogni 20 dipendenti o frazione di 20 superiore a 10, un invalido di guerra che avesse un minimo d'idoneità per il posto. Successivamente, vari decreti<sup>10</sup> stabilirono le norme per l'assunzione obbligatoria dei reduci di guerra e assimilati, cioè i reduci dalla lotta di Liberazione, dalla prigionia, dalla deportazione, nonché i profughi dei territori ceduti alle Potenze vincitrici e gli orfani e le vedove dei caduti, sia per la guerra che per la Liberazione. Con il decreto legislativo 3 ottobre 1947, n. 1222 il beneficio dell'assunzione fu esteso anche ai mutilati ed invalidi del lavoro. Questa legislazione, di cui si lamentava la parziale inosservanza proprio nel settore della pubblica amministrazione, fu riformata con la legge 3 giugno 1950, n. 375 e con il relativo regolamento adottato con D.P.R. 18 giugno 1952 n. 1176. Le disposizioni della legge citata riguardavano «*Coloro che durante l'effettivo servizio militare siano divenuti invalidi a proficuo lavoro o si trovino menomati nella loro capacità di lavoro in seguito a lesioni o ad infermità incontrate o aggravate per servizio di guerra, o comunque per un fatto di guerra*» e «*coloro – anche non militari – che siano divenuti inabili a proficuo lavoro o siano stati menomati nelle loro capacità lavorative in seguito a lesioni od infermità incontrate per fatto di guerra*» (art. 1).

Per quanto attiene l'attuazione dell'obbligo di assunzione, la legge n. 375/50, pur prevedendo la costituzione di un elenco dei minorati collocabili presso la Rappresentanza Provinciale dell'Opera per gli Invalidi, lasciava l'imprenditore libero di assumere anche al di fuori di detto elenco. È stato osservato<sup>11</sup> che in tal modo il legislatore cercava di arrecare all'impresa il minor aggravio possibile, potendo, per questa via, l'imprenditore ricercare i minorati più convenientemente utilizzabili. L'ampia

---

<sup>10</sup> Fra i quali ricordiamo principalmente i decreti 4 agosto 1945, nn. 453 e 467; il decreto 14 febbraio 1946, n. 27; il decreto 5 marzo del 1946, n. 81; il decreto 3 settembre 1947, n. 855.

<sup>11</sup> M. Castelnuovo Tedesco, *Assunzione obbligatoria di mutilati e invalidi del lavoro e «diritto di scelta» delle aziende assicuratrici*, in *Assunzione* 1951, I, pag. 335; U. Chiappelli, *Aspetti giur. della utilizzazione del minorato*, in *Infortuni*, 1961, I.

possibilità riconosciuta agli imprenditori di ricorrere al sistema dell'assunzione diretta ha fatto sì che almeno sino ai primi anni '60, non si potesse ancora parlare di collocamento obbligatorio. La dottrina<sup>12</sup> preferiva parlare di riserva di posti e, quindi di una limitazione alla libertà di assunzione del personale piuttosto che di obbligo a carico dell'imprenditore.

Nel 1957 fu approvata la prima legge che riguardava soggetti la cui invalidità non era legata agli eventi bellici, la legge 14 luglio n. 594 «*Norme per i centralinisti telefonici non vedenti*». Con la legge 5 ottobre 1962 n. 1539 il legislatore estese il sistema delle assunzioni obbligatorie agli invalidi in genere. Per la prima volta apparve la dizione «*invalido civile*»: «*sostanzialmente traducibile in quella dell'invalido a favore del quale, a ragione della causa invalidante, non fosse invocabile una delle già esistenti leggi. Si intendeva così coprire, con quest'ultimo intervento, tutta la possibile area dei cittadini minorati, per ogni e qualsiasi causa invalidante, anche, in ipotesi, naturale e quindi per qualsiasi imperfezione o infermità, per nascita o per evento successivo*»<sup>13</sup>.

Con la legge 5 marzo 1963, n. 367 si passò dal principio dell'assunzione diretta, con facoltà d'utilizzazione degli elenchi tenuti dalle rappresentanze dell'Opera per gli Invalidi, al ben diverso principio del collocamento obbligatorio. Ai sensi dell'art. 13 della menzionata legge gli imprenditori obbligati all'assunzione dovevano, al fine di dare esecuzione all'obbligo, rivolgere le richieste alle Rappresentanze Provinciali.

L'assunzione diretta era consentita solo per i lavoratori di concetto e per il personale destinato a posti di fiducia. A questo seguirono altri provvedimenti legislativi<sup>14</sup>.

Alla fine degli anni '60 l'intera legislazione in materia di assunzioni obbligatorie appariva disorganica e lacunosa. Tale situazione, unanimemente rilevata dalla dottrina di quel

---

<sup>12</sup> Si veda Simi, *Disposizioni di legislazione sociale particolari ad alcune categorie di lavoratori*, in *Tratt. dir. lav.* di Borsi e Pergolesi, Padova 1959, vol. III, pag. 442; G. Alibrandi, *In tema di assunzioni obbligatorie degli invalidi del lavoro*, in *Infortuni* 1949, I, pag. 160; G. Pera, *op. cit.* pagg. 14 e 15; di diversa opinione era G. Branca, *In tema di assunzioni obbl. in relazione ai principi costituzionali*, in *Riv. dir. lav.* 1962, 2, pag. 236, l'Autore citato criticava la tesi di Simi, sostenendo che «nell'osservazione che si tratta soltanto di una riserva di posti a favore di coloro che hanno determinati requisiti sembra implicita l'affermazione che vi obbligo contrarre con essi».

<sup>13</sup> G. Pera, *op. cit.*, pp. 40-41.

<sup>14</sup> Il 15 novembre 1965, fu approvata la legge n. 1288 «Provvedimenti in favore delle vedove e degli orfani dei caduti per causa di servizio» e l'anno successivo la legge 14 ottobre 1966, n. 851 «Assunzione obbligatoria al lavoro dei mutilati e invalidi del lavoro, degli orfani e delle vedove dei caduti sul lavoro nelle Amministrazioni dello Stato, degli Enti locali e degli Enti pubblici». Con la legge n. 538 del 24 giugno 1964 venne ulteriormente prorogata per un triennio la tutela per i profughi. La legge 5 marzo 1965, n. 155 apportò alcune modifiche in tema di assunzione dei ciechi come centralinisti telefonici. La legge n. 1288 del 15 novembre 1965 dispose a favore delle vedove e degli orfani di caduti per causa di servizio. La legge n. 625 del 6 agosto del 1966 modificò quella del 1962 sull'assunzione obbligatoria degli invalidi civili. La legge n. 856 del 14 ottobre 1966 allargò la tutela degli invalidi del lavoro.

tempo, era da imputarsi, come giustamente osservava G. Conti, al fatto che «*la legislazione in parola, pur dando vita ad un istituto unitario, è nata e si è sviluppata in maniera per così dire alluvionale, sotto la spinta di esigenze contingenti e dietro la sollecitazione di interessi di settore, quando non addirittura in obbedienza a calcoli politici, non mai secondo un coerente programma di sviluppo*»<sup>15</sup>. Il dato forse più sconcertante era che un medesimo diritto (il collocamento obbligatorio) veniva riconosciuto ad una pluralità di soggetti, con caratteristiche diverse (invalidi di guerra, del lavoro, per causa di servizio, invalidi civili, vedove ed orfani di guerra, del lavoro, per causa di servizio). Di tale diversità le leggi non tenevano conto, limitandosi ad attribuire a ciascuna categoria di beneficiari un'aliquota nei posti riservati.

Nel 1968, il legislatore tentò di ovviare alla disorganicità in cui versava l'intera materia del collocamento obbligatorio dettando una disciplina generale delle assunzioni obbligatorie, con la legge n. 482 del 12 aprile 1968 «*Disciplina generale delle assunzioni obbligatorie presso le pubbliche amministrazioni e le aziende private*». Frutto della sommatoria delle norme già esistenti e di un affrettato compromesso tra i vari progetti di legge presentati durante la IV Legislatura, il nuovo complesso normativo poggiava sui seguenti principi: determinazione di una aliquota complessiva d'obbligo con suddivisione interna tra le varie categorie aspiranti ed in contrasto; adozione del criterio dello «*scorrimento*» (in mancanza di soggetti di una certa categoria, si passa alla categoria successivamente elencata); affidamento della gestione del collocamento obbligatorio ad un unico organo, in modo da superare le molteplici competenze e procedure. Dopo aver individuato e classificato per categorie (art. dal 1 al 8) i soggetti aventi diritto all'assunzione obbligatoria (*invalidi di guerra ed invalidi civili di guerra; invalidi per servizio; invalidi del lavoro; invalidi civili; privi della vista; sordomuti; orfani e vedove*), la legge fissava all'art. 9 l'aliquota di posti riservati a ciascuna categoria:

- invalidi di guerra: il 25%
- invalidi civili di guerra: 10%
- invalidi per servizio: 15%
- invalidi del lavoro: 15%
- orfani e vedove di guerra, per servizio e per lavoro: 15%
- invalidi civili: 15%

---

<sup>15</sup> G. Conti, *La nuova legge sulle assunzioni obbligatorie e la Costituzione*, in *Dir. Lav.*, 1969, I, pp. 186-187.

- sordomuti: 5%.

Negli art. 11 e 12 erano indicati i destinatari dell'obbligo di assunzione e la quota di posti da riservare (le aziende private, le amministrazioni, le aziende e gli enti pubblici con più di 35 dipendenti erano tenuti ad assumere i lavoratori, individuati nel titolo I della legge, nella misura del 15% del personale in servizio). A norma dell'art. 16 della legge n. 482, il servizio di collocamento obbligatorio era affidato agli Uffici Provinciali del Lavoro e della Massima Occupazione (U.P.L.M.O.), che dovevano attenersi a graduatorie e criteri stabiliti da commissioni provinciali a composizione mista (associazioni di tutela, associazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro, un ispettore medico del lavoro), presiedute dal dirigente dell'ufficio provinciale del lavoro e costituite *a latere* degli stessi uffici.

L'art. 20 prevedeva un particolare accertamento sanitario, da parte di un collegio medico di nomina prefettizia, sia per contestazioni relative alla capacità o alla idoneità al lavoro, sia per quanto atteneva alla verifica della compatibilità dello stato fisico del lavoratore con le mansioni assegnategli al momento dell'assunzione o successivamente.

Infine, la legge in esame sanciva all'art. 10 che i lavoratori assunti obbligatoriamente avevano diritto allo stesso trattamento economico, giuridico e normativo degli altri lavoratori, in relazione alle mansioni svolte. Per quanto riguarda l'estinzione del rapporto, l'invalido poteva essere licenziato, oltre che per giusta causa e per giustificato motivo, qualora avesse perso ogni capacità lavorativa o presentasse un aggravamento tale dell'invalidità da poter comportare pericolo per i compagni di lavoro o per gli impianti.

La legge n. 482/68 ha fatto discutere molto, suscitando critiche in dottrina e la sua attuazione ha incontrato difficoltà ed ostacoli che non hanno mancato di gravare sulle sedi giudiziarie.

La dottrina<sup>16</sup>, in modo unanime, ha sempre sollevato forti dubbi per quanto attiene all'intrinseca organicità, alla razionalità e alla funzionalità della nuova regolamentazione mettendone in luce numerose lacune<sup>17</sup>, come il meccanismo di collocamento

---

<sup>16</sup> G. Pera, *op. cit.*, pag. 336 e ss.; G. Conti, *op. cit.* pag. 187 e ss.; da ultimo, Alessandro Bellavista, voce «Assunzione Obbligatoria», in *Enc. del dir.*, I agg., Milano, 1997, p.158 e ss..

<sup>17</sup> Si pensi al problema dell'avviamento d'ufficio (su iniziativa dell'Ufficio Provinciale del Lavoro, senza richiesta del datore di lavoro) dei soggetti protetti presso quelle aziende che avessero una scopertura della quota d'obbligo;

prettamente burocratico, impersonale, sganciato da processi di rieducazione professionale prima dell'avviamento al lavoro.

Come hanno sottolineato il senatore Giovanni Battafarano<sup>18</sup> e il giornalista Giovanni Paolo Fontana<sup>19</sup> nel loro libro *"I nuovi lavori dell'handicap"*: «...ai suoi tempi la 482 fu una legge importante, giacché chiamava ad un impegno di solidarietà verso i disabili sia la Pubblica Amministrazione sia il mondo delle imprese private, in linea per la verità con analoghi orientamenti presenti in altri paesi europei.

*Tale scelta ha permesso nel corso degli anni di collocare alcune centinaia di migliaia d'invalidi nel mondo del lavoro. Per la prima volta persone che sembravano condannate all'emarginazione sociale, potevano fare una preziosa esperienza d'integrazione civile, spesso con lusinghieri risultati anche dal punto di vista produttivo»<sup>20</sup>.* È giusto ricordare che al 30 giugno 1998 risultavano collocati ai sensi della legge n. 482 circa 256.529 persone. Riflettendo sui dati del collocamento obbligatorio, si osserva che nei primi anni della sua applicazione - almeno fino al giugno 1982 - la legge aveva consentito l'occupazione di quasi 300.000 persone. Da quel momento in poi, però, si è registrato un calo progressivo con una perdita, in media, di circa 7.000 posti l'anno fino al 1998. In 16 anni sono andati persi complessivamente 90.000 posti di lavoro. Sicuramente la crisi economica ed occupazionale di quegli anni, ha influito negativamente anche sul collocamento dei disabili. Alcune volte c'è stato un atteggiamento miope delle imprese, manifestando un pregiudizio che considerava le persone con una disabilità come dei soggetti incapaci di intendere e di volere e, comunque, di essere utili alla collettività. Non si può nascondere che proprio in quegli anni oltre l'80% dei lavoratori avviati alle imprese dagli uffici di collocamento sono stati respinti e mandati a casa per una ragione o per l'altra. Molte imprese hanno preferito pagare le multe, del resto irrisorie, affrontare lunghe vicende giudiziarie o offrire buonuscite pur di liberarsi del disabile.

Uno dei limiti della legge 482, è stato il suo carattere meramente impositivo: stabiliva un obbligo ed un diritto, ma non si preoccupava di come obbligo e diritto concretamente

---

alla questione dell'ammissibilità del periodo di prova per gli invalidi assunti obbligatoriamente; all'esclusione dal beneficio dei disabili psichici.

<sup>18</sup> Giovanni Battafarano, senatore della Repubblica, componente della commissione lavoro, è stato relatore della riforma del collocamento obbligatorio e della riforma dell'assistenza sociale.

<sup>19</sup> Giovanni Paolo Fontana giornalista, scrittore e compositore vive e lavora tra Roma e la Toscana. Autore e conduttore della trasmissione radiofonica "diversi da chi" sono Radio Uno Rai, studia da anni il mondo del disagio e firma rubriche su numerose testate mensili e settimanali.

potevano esercitarsi, mancando qualsiasi previsione relativa a programmi di formazione professionale, di valutazione dell'ambiente di lavoro, etc.. Ma è giusto ricordare che dal 1987, la legge n. 56 ha dato la possibilità all'impresa o a un gruppo di imprese di proporre, anche tramite associazioni sindacali, alla commissione regionale o circoscrizionale per l'impiego un programma di assunzione di lavoratori compresi quelli della legge 482. La commissione regionale o quella circoscrizionale, sulla base di questa proposta, poteva stipulare una convenzione con l'impresa o il gruppo di imprese, nella quale erano stabiliti:

- I tempi delle assunzione;
- le qualifiche e i quesiti professionale ed attitudinali dei lavoratori da assumere;
- i corsi di formazione professionale ritenuti necessari (da organizzare con la regione);
- l'eventuale facoltà di assumere con richiesta nominativa.

Purtroppo poche aziende si sono valse della possibilità offerta dalla legge n. 56.

Un altro limite della legge n. 482 era la quota di riserva, esageratamente alta; il 15% dei dipendenti validi. Una quota irrealistica se si tiene conto che in Francia e in Germania era del 6%, nel Regno Unito del 3%, in Spagna del 2%, mentre nei Paesi scandinavi, notoriamente più sensibili a questi problemi, la quota era lasciata alla contrattazione tra le parti sociali. Nei fatti il dato medio nazionale si è attestato attorno al 3,5%<sup>21</sup>. Inoltre, imponendo l'obbligo solo alle aziende con almeno 35 dipendenti, si escludeva da un doveroso atto di solidarietà gran parte del sistema produttivo nazionale; il sistema del collocamento obbligatorio, così come voluto dal legislatore del 1968, si è rivelato del tutto inadeguato alle profonde modificazioni degli apparati produttivi e del mondo del lavoro che hanno visto, a partire dagli anni '80, il declino della grande impresa ed il proliferare in tutti i settori merceologici di un'economia più dinamica, flessibile che privilegiava la piccola e media impresa.

Un grave problema, all'interno dell'attuazione della legge n. 482, ha riguardato tutti quegli abusi perpetrati nel campo degli accertamenti dell'invalidità che hanno poi consentito l'accesso privilegiato nel mondo del lavoro. Com'è noto il maggior numero d'invalidi civili iscritti alle liste del collocamento obbligatorio si trova nel sud d'Italia, e

---

<sup>20</sup> Giovanni Battafarano, Giovanni Paolo Fontana, *I nuovi lavori dell'handicap*, Franco Angeli/*Self-help*, Milano, 2001, pagg. 21, ss..

<sup>21</sup> Carlo Stelluti "Le nuove norme per il diritto lavoro dei disabili", in "Lavoro informazione", n. 6, 1999.

cioè nell'area economicamente più depressa del Paese. Qui la distribuzione dei riconoscimenti d'invalidità civile è avvenuta molto spesso sulla base di minorazioni inesistenti: sicché la falsa invalidità è stata utilizzata sia come strumento clientelare, sia come surrettizio mezzo di contrasto dell'endemica disoccupazione di massa.

Nella pubblica amministrazione, la possibilità di chiamata nominativa affidata alla discrezionalità dei responsabili politici ha provocato, nei primi anni '90, il fenomeno dei falsi invalidi: Poste, Ferrovie, aziende pubbliche si sono gonfiate di invalidi solo di nome, assunti in modo clientelare (è risaputo che l'accesso al mercato del lavoro in qualità di categoria protetta, conseguentemente a falsi accertamenti, è stato per anni terreno fertile per il voto di scambio). Il Ministero per la Funzione Pubblica ha stimato in circa 50.000 i falsi invalidi assunti nel settore pubblico. Tale fenomeno è stato stroncato dal governo Ciampi con l'approvazione dell'art. 42 del D. L. n. 29 del 1993, che ha introdotto nel pubblico impiego la chiamata numerica. Inoltre l'art. 11 comma 4 l. 24 dicembre 1993, n. 537 ha disposto la risoluzione di diritto dei rapporti di lavoro costituiti tramite il collocamento obbligatorio, *«ove in ragione e sulla base dei requisiti insussistenti il beneficiario sia stato assunto presso pubbliche amministrazioni o enti e imprese private»*.

Un altro problema era rappresentato dal fatto che l'accesso al collocamento obbligatorio, coinvolgendo anche categorie prive di handicap, penalizzava gli invalidi e non focalizzava l'ambito d'intervento. Inoltre la divisione rigida per categorie, solo in parte compensata dal meccanismo dello scorrimento, ha creato forti discriminazioni. Mentre infatti la categoria degli invalidi di guerra e quelle ad essa equiparate, veniva riservata una quota consistente di posti di lavoro (25% dei posti riservati), per le categorie civili, le più numerose, l'offerta di lavoro è sempre stata largamente insufficiente<sup>22</sup>.

Agli inizi degli anni '90, i limiti della l. n. 482 erano del tutto evidenti: le assunzioni ristagnavano ed il collocamento obbligatorio si era sostanzialmente arenato. Era necessario rinnovare, rilanciare e riqualificare il collocamento obbligatorio, portando nel Paese esperienze d'avanguardia.

---

<sup>22</sup> In base ai dati forniti nella relazione presentata dall'allora ministro per la solidarietà sociale riferita al 30 giugno 1995, risultava che i lavoratori protetti disoccupati erano circa 255.000 di cui 40.000 non invalidi. Di questi ben 203.000 erano gli invalidi civili che con il 77,7% rappresentavano la categoria più penalizzata; 6500 (pari al 2,5%) erano gli invalidi del lavoro. Alla stessa data i lavoratori protetti occupati erano circa 250.000 di cui 133.000 gli invalidi civili (53,2%) e 21.000 gli invalidi del lavoro (8,4%). (cfr. Stelluti, art. cit.).

Già con la legge 28 febbraio 1987, n. 56 veniva istituita una sorta di “*inserimento mirato*” che le Commissioni Regionali e le Agenzie per l’impiego, responsabili della gestione del mercato del lavoro, avrebbero potuto attuare attraverso programmi d’inserimento al lavoro, «*in collaborazione con le imprese, integrando le iniziative con le attività di orientamento, di formazione, di adattamento professionale svolte o autorizzate dalla Regione*» (art. 5 l. n. 56 del 1987). Significativa era la precisazione che la predisposizione del programma d’inserimento al lavoro doveva avvenire *in collaborazione con le imprese*. Si superava così la logica dell’imposizione, caratteristica della disciplina delle assunzioni obbligatorie prevista dalla legge n. 482/ 1968.

L’obiettivo di assicurare alle persone disabili pari opportunità è perseguito dalla legge 5 febbraio 1992, n. 104 “Legge quadro per l’assistenza, l’integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate”. Anzitutto la legge n. 104 all’art. 3 individua con precisione i soggetti meritevoli di tutela: «*è persona handicappata colui che presenta una minorazione fisica, psichica o sensoriale, stabilizzata o progressiva, che è causa di difficoltà di apprendimento, di relazione o d’integrazione lavorativa e tale da determinare un processo di svantaggio sociale o di emarginazione*». Successivamente, in attuazione del precetto costituzionale, che riconosce agli inabili e ai minorati il diritto all’educazione e all’avviamento professionale (Costituzione della Repubblica Italiana, art. 38, 3° co.), la legge quadro all’art. 17 1° co., impegna le regioni sia ad inserire la «*persona handicappata negli ordinari corsi di formazione professionale dei centri pubblici e privati*», sia a garantire «*agli allievi handicappati che non siano in grado di avvalersi dei metodi d’apprendimento ordinari l’acquisizione di una qualifica anche mediante attività specifiche nell’ambito delle attività del centro di formazione professionale*». Il 2° comma dell’art. 17 fissa il principio che «*i corsi di formazione professionale tengono conto delle diverse capacità ed esigenze della persona handicappata*», ed è sancito che, a coloro i quali abbiano frequentato questi corsi, «*è rilasciato un attestato di frequenza utile ai fini della graduatoria per il collocamento obbligatorio*» (4° co.). L’art. 19 estende il beneficio del collocamento obbligatorio anche a «*[...] coloro che sono affetti da minorazione psichica, i quali abbiano una capacità lavorativa che ne consente l’impiego in mansioni compatibili*». Inoltre, lo stesso art. 19 precisa che «*ai fini dell’avviamento al lavoro, la valutazione della persona handicappata tiene conto della capacità lavorativa e relazionale dell’individuo e non solo della minorazione fisica o psichica*». Al fine di favorire la piena integrazione delle persone disabili nel mondo del lavoro, sia in forma individuale che associata, e la tutela del posto di lavoro, la legge 104 prevede *incentivi*

*diversificati* (art. 8 lett. f). L'art. 18 co. 6 lett. b prevede che le Regioni possano «disciplinare gli incentivi, le agevolazioni e i contributi ai datori di lavoro anche ai fini dell'adattamento del posto di lavoro per l'assunzione delle persone handicappate.»

Anche l'accesso al pubblico impiego dei soggetti disabili viene agevolato attraverso una serie di "agevolazioni", come ad esempio la concessione, alla persona handicappata che sostiene prove d'esame nei concorsi pubblici, l'uso di ausili e la fruizione di tempi aggiuntivi (art. 20) o la precedenza nell'assegnazione di sede. Infine, l'art. 22 dispone che «ai fini dell'assunzione al lavoro pubblico e privato non è richiesta la certificazione di sana e robusta costituzione fisica.»

La legge quadro ha fatto maturare la lenta crisi in cui versava la legge 2 aprile 1968, n. 482. L'elemento di rilevante novità è rappresentato dall'intento di assegnare il disabile ad un posto di lavoro che sia concretamente adatto alle sue capacità effettive d'inserimento, ma anche utile all'impresa o all'ufficio pubblico, superando la logica del mero assistenzialismo. Non trascurabile appare anche la previsione di concedere agevolazioni finalizzate ad incentivare i disabili nell'avvio d'attività lavorative autonome, con ciò affermandosi un pieno diritto al lavoro in tutte le sue espressioni.

Con la legge 8 novembre 1991 n. 381 "Disciplina delle cooperative sociali", «la persona "svantaggiata" diviene protagonista attiva della propria vicenda lavorativa, essendo egli stesso, al contempo, lavoratore e datore di lavoro e rispondendo pienamente al processo di sviluppo sociale».<sup>23</sup> La legge in questione ha previsto l'istituzione di cooperative sociali per lo svolgimento d'attività diverse - agricole, industriali, commerciali o di servizi - finalizzate all'inserimento lavorativo di *persone svantaggiate* che devono costituire almeno il 30% dei lavoratori della cooperativa stessa. L'art. 4 definisce come persone svantaggiate «*gli invalidi fisici, psichici, e sensoriali, gli ex degenti d'istituti psichiatrici, i soggetti in trattamento psichiatrico, i tossicodipendenti, gli alcolisti, i minori in età lavorativa in situazioni di difficoltà familiare, i condannati ammessi alle misure alternative alla detenzione.*»

Sebbene non si riferisca solo ai disabili, la legge 381 rappresenta a tutt'oggi uno degli strumenti più significativi per l'inserimento di questi soggetti, che potremmo definire difficilmente occupabili, nel mondo del lavoro. Abbandonando la logica delle

---

<sup>23</sup> Luciano Ladisi, in *Diversamente abile, ugualmente lavoro*, ED INSIEME, 2000, Terlizzi, pag. 17.

imposizioni, numerosi e qualificati sono gli incentivi previsti a favore delle cooperative sociali.

In primo luogo sono ridotte a zero le aliquote della contribuzione per l'assicurazione obbligatoria previdenziale ed assistenziale relativamente alle retribuzioni delle persone svantaggiate (art. 4, co. 3).

In secondo luogo gli enti pubblici possono, anche in deroga alla disciplina in materia di contratti della pubblica amministrazione, stipulare convenzioni direttamente con le cooperative, a condizione che l'attività da svolgersi sia finalizzata alla creazione d'opportunità di lavoro delle persone svantaggiate occupate dalla cooperativa.

Infine, la legge quadro n. 104 in più punti richiama la presenza delle cooperative sociali e ribadisce gli incentivi a loro favore.

## **Capitolo 2**

### **Le politiche nazionali per l'inserimento lavorativo delle persone disabili: la legge 68 del 1999**

Come più volte ribadito, il lavoro è strumento fondamentale di costruzione del diritto di cittadinanza, elemento cardine dell'identità di ogni soggetto e fattore indispensabile di socializzazione.

Secondo l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS)<sup>24</sup> «*si intende per handicap una condizione di svantaggio vissuta da una persona in conseguenza di una menomazione o di una disabilità, che limita o impedisce la possibilità di ricoprire il ruolo normalmente proprio a quella persona [...]. L'handicap rappresenta pertanto la socializzazione di una menomazione o di una disabilità [...]*». Sulla base di questo approccio, il percorso che dovrebbe condurre all'inserimento o al reinserimento nel mondo produttivo di un soggetto portatore di un deficit è ricostruibile come un itinerario che parte dall'individuo e dall'analisi delle sue attitudini e delle sue competenze residue e che, in parallelo, assume come riferimento costante il contesto nel quale il soggetto opera o potrebbe operare. L'obiettivo è nella traduzione delle capacità e delle attitudini in abilità o competenze e nel loro riconoscimento e valorizzazione da parte dell'ambiente sociale. Questa logica di percorso, che è nel contempo effetto e causa di una nuova rappresentazione sociale della persona disabile, trasforma il disabile da utente da assistere in cittadino da promuovere<sup>25</sup>. Essa è stata accolta ed articolata nella legge 12 marzo 1999 n. 68 recante: "Norme per il diritto al lavoro dei disabili". Con l'applicazione di questa legge si passa dal concetto di collocamento "obbligatorio" al concetto di collocamento "mirato". Da una visione impositiva, burocratica e poco attenta alle esigenze e qualità delle persone ad un modo di agire che ascolta, osserva e analizza le possibilità di realizzare l'incontro tra le capacità e le competenze lavorative della persona disabile e le esigenze delle imprese. L'entrata in vigore della legge n. 68/99

---

<sup>24</sup> Nel 1980 l'OMS ha pubblicato il manuale "*Classificazione internazionale delle menomazioni, delle disabilità e degli handicap*"

<sup>25</sup> In M. Miscione, *Dialoghi di diritto del lavoro*, Milano, 2001, pag. 150, l'autore esprime che "Per queste persone il lavoro ha un doppio valore, perché serve per guadagnare da vivere ma anche come cura dell'handicap; non c'è solo la partecipazione alla società, come dice l'art. 4 Cost., ma c'è qualcosa di più, c'è la necessità di vivere come persona".

(che detta le nuove norme per il diritto al lavoro delle persone disabili nel quadro del decentramento amministrativo previsto dal decreto legislativo 469/97) segna un cambiamento radicale nel modo di affrontare il tema dell'inserimento lavorativo delle persone disabili da parte delle istituzioni.

Già dal titolo della nuova legge, "Norme per il diritto al lavoro dei disabili", emerge un cambiamento di prospettiva: si è, infatti, di fronte ad uno strumento predisposto unicamente per le persone disabili<sup>26</sup>. Ma le novità non si fermano qui. Il provvedimento di riforma si propone un risultato più ampio di quello concernente il solo accesso al lavoro delle persone disabili. La finalità dichiarata da questa legge è «[...] *la promozione dell'inserimento e dell'integrazione lavorativa delle persone disabili nel mondo del lavoro attraverso servizi di sostegno e di collocamento mirato*» (art. 1, legge 68/99). Il legislatore, almeno nelle intenzioni, ha respinto definitivamente la logica secondo cui ciò che conta è semplicemente consentire l'ingresso dei disabili nel mondo del lavoro; ciò che conta è invece che le persone disabili possano rimanere stabilmente nel sistema produttivo, con pari dignità rispetto agli altri lavoratori. La persona disabile non è più considerata come un peso sociale da inserire a tutti i costi tra gli altri lavoratori, bensì un soggetto che offre un'effettiva risorsa da valorizzare.

L'obbligo di assunzione permane (anzi, l'area dei soggetti obbligati è stata ampliata), ma ad esso si accompagnano strumenti di varia natura (tirocini formativi, convenzioni, fiscalizzazione degli oneri sociali, incentivi per adeguare il luogo di lavoro, etc.), tali da rendere l'inserimento lavorativo del disabile non soltanto doveroso sotto un profilo di solidarietà umana, ma soprattutto utile alla collettività.

È stato giustamente osservato che la legge n. 68/99 segna il passaggio da una modalità d'inserimento impositiva ad una modalità consensuale: «*dal coinvolgimento imposto al coinvolgimento partecipativo*»<sup>27</sup>. In tal senso, la legge di riforma fa tesoro di alcune esperienze maturate attraverso la contrattazione collettiva. Si fa riferimento alla previsione, contenuta in molti C.C.N.L.<sup>28</sup>, di un incontro annuale tra le parti (a livello regionale e/o territoriale) volto a promuovere le condizioni per il migliore inserimento dei lavoratori disabili nelle imprese. Detti accordi introducevano anche la facoltà di

---

<sup>26</sup> Questo aspetto è stato sottolineato, in positivo, anche da chi ha assunto una posizione critica verso la legge n. 68/99. Si veda in proposito Biagi, *Disabili e diritto del lavoro*, in *Guida lav.*, 1999, n. 12, p. 9.

<sup>27</sup> Domenico Garofalo, in "Disabili e lavoro" inserto in *Dir. Prat. Lav.* n. 37/1999, pag. III.

<sup>28</sup> Domenico Garofalo indica, tra gli altri, il C.C.N.L. Artigianato e Piccola Industria Tessile del 28 settembre 1996 (art. 50), ed il C.C.N.L. Aziende del terziario del 2 giugno 1995 (art. 38). Domenico Garofalo, *op. cit.*, p. III.

richiedere la consulenza e l'intervento di strutture pubbliche e associazioni di invalidi, nonché la collaborazione di organismi regionali.

La nuova legge recepisce i contenuti di precedenti interventi normativi (nazionali e comunitari). La legge 5 febbraio 1992 n. 104<sup>29</sup>, in particolare all'art. 18, affida alle Regioni la costituzione di enti, cooperative sociali e di lavoro, di servizi e di centri di lavoro guidato per incentivare attività idonee a favorire l'inserimento e l'integrazione lavorativa delle persone disabili<sup>30</sup>.

L'intera normativa comunitaria, in materia d'inserimento lavorativo delle persone disabili, ha sempre privilegiato gli strumenti a carattere promozionale e non vincolistico: si veda, per esempio, la Raccomandazione<sup>31</sup> del Consiglio CE 24 luglio 1986 e l'allegato quadro di orientamento di azioni positive per promuovere l'occupazione e la formazione professionale delle persone disabili.

Infine, la legge n. 68 si va a collocare all'interno di un processo di decentramento (il cosiddetto "Federalismo amministrativo")<sup>32</sup> che, ormai da qualche anno, investe in modo rilevante tutta la Pubblica Amministrazione. Già in virtù del D.Lgs. del 23 dicembre 1997, n. 469<sup>33</sup> è stato possibile far convergere a livello regionale la vasta gamma d'attività destinate a favorire l'inserimento di tutti nel mercato del lavoro<sup>34</sup>. In questa prospettiva la legge 68/99 stabilisce che siano le Regioni ad individuare degli organismi, denominati "Uffici Competenti", che *«provvedono, in raccordo con i servizi sociali, sanitari, educativi e formativi del territorio, secondo le specifiche competenze loro attribuite, alla programmazione, all'attuazione, alla verifica degli interventi volti a favorire l'inserimento dei soggetti [...] nonché all'avviamento lavorativo, alla tenuta delle liste, al rilascio delle autorizzazioni, degli esoneri e delle compensazioni territoriali, alla stipula delle convenzioni e all'attuazione del collocamento mirato»* (art. 6, comma 1). Per effetto dell'art. 4 comma 1 lett. a) del D.Lgs. n. 469 (che ha «provincializzato»<sup>35</sup> le

---

<sup>29</sup> Come nota Antonio D'Harmant François, *La nuova disciplina delle assunzione obbligatoria: prime note*, in *RIDL*, 1999, I, p. 319.

<sup>30</sup> Si veda anche la legge n. 113/85, sul collocamento dei centralinisti non vedenti; la legge n. 56/87, «Norme sull'organizzazione del mercato del lavoro»; la legge n. 196/97, sulla promozione dell'occupazione, che nel disciplinare i tirocini informativi e di orientamento, prevede servizi di inserimento lavorativo per disabili gestiti da enti pubblici delegati dalla regione.

<sup>31</sup> Bellavista, *Assunzione obbligatoria*, p. 180.

<sup>32</sup> Cesare Salvi, prefazione a *I nuovi lavori dell'Handicap*, di G. Battafarano e G. Fontana, *op. cit.*, pag. 13.

<sup>33</sup> In *Dir. prat. lav.*, 1998, 5, p. 304.

<sup>34</sup> Si veda in tal senso Domenico Garofalo, *Disabili e lavoro. Profilo oggettivo e sanzioni*, inserto in *Dir. Prat. Lav.*, n. 38/1999 p. IV; Papaleoni, *La riforma del mercato del lavoro*, in *Mass. giur. lav.* 1998, p. 349.

<sup>35</sup> Domenico Garofalo, in *"Disabili e lavoro"* inserto in *Dir. Prat. Lav.*, n. 37/1999, *op. cit.*, pag. IV.

competenze in tema di collocamento obbligatorio), tali funzioni sono materialmente gestite dalle Province, mentre le Regioni riservano a sé essenzialmente funzioni di programmazione, indirizzo e coordinamento.

*«L'adozione di una strategia legislativa strettamente finalizzata presuppone una selezione preventiva dei soggetti destinatari. È, in primo luogo, la legge n. 68/99 ad essere “mirata”, cioè indirizzata a determinati e ben individuati beneficiari»<sup>36</sup>.*

Ai sensi dell'art. 1 (*Collocamento dei disabili*) sono considerati soggetti protetti:

- persone in età lavorativa affette da minorazioni fisiche, psichiche o sensoriali, ovvero portatori di handicap intellettuale<sup>37</sup>, con riduzione della capacità lavorativa superiore alla 45% accertata dalle competenti commissioni per il riconoscimento dell'invalidità civile sulla base della classificazione internazionale delle menomazioni elaborata dall'OMS;
- invalidi del lavoro con grado di invalidità superiore al 33%, accertato dall'INAIL secondo le vigenti disposizioni;
- persone non vedenti (ciechi assoluti o con residuo visivo non superiore ad 1/10 ad entrambi gli occhi) o sordomute (cioè colpite da sordità dalla nascita o prima dell'apprendimento del linguaggio parlato);
- persone invalide di guerra, invalide civili di guerra e invalide per servizio con minorazioni ascritte dalla prima all'ottava delle categorie di cui al T.U. delle norme in materia di pensioni di guerra (D.P.R. 23 dicembre 1978, n. 915).

Restano ferme le norme speciali previste per alcune categorie professionali di disabili quali i centralinisti telefonici non vedenti, i massaggiatori e i massofisioterapisti non vedenti, i terapisti non vedenti, e altri di cui al comma 3 della norma.

La principale novità è l'esclusione dal beneficio dei reduci, deportati, internati, profughi, orfani e vedove (di guerra, per servizio e per lavoro) e assimilati. Il legislatore ha inteso ridefinire la materia del collocamento obbligatorio dei soli soggetti disabili, rinviando ad altra occasione l'intervento in ordine alla tutela dei soggetti socialmente sfavoriti. È stata

---

<sup>36</sup> Patrizia Tullini, in *Il diritto al lavoro dei disabili: dall'assunzione obbligatoria al collocamento mirato*.

<sup>37</sup> È importante dare un esempio di minorazione psichica e di handicap intellettuale per sottolinearne le differenze. Sono infatti ricompresi nella prima categoria i soggetti “ritardati”, che hanno una capacità di intendere ed apprendere inferiore a quella normale; nella seconda vi sono gli autistici, gli psicotici e gli schizofrenici, che pur essendo dotati di capacità di apprendimento piena, non riescono ad inserirsi in un ambiente produttivo a causa delle loro patologie.

così definitivamente abbandonata la *ratio* “empirica” e “casistica”<sup>38</sup> - rivelatrice del carattere assistenziale della legge n. 482/68 - che aveva favorito l'apertura del sistema di collocamento obbligatorio ad ulteriori categorie d'individui normodotati, ritenuti meritevoli di tutela perché negativamente condizionati da vicende belliche e politiche, ovvero da situazioni familiari ritenute produttive di un particolare disagio sociale. In questo modo si è voluto anche evitare che le persone disabili, concorrendo con i soggetti normodotati, risultassero penalizzate nel collocamento.

Una seconda novità è l'assenza del limite del 55° anno di età per il mantenimento del diritto all'iscrizione nelle liste; l'art. 1, comma 1, lett. a), fa infatti riferimento ad un non meglio precisato requisito dell'“essere in età lavorativa”.

A tal riguardo la dottrina<sup>39</sup> ha individuato la determinazione dell'età massima lavorativa nel compimento dell'età pensionabile, tesi accolta dall'art. 1 del regolamento di esecuzione ex art. 20. Tale tesi si ritiene che non dovrebbe essere condivisa, perché il riferimento all'età pensionabile non va ad indicare il passaggio tra un'età lavorativa ed una non lavorativa, dato che il diritto al lavoro è riconosciuto anche alla persona pensionabile<sup>40</sup>.

L'art. 1 con l'indicazione “età lavorativa” invece elimina ogni cenno preciso ad una età anagrafica, distinguendosi dunque sia dalla legge n. 482<sup>41</sup> sia dai “requisiti pensionistici” richiesti dall'art. 4, legge n. 108 del 1990. Di conseguenza il limite

---

<sup>38</sup> Stefano Bellomo, *Commentario alla legge 12 marzo 1999, n. 68*, a cura di Giuseppe Santoro Passatelli, in *Nuove Leggi Civili*, 2000, p. 1354.

<sup>39</sup> D. Garofalo, *Disabili e lavoro, Profilo soggettivo*, in *Dir. prat. lav.*, 1999, 37; A. Tursi, *La nuova disciplina del diritto al lavoro dei disabili, cit.*, pag. 736.

<sup>40</sup> Infatti bisognerebbe indicarsi come età non lavorativa solo quella in cui vi è una definitiva perdita della capacità lavorativa causata dal decadimento psico-fisico dovuto all'invecchiamento.

<sup>41</sup> L'art. 1, 2° comma precludeva la tutela ai soggetti che avessero compiuto i 55 anni. Questa può considerarsi una soluzione troppo rigida, dato che una persona ultracinquantacinquenne potrebbe possedere una residua capacità lavorativa accompagnata dal bisogno di lavorare.

temporale massimo per l'acquisto dello status di disabile<sup>42</sup> protetto può essere individuato solo nella situazione di avvenuto ed effettivo pensionamento<sup>43</sup>.

La legge menziona espressamente tra gli aventi diritto i soggetti affetti da minorazioni psichiche e portatori di handicap intellettuale. Sul punto non sarebbe stato possibile altra soluzione, dopo la nota sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2 febbraio 1990<sup>44</sup>.

Con la nuova normativa, infine, viene eliminata la clausola che escludeva l'inserimento lavorativo di quelle persone considerate totalmente inabili al lavoro, con perdita di ogni capacità lavorativa o ritenute fonte di pericolo per la salute e l'incolumità dei colleghi di lavoro o di pericolo per la sicurezza degli impianti.

Difatti a differenza della precedente disciplina l'art. 1 non indica alcuna soglia massima d'invalidità, che possa essere considerata come parametro ai fini della collocabilità dei soggetti protetti, ma ben guardando l'intera legge ed il suo contesto vi si possono ricavare dei limiti molto simili a quelli della legge n. 482 del 1968. Proprio questi ultimi andrebbero a salvaguardare sia il datore di lavoro, il quale non può essere obbligato ad assumere un soggetto che non fornisca alcuna attività utile, sia gli altri lavoratori, che non devono rischiare la propria incolumità fisica<sup>45</sup>.

Nella nuova legge vi sono varie disposizioni che vanno a confermare l'esistenza di tali limiti: l'art. 6, 2° comma, parla di valutazione "delle residue capacità lavorative" e l'art. 10 prevede il licenziamento del disabile per la sua sopravvenuta inutilizzabilità causata dall'aggravarsi delle sue condizioni.

Ci si è posto il dubbio che, basandosi sulla lettera a) dell'art. 1 nella quale si parla di "riduzione della capacità lavorativa", vi si possa celare la volontà di escludere a priori dalla tutela il soggetto totalmente inabile; mediante la lettura delle lettere successive,

---

<sup>42</sup> Durante il convegno organizzato dall'Associazione Nazionale Mutilati ed Invalidi Civili tenutosi a Udine il 27 ottobre 2001 si è toccata la tematica dell'individuazione dell'età lavorativa. Mentre i rappresentanti delle associazioni sindacali hanno espresso un favorevole giudizio sul doveroso riconoscimento del diritto al lavoro dei disabili, anche in caso di soggetti ultracinquantenni, i rappresentanti delle associazioni industriali hanno espresso il loro dissenso a riguardo; questi ultimi, infatti, ritengono "non produttivo un soggetto di 70 anni (con problemi di handicap) che abbia comunque la volontà di continuare a lavorare". Tale concetto è stato così fortemente sottolineato che le associazioni sindacali si sono sentite in dovere d'intervenire affermando che "non vi è affatto volontà da parte delle imprese di assumere disabili avanti con l'età, come non è presente la volontà di assumere soggetti normodotati con le stesse caratteristiche anagrafiche".

<sup>43</sup> L'art. 1, 1° comma del regolamento di esecuzione dovrebbe quindi ritenersi disapplicato in quanto in contrasto con la legge n. 68.

<sup>44</sup> In tema della innovativa sentenza della Corte Costituzionale si veda S. Hernandez, *Una timida minaccia a buon fine (a proposito di invalidi psichici)*, in *Dir. lav.*, 1990, II, pag. 233.

<sup>45</sup> E' importante sottolineare che una tendenza contraria potrebbe portare a dei contrasti tra tale disciplina e il fondamentale principio costituzionale di libertà d'iniziativa (art. 41 Cost.).

nelle quali la tutela spetta anche ad invalidi di guerra e di servizio con grado d'invalidità del 100%<sup>46</sup> ed a ciechi assoluti, si può ritenere che l'interpretazione precedentemente affermata venga meno, asserendo al contrario una decisa volontà di favorire coloro che si trovano in una situazione di particolare bisogno a causa della gravità del loro handicap. Infatti, nella fase di accertamento dei requisiti previsti per l'acquisto dello status di disabile protetto, la valutazione della menomazione deve avvenire non in rapporto al concetto di capacità lavorativa generica, bensì sul piano della capacità di lavoro specifica. Questa può essere intesa come idoneità del soggetto a svolgere un'attività professionale adatta ed adattata alla sua situazione personale e particolare attraverso apposite procedure di collocamento mirato.

Basandosi su questa importante specificazione, un'invalidità al 100% non nega il riconoscimento della condizione di disabile protetto; l'invalidità assoluta specifica potrà essere considerata come condizione ostativa all'instaurazione di un determinato rapporto di lavoro<sup>47</sup>.

Bisogna infine dire che un invalido al 100% sarà assimilato all'invalido psichico: in realtà il suo stato fisico gli negherà la possibilità di utilizzare i meccanismi del collocamento obbligatorio, ma non quelli del collocamento mirato<sup>48</sup>.

Con questo ultimo punto la legge va incontro alle tante persone con handicap grave precedentemente escluse a priori dal mondo del lavoro, dimostrando che il legislatore ha preso atto dell'enorme sviluppo tecnologico, soprattutto nel campo dell'informatica, che, di fatto, offre sempre maggiori opportunità anche ai disabili gravi.

## **2.1 L'accertamento dell'invalidità**

L'iscrizione nelle liste del collocamento obbligatorio è subordinata, stando al quarto comma dell'art. 1 (legge n. 68/99), "*all'accertamento delle condizioni di disabilità*" da parte della Commissione prevista dall'art. 4 della legge quadro sull'handicap (legge n. 104/1992), secondo i criteri e le modalità definiti nell'Atto di indirizzo e coordinamento emanato dal Presidente del Consiglio dei Ministri il 13 gennaio 2000<sup>49</sup>. I compiti della

---

<sup>46</sup> Sono quelli elencati nella prima categoria di cui al D.P.R. n. 915 del 1978.

<sup>47</sup> Così Pret. Torino 22 ottobre 1984, in *Riv. it. dir. lav.*, 1995, II, pag. 413.

<sup>48</sup> Probabilmente tramite convenzione di integrazione lavorativa con richiesta nominativa ed incentivi economici nella misura massima ex art. 13.

<sup>49</sup> In *Gazzetta Ufficiale* n. 43, 22 febbraio, 2000.

Commissione, precisati nell'art. 2 del summenzionato DPCM, sono chiaramente orientati ad un inserimento lavorativo mirato delle persone prese in esame. Essi consistono in:

- *un profilo socio-lavorativo* della persona disabile. Si tratta della raccolta di notizie, meglio precisate nel successivo art. 4, sulla situazione della persona disabile in riferimento alla scolarità, alla famiglia, all'ambiente di vita e al lavoro. Questo compito è affidato alla componente non medica della Commissione. Importante è il riferimento all'acquisizione dei dati, eventualmente redatti nel periodo scolastico, ai sensi degli artt. 3 e 4 del D.P.R. 24 febbraio 1994 "Atto di indirizzo e coordinamento alle regioni e province autonome sui compiti delle unità sanitarie locali in materia di alunni portatori di handicap".
- *una diagnosi funzionale* della persona disabile, volta ad individuarne la capacità globale. È l'aspetto più innovativo, perché fa riferimento ad una descrizione analitica della compromissione funzionale dello stato psico-fisico e sensoriale della persona disabile, al momento in cui accede alla struttura sanitaria per usufruire degli interventi previsti dall'articolo 1, comma 1, della legge 68/99. Si tratta di un accertamento di cui è esplicitamente incaricata la componente medica della Commissione (il presidente, il medico legale, lo specialista nella patologia segnalata, ed un altro sanitario che l'atto di indirizzo non precisa, lasciando aperta la scelta anche a seconda di più specifiche esigenze valutative).

I risultati della procedura verranno riportati in una relazione conclusiva (art. 6 DPCM) nella quale si potranno indicare suggerimenti circa eventuali forme di sostegno e strumenti tecnici necessari per l'inserimento e il mantenimento del lavoro del disabile.

Un ruolo rilevante, ai fini dell'efficacia del sistema, è affidato al già citato Comitato tecnico, istituito presso le nuove Commissioni provinciali ai sensi dall'art. 6, comma 2, della legge n. 68/99 che ha modificato l'art. 6 del D.Lgs. n. 469/1997 aggiungendovi l'inciso «*Nell'ambito di tale organismo è previsto un comitato tecnico composto da funzionari ed esperti del settore sociale e medico-legale e degli organismi individuati dalle regioni ai sensi dell'articolo 4 del presente decreto, con particolare riferimento alla materia delle inabilità, con compiti relativi alla valutazione delle residue capacità lavorative, alla definizione degli strumenti e delle prestazioni atti all'inserimento e alla predisposizione dei controlli periodici sulla permanenza delle condizioni di inabilità*».

L'indicazione in questo punto della legge è esplicita: non vanno più considerate le capacità perdute, quanto piuttosto *le residue capacità lavorative*, allo scopo di impiegarle al meglio, anche mediante appositi *strumenti* e *prestazioni* atti all'inserimento. L'indicazione all'impiego di modalità di "matching", di correlazione tra capacità del disabile ed esigenze dell'azienda, quali modalità strumentali per il conseguimento di un inserimento effettivamente mirato e non imposto al datore di lavoro, appare evidente, così come appare evidente il ricorso a competenze tecniche di esperti del sociale e di esperti in medicina legale.

Il Comitato monitora il percorso d'inserimento del soggetto protetto e in merito a ciò informa la Commissione medica. Inoltre, sempre su indicazione del Comitato, la Commissione potrà effettuare visite sanitarie di controllo suppletive per verificare la permanenza dello stato invalidante a cui farà seguito una nuova relazione conclusiva, conservata – come quella originaria – presso l'ASL.

## **2.2 I soggetti obbligati**

L'art. 3, comma 1, della legge n. 68/99 definisce il campo di applicazione della nuova normativa in materia di diritto al lavoro dei disabili. Contrariamente a quanto previsto dalla legge n. 482/68, l'art. 3 ha evitato di fare confusione ed ha indicato indistintamente datori di lavoro sia privati che pubblici; difatti il 6° comma dello stesso articolo recita *«Agli enti pubblici economici si applica la disciplina prevista per i datori di lavoro privati»*, e questa è una novità rispetto alla precedente disciplina.

Vi è inoltre da sottolineare che l'ampliamento dei datori destinatari della nuova normativa è confermato dal disposto del comma 3°; questo menziona anche le organizzazioni "no profit", seppure con una disciplina speciale che sarà presa in considerazione in seguito.

Si può dire in conclusione che il campo applicativo della legge n. 68 non comprende solo le imprese e le organizzazioni "no profit", bensì qualsiasi creditore di prestazioni di lavoro subordinato, indipendentemente dal fatto che sia imprenditore<sup>50</sup>.

Una seconda novità, sicuramente di spessore più rilevante, consiste nella ridefinizione delle quote d'obbligo, sia sotto il profilo dello stock occupazionale, sia sotto quello dell'imposizione percentuale. La vecchia normativa (art. 11 e 12 legge n. 482/68)

obbligava le aziende pubbliche e private con più di 35 dipendenti ad assumere lavoratori appartenenti alle categorie protette per un'aliquota complessiva del 15% del personale in servizio. La quota d'obbligo era considerata da molti eccessivamente alta, soprattutto se raffrontata a quella d'altri Paesi europei con lo stesso sistema<sup>51</sup>. La legge n. 68/99, da un lato, ha ampliato la gamma dei soggetti obbligati, dall'altro, ha abbassato la percentuale d'obbligo, sebbene quest'ultima sia sempre maggiore rispetto a quanto stabilito in altri Paesi del Mediterraneo<sup>52</sup>.

Le nuove percentuali d'obbligo, graduate in ragione alle dimensioni delle imprese, sono pari:

- al 7% dei lavoratori occupati, se vi sono più di 50 dipendenti. In questo caso: le assunzioni possono essere nominative nella misura del 60%. Inoltre, in attesa di una disciplina specifica, i datori di lavoro devono riservare un punto percentuale all'assunzione di orfani e superstiti dei caduti per servizio o sul lavoro nonché dei coniugi e figli degli invalidi di guerra, per servizio o sul lavoro;
- a due unità, se vi sono da 36 a 50 dipendenti. Una delle due assunzioni può avvenire per chiamata nominativa, l'altra deve avvenire per chiamata numerica;
- ad una unità, se vi sono da 15 a 35 dipendenti. In questo caso l'assunzione è per chiamata nominativa e l'obbligo si applica *«solo in caso di nuove assunzioni»*.

È necessario soffermarsi su questo ultimo punto, difatti la formula “solo in caso di nuove assunzioni” è stata inizialmente interpretata dal Ministero del lavoro come impositiva di un obbligo d'assunzione, che si azionerebbe solo nel momento in cui venisse *«effettuata più di una nuova assunzione, aggiuntiva rispetto all'organico dell'impresa»*<sup>53</sup>.

In seguito la circolare n. 4/2000<sup>54</sup> indica che *«anche in presenza di una nuova assunzione, l'inserimento del lavoratore disabile può essere differito in un arco temporale, che sembrerebbe congruo individuare in un periodo di dodici mesi, decorrenti dalla data della predetta nuova assunzione. Tuttavia se, precedentemente*

---

<sup>50</sup> Si pensi all'esempio degli studi professionali.

<sup>51</sup> La quota prevista in Francia e in Germania è del 6%; in Spagna è fissata una quota del 2%, ma solo per le imprese con più di 50 dipendenti; in Grecia ma sempre in relazione ad aziende con oltre 50 dipendenti è del 3%; in Lussemburgo è invece del 5% in aziende di oltre 25 dipendenti; nei Paesi Bassi dal 3 al 5%; nei paesi del Nord Europa invece (in particolare Svezia Danimarca e Finlandia) la fissazione dell'aliquota è lasciata alla libera contrattazione delle parti; in Gran Bretagna sono previste invece delle clausole di non discriminazione. Bruzzone, *Disabilità e lavoro: legislazione confronto*, in *Dir. rel. Ind.*, n. 1, 2000, p. 85.

<sup>52</sup> Si veda Biagi, *op. cit.* p. 12.

<sup>53</sup> Cfr. circ. n. 77/1999 in *Guida lav.*, 1999, 47, pag. 31.

<sup>54</sup> In *Guida Lav. suppl.* 5, 2000, pag.83.

*all'assunzione del lavoratore disabile, il datore effettua una seconda nuova assunzione, lo stesso assumerà contestualmente il lavoratore disabile, anche precedentemente alla scadenza del termine richiamato».* Proprio a questo scopo il datore di lavoro sarà tenuto ad inoltrare la richiesta di avviamento nei termini previsti dalla legge (sessanta giorni dalla data d'insorgenza dell'obbligo e, dunque, per quanto sopra, dalla data della seconda nuova assunzione), presentando il prospetto informativo.

Da ultimo, con circolare 26 giugno 2000, n. 41, il Ministero del lavoro ha richiamato la necessità per i datori di lavoro di fornire agli uffici competenti idonea informativa circa l'effettuazione della prima nuova assunzione, al fine di consentire il controllo dell'assolvimento dell'onere assuntivo, precisando che *«dal compiersi del termine di dodici mesi dalla prima nuova assunzione decorrono i sessanta giorni per la presentazione della richiesta di avviamento del disabile»*<sup>55</sup>.

La "rimodulazione" del carico obbligatorio dovrebbe garantire, da un lato, una miglior aderenza al singolo contesto lavorativo e, dall'altro, una maggiore possibilità occupazionale. In particolare, l'inclusione, nel novero dei destinatari, anche di realtà di piccole e medie dimensioni si giustifica per l'importante ruolo e peso che, oramai, queste hanno raggiunto nel tessuto produttivo nazionale. L'ampliamento ha tuttavia sollevato parecchie remore e non solo da parte delle associazioni imprenditoriali. Secondo alcuni Autori<sup>56</sup> la soglia dei 15 dipendenti potrebbe, come per la tutela reale (art. 18 e art. 35, primo comma, dello Statuto dei lavoratori), indurre la piccola impresa a non fare assunzioni. Patrizia Tullini sottolinea che: *«L'obbligo occupazionale a carico dell'impresa minore rischia di risultare gravoso, non solo in termini assoluti, quanto perché il progetto legislativo del collocamento mirato implica l'inserimento del disabile nel posto idoneo, esigendo i necessari adeguamenti tecnico-organizzativi e dell'ambiente di lavoro. In modo più opportuno il legislatore avrebbe potuto contro-bilanciare l'estensione della disciplina operativa attraverso la concessione dei benefici ed incentivi destinati all'integrazione lavorativa nelle minori realtà produttive. Viceversa l'erogazione dei benefici fiscali ed economici appare esclusivamente condizionata*

---

<sup>55</sup> Si è ritenuto opportuno che, in queste realtà di piccole dimensioni, gli innovativi obblighi della legge n. 68 scattino solo nel momento in cui il datore di lavoro, operando una nuova assunzione, deve comunque riorganizzare il lavoro e ripensare la struttura produttiva, spesso basata su legami fiduciari.

<sup>56</sup> Maresca, *Rapporto di lavoro dei disabili assetto dell'impresa*, in *Arg. dir. lav.*, 1999, n. 3, p. 662; Pagliero, *Collocamento dei disabili*, in *Dir. prat. lav.* 2000, n. 3 p. 12; Massi, *Il nuovo collocamento obbligatorio*, Milano, 2000, p. 12.

*all'uso dello strumento convenzionale: saranno disponibili gli uffici competenti a stipulare le convenzioni di cui all'art. 11, legge n. 68/99 con i piccoli datori di lavoro, ai fini dell'assunzione di un solo lavoratore disabile?»<sup>57</sup>.*

Sebbene le apprensioni così manifestate appaiano comprensibili, è proprio nelle piccole e medie imprese che la legge n. 68/99 è chiamata a dimostrare la sua validità: la sua corretta applicazione, attraverso la predisposizione di percorsi *ad hoc* in cui ogni parte in causa darà il suo contributo, potrà segnare veramente una svolta epocale per l'effettivo inserimento della persona disabile nel principale tessuto produttivo del nostro Paese.

Bisogna anche dire che l'obbligo di assunzione per le piccole imprese è attenuato dalla chiamata nominativa, e quindi dalla possibilità di scegliere la persona da assumere, prevista dal 1° comma dell'art. 7, lettera a.

Tra gli aspetti innovativi rientra anche la già citata "*chiamata nominativa*" riservata non solo ai nuovi soggetti obbligati, ma anche agli altri<sup>58</sup>: in tal modo il datore di lavoro ha la facoltà di scegliere la persona che egli ritiene più idonea a ricoprire il posto che per legge spetta al disabile, evitando così l'avviamento casuale di persone non adatte alle richieste dell'imprenditore.

La legge n. 68/99 ha espressamente incluso, tra i soggetti obbligati anche «*i partiti politici, le organizzazioni sindacali e le organizzazioni che, senza scopo di lucro, operano nel campo della solidarietà sociale, dell'assistenza e della riabilitazione*» (art. 3 comma 3). Per tali datori di lavoro (cosiddette *organizzazioni di tendenza*), la quota di riserva si computa esclusivamente con riferimento al personale tecnico-esecutivo e svolgente funzioni amministrative, mentre l'obbligo di cui al comma 1 dell'art. 3 sorge solo nel caso di nuove assunzioni. Infine, l'art. 3, comma 4, prevede che, per i servizi di polizia, della protezione civile e della difesa nazionale, il collocamento dei soggetti disabili avvenga solo per i servizi amministrativi e non per quelli operativi.

In generale, il datore di lavoro, secondo quanto previsto dal decreto ministeriale del 22 novembre 1999<sup>(59)</sup> emanato ai sensi dell'art. 9, comma 6, della legge n. 68/99, dovrà inviare – entro il 31 gennaio di ogni anno – i prospetti informativi, compilati in base ai

---

<sup>57</sup> Patrizia Tullini, *Il diritto al lavoro dei disabili: dall'assunzione obbligatoria al collocamento mirato*, in *Dir. merc. lav.*, 1999, n. 2 p. 341; vedi anche Tursi, *La nuova disciplina del diritto lavoro dei disabili*, in *Riv. giu. lav.*, I, 1999, p. 742.

<sup>58</sup> 50% per le imprese dai 36 ai 50 dipendenti e 60% per le imprese con più di 50 dipendenti.

<sup>59</sup> D.M. del 22 novembre 1999, in *Gazz. Uff.* 17 dicembre 1999, n. 295.

dati raccolti al 31 dicembre dell'anno precedente a quello in cui si effettua la denuncia; la presentazione vale come richiesta di avviamento qualora sussistano lacune rispetto alla quota di disabili cui si è tenuti ad assumere. Nel caso di mancata richiesta, le Direzioni Provinciali del Lavoro irrogano al datore inadempiente pesanti sanzioni amministrative.

Infine, i datori di lavoro pubblici e privati che intendono partecipare a bandi per appalti pubblici o stipulare contratti con le pubbliche amministrazioni, sono tenuti, ai sensi dell'art. 17 della legge n. 68/99, a certificare l'adempimento degli obblighi di assunzione; la certificazione è rilasciata dagli uffici competenti su istanza del datore di lavoro interessato<sup>60</sup>.

### 2.3 Le quote di riserva

La legge n. 68/99 ancora l'applicabilità della propria disciplina al dato numerico dei dipendenti occupati. Ai sensi dell'art. 4 comma 1, la base di computo si calcola non tenendo conto delle seguenti categorie di lavoratori:

- i lavoratori occupati in forza della stessa legge n. 68 (cioè i disabili inseriti obbligatoriamente);
- i lavoratori assunti con contratto a tempo determinato di durata non superiore ai nove mesi<sup>61</sup>;
- i soci di cooperative di produzione lavoro;
- i dirigenti.

---

<sup>60</sup> Secondo la circolare ministeriale n. 4/2000, cit., «la certificazione d'ottemperanza deve essere richiesta in sede provinciale ed è pertanto riferita a tale ambito. La partecipazione a gare di appalto a livello nazionale richiederà la certificazione relativa al complessivo organico del datore e dovrà essere rilasciata dal servizio competente per il territorio nel quale si trova la sede legale», servizio al quale sono stati inviati congiuntamente i prospetti relativi alle diverse articolazioni dell'impresa.

<sup>61</sup> Discussa è la questione che si riferisce agli apprendisti, ai contratti di formazione, ai lavoratori temporanei di cui si avvale l'impresa utilizzatrice ed ai contratti di reinserimento, che la nuova disposizione (art. 4, 1° comma della legge n. 68) non menziona espressamente tra i soggetti esclusi dall'organico preso a riferimento per la quantificazione della quota di riserva.

A riguardo bisogna stabilire se l'elencazione dell'art. 4, 1° comma, sia da considerarsi tassativa e quindi non integrabile, con l'effetto di determinare la parziale abrogazione tacita delle disposizioni che escludono i lavoratori assunti con i predetti contratti.

Si ritiene che tale indicazione non possa essere condivisa. Infatti le sopraccitate disposizioni di esonero dal computo dei limiti numerici hanno carattere generale; proprio questa loro caratteristica consente alle stesse di operare prescindendo dal richiamo del legislatore. A supportare tale opinione vi è il fatto che, quando il legislatore ha deciso di impedire l'effetto esonerativo, ha manifestato questa volontà esplicitamente in senso affermativo. Ulteriore conferma sta nel fatto che, se da una parte il legislatore consente di escludere dall'organico i contratti a termine non superiori a nove mesi, non sarebbe coerente negando tale possibilità per i contratti di formazione di analoga durata.

I lavoratori part-time sono computati in proporzione all'orario svolto, secondo quanto già previsto in via generale dall'art. 5 comma 12 legge 19 dicembre 1984 n. 863 e dalla Corte di Cassazione con sentenza<sup>62</sup> 11 marzo 1981, n. 1372.

Altro problema è quello dei lavoratori computabili nella quota d'obbligo. Il comma 3 dell'art. 4, legge n. 68/99, afferma il principio che i lavoratori disabili già dipendenti, occupati a domicilio o con modalità di telelavoro, sono computabili nella quota di riserva a condizione che l'imprenditore conferisca loro, in via continuativa, una quantità di lavoro corrispondente al normale orario di lavoro, nel rispetto della disciplina di cui all'art. 11 della legge n. 877/73 e del contratto collettivo applicato. Al riguardo, giova rammentare che dottrina e giurisprudenza, in passato, avevano ritenuto incompatibile gli obblighi della legge n. 482/68 con l'assunzione dell'invalide a domicilio. Tale contrarietà era riconducibile, essenzialmente a due ragioni, una di carattere formale, l'altra di carattere sostanziale. Da un lato, si riteneva ammissibile il lavoro a domicilio per i soli lavoratori e datori di lavoro iscritti negli elenchi di cui alla legge 18 dicembre 1973, n. 877<sup>63</sup>; dall'altro si evidenziava l'inadeguatezza di tale tipologia di impiego a realizzare la finalità precipua della legge n. 482, e cioè l'inserimento del prestatore in un ambiente di lavoro<sup>64</sup>. La Corte di Cassazione, pronunciandosi sul tema, asserì che *«l'obbligo di assunzione dei lavoratori appartenenti alle categorie speciali di cui all'art. 11 della l. 2 aprile 1968, n. 482, ha per oggetto esclusivamente la costituzione di un rapporto di lavoro subordinato ordinario, quale regolato dalla sez. III, titolo II del libro V del codice civile, con esclusione di quello di lavoro a domicilio, che è rapporto speciale (art. 2128 c.c.) e regolato da norme specifiche anche per quanto riguarda il collocamento»*<sup>65</sup>. Probabilmente, la decisione di legittimare l'obbligo d'adempimento *ex lege* n. 68/99, tramite il lavoro a domicilio è, come sostiene anche Domenico Garofalo, imputabile al diffondersi della "flessibilità". Il lavoro a domicilio sicuramente rappresenta

---

<sup>62</sup> In *Or. Giur. Lav.*, 1982, p. 341.

<sup>63</sup> Stolfà in *Il rapporto di lavoro: subordinazione e costituzione* (Gaeta – Stolfà – Tesauero), Utet, 1993, vol. II, p. 166.

<sup>64</sup> Fiori, *Assunzioni obbligatorie lavoro a domicilio*, in *Dir. lav.*, 1979, II, p. 119; di avviso diverso era Pera «si nega che l'obbligo sia soddisfatto instaurandosi un rapporto di lavoro a domicilio secondo la legge vigente del 1973. Il quesito, non pare meritevole di una conclusione a priori negativa, specie per quanti in pratica ritengono che il lavoro a domicilio sia un vero rapporto, sia pure peculiare nello svolgimento spaziale, di lavoro subordinato; specie perché proprio l'invalide potrebbe avere un particolare interesse a prestare la sua collaborazione a domicilio. Ma certamente, ai fini di valutare in ordine al completamento o no della quota d'obbligo, dovrebbe trattarsi di lavoro "pieno"; quanto meno è da vedere se quel rapporto corrisponda ad una unità di lavoro interno, magari potendosi computare la frazione.» G. Pera, *Assunzioni obbligatorie*, in *Enc. giur. Treccani*, 1988, vol. III, p. 11.

D'Avossa, *Il collocamento obbligatorio*, in *Dir. prat. Lav.*, 1990, n. 50, inserto, p. XVI, e Pera, *Assunzioni obbligatorie*, in *Enc. giur. Treccani*, 1988, vol. III, p. 11.

<sup>65</sup> Cass. Sez. Lav. 1° dicembre 1980, n. 6290, in *Foro it.*, 1981, I, p. 2015, con nota di Mazzotta.

una *chance* in più per i disabili con gravi difficoltà motorie. Ancora più interessante, appare la computabilità del disabile occupato con modalità di telelavoro, in quanto espressiva di un favore legislativo per una modalità di svolgimento della prestazione lavorativa che, spesso, ben si attaglia alle particolari necessità lavorative dell'invalide. Infatti, osserva Lorenzo Fantini *«questo tipo d'impiego sembra essere particolarmente adatto ad alcune situazioni di disabilità, consentendo di evitare al prestatore il disagio degli spostamenti e di assicurare, comunque, all'azienda una prestazione pari (o, almeno, molto vicina) a quella che potrebbe fornire un soggetto privo di minorazioni»*<sup>66</sup>. Sottolinea Roberto Campi *«Chi ha avuto in sorte un deficit, spesso è portatore di bisogni precisi, che richiedono ambienti specifici a volte non compatibili con il classico luogo di lavoro. Pensiamo agli eventuali problemi logistici (spostamento da casa a ufficio), ma anche alla necessità di cure su misura che si possono magari svolgere meglio disponendo di maggiore libertà in quanto ad orari ed essendo meno vincolati ad un luogo preciso. Inoltre il lavoro a distanza ha degli ovvi vantaggi nel consentire la scelta del trattamento personalizzato delle modalità di svolgimento del lavoro»*<sup>67</sup>.

## 2.4 Cause di esclusione ed esonero parziale dalla normativa

Tra le finalità che la legge n. 68/99 persegue vi è quella di limitare al massimo la possibilità di eludere gli obblighi di assunzione ivi previsti. Ciò è evidente nella disciplina degli esoneri parziali e della sospensione degli obblighi, contenuta nell'art. 5 della legge n. 68/99.

L'art. 5, comma 1, legge n. 68/99 prevede, per le sole Amministrazioni Pubbliche e per gli Enti Pubblici non economici, l'esclusione dall'obbligo in relazione a mansioni che non consentono, anche in misura ridotta, l'occupazione dei disabili<sup>68</sup>.

---

<sup>66</sup> In questo senso Lorenzo Fantini, in *Nuove leggi civili, op. cit.*, p. 1376; Pagliero, *Collocamento dei disabili*, in *Dir. prat. lav.*, I corsi, nuovo collocamento migratorio, 1999, n. 3, p. 28; Biagi, *op. cit.*, p. 13, il quale sottolinea, comunque, la necessità di «[...] realizzare comunque l'integrazione sociale che proprio il momento lavorativo può consentire, mediante soluzioni di telelavoro che prevedano la presenza del lavoratore nell'azienda o nell'ufficio pubblico per una certa quota di tempo»; così anche Bianchi D'Urso e Vidiri, *Luci ed ombre sulla nuova disciplina delle assunzioni obbligatorie*, in *Mass. giur. lav.*, 2000, p. 722, i quali valutano positivamente la circostanza che l'art. 4, co. 3, della legge n. 68/99 risulti «funzionalizzato ad un dovere di solidarietà sociale».

<sup>67</sup> Roberto Ciampi, *Le professioni del futuro*, in *ASPHInforma*, «Speciale 20 anni», n. 1/2000.

<sup>68</sup> Su questo punto Antonio D'Harmant François sostiene che: *«E' sin troppo palese la diversità di trattamento, considerata prevalentemente la regolamentazione degli esoneri, con i datori di lavoro privati (la disciplina che si applica questi vale pure per gli enti pubblici economici, a mente dell'art. 3, co. 6): forse non si sono valutate appieno le conseguenze non positive che ne possono derivare»*. Antonio D'harmant François, *La nuova disciplina delle assunzioni obbligatorie: prime note, op. cit.*, p. 325.

Per i datori di lavoro privati e pubblici che operano nel settore dei trasporti e degli impianti a fune, la legge individua direttamente le mansioni per le quali opera l'esonero, in relazione alla particolare pericolosità per l'incolumità del disabile e degli utenti del servizio (art. 5, comma 2)<sup>69</sup>.

La più importante novità in materia di esoneri è contenuta nell'art 5, comma 3, che prevede la possibilità di esonero parziale per i datori di lavoro privati e gli enti pubblici economici che, per le speciali condizioni della loro attività, non possano occupare l'intera percentuale dei disabili. In precedenza la legge n. 482/68 prevedeva la possibilità di assumere, in luogo degli invalidi, soggetti validi ma rientranti nelle categorie protette (quali orfani e vedove).

Nei casi previsti dall'art. 5, comma 3, l'esonero avviene su domanda motivata del datore di lavoro interessato, da presentare al servizio per l'impiego del territorio in cui ha sede l'impresa, secondo quanto stabilisce la circolare n. 4/2000 del Ministero del Lavoro<sup>70</sup>. La circolare predetta individua anche i criteri per la valutazione delle attività che non consentono l'adempimento integrale dell'obbligo di assunzione, precisando che le *«speciali condizioni dell'attività aziendale»* di cui all'art. 5, comma 3, consistono *«nella faticosità della prestazione lavorativa richiesta, nella pericolosità connessa al tipo di attività, anche derivante da condizioni ambientali nelle quali si svolge l'attività stessa, o nella particolare modalità di svolgimento dell'attività lavorativa»*.<sup>71</sup> La valutazione dell'ufficio, insomma, deve *«essere correlata all'apprezzamento dell'attività imprenditoriale, con riguardo alle peculiarità tipologiche e nella sua globalità, nonché delle attività costituenti specifico compito dei lavoratori dipendenti, nel quadro complessivo delle strutture aziendali»*<sup>72</sup>.

---

<sup>69</sup> Per i datori di lavoro che operano nel settore dei trasporti, l'esclusione opera con riferimento al personale viaggiante e navigante. Per gli impianti a fune, è escluso il personale direttamente adibito alle aree operative di esercizio e regolarità dell'attività di trasporto.

<sup>70</sup> Circolare 17 gennaio 2000, n. 4, *«Iniziali indicazioni per l'attuazione della L. 12 marzo 1999, n. 68»*.

<sup>71</sup> Nella nota del Ministero del lavoro 3 aprile 2001, n. prot. 533/M96, in *Guida lav.*, 2001, 15, pag. 9, viene evidenziato che l'istituto dell'esonero parziale così come previsto dal Dm 7 luglio 2000 n. 357, si configura come strumento meramente residuale rispetto alle varie possibilità di avviamento al lavoro offerto dalla legge n. 68 del 1999. In particolare si osserva che l'accesso all'istituto dell'esonero parziale da parte dei datori di lavoro che occupano da 15 a 35 dipendenti non appare esperibile, in quanto l'esonero viene connotato dalla legge come un istituto "parziale" e non come esenzione totale dagli obblighi previsti dalla legge n. 68 del 1999, venendo meno in tal modo la finalità perseguita dalla norma.

<sup>72</sup> Così, in relazione alla previgente disciplina, Cons. Stato, sez. VI, 16 aprile 1998, n. 507, in *Foro Amm.*, 1998, 1121.

L'accertamento delle condizioni che giustificano l'esonero deve dunque essere condotto in maniera rigorosa<sup>73</sup>, in aderenza all'obiettivo di garantire il più possibile l'effettività del diritto al lavoro dei disabili. In ogni caso, il datore di lavoro che ha ottenuto l'esonero (ed anche in pendenza del procedimento di autorizzazione, secondo quanto stabilisce la circolare n. 4/2000) è tenuto a versare al Fondo regionale per l'occupazione dei disabili una somma pari a £ 25.000 (pari a circa 13 €) al giorno per ogni disabile non occupato, maggiorata in caso di inadempimento (gli importi del contributo e delle maggiorazioni sono adeguati con decreto del ministero del lavoro ogni 5 anni). Il costo dell'esonero ha una funzione disincentivante ed al tempo stesso dev'essere inteso come una «*forma di partecipazione solidaristica anche delle imprese esonerate allo sforzo della comunità, teso a realizzare il diritto al lavoro dei disabili*»<sup>74</sup>.

Il Fondo Regionale per l'occupazione dei disabili, il cui funzionamento è stato disciplinato dal Decreto del Ministro del Lavoro n. 91/2000<sup>(75)</sup>, è destinato a finanziare programmi di inserimento lavorativo dei disabili nell'ambito delle convenzioni di cui all'art. 11 della n. 68/99.

La tensione della legge n. 68/99 verso l'effettività del diritto al lavoro dei disabili si coglie anche nella rinnovata disciplina della sospensione degli obblighi di assunzione, contenuta nell'art. 3, comma 5, legge n. 68/99.

L'elencazione tassativa<sup>76</sup> delle ipotesi di sospensione dell'obbligo, limitate ai casi di intervento della C.I.G. straordinaria e alla procedura di mobilità, rompe nettamente con la prassi amministrativa precedente<sup>77</sup>, volta a ricomprendere in esse anche fattispecie di crisi aziendale *tout court*. In altre parole, non può più bastare l'allegazione di una generica situazione di crisi aziendale per giustificare la sospensione degli obblighi, ma

---

<sup>73</sup> La circolare n. 4/2000 del Ministero del Lavoro, *cit.*, prevede anche che il servizio competente si possa avvalere, per le necessarie verifiche tecniche, del Servizio Ispezione della Direzione provinciale per l'impiego e delle A.S.L.

<sup>74</sup> Così A. Tursi, *op. cit.*, 762. Dubita della costituzionalità della norma D'Harmant François, *La nuova disciplina delle assunzioni obbligatorie: prime minute*, in *R. It. D. Lav.* 1999, 3, p. 318 (spec. p. 326).

<sup>75</sup> Decr. Min. Lav. 13 gennaio 2000, n. 91, in *Gazz. Uff.*, 14 aprile 2000, n. 88 (reperibile anche nel sito Internet dell'Università di Catanzaro, all'indirizzo <http://www.unicz.it/lavoro>). Il Decreto prevede, fra l'altro, che le risorse del Fondo possano essere utilizzate anche per il rimborso delle spese necessarie all'adeguamento del posto di lavoro per i disabili con oltre il 50% di riduzione della capacità lavorativa, o per l'apprestamento di posizioni di telelavoro o per la rimozione delle barriere architettoniche.

<sup>76</sup> Per la tassatività delle ipotesi previste dall'art. 3, comma 5, si v. A. Tursi, *op. cit.*, 758; E. Massi, *op. cit.*, V.

<sup>77</sup> Espressa nella Circolare del Ministro del Lavoro n. 64/96, in *Dir. Prat. Lav.*, 1996, 1826. La giurisprudenza precedente era invece nettamente orientata a considerare tassative le ipotesi di sospensione previste dall'art. 13, legge n. 482/68 e dall'art. 9, L. n. 79/83. Si v., ad es., Cass. 26 febbraio 1990, n. 1460, in *Impresa*, 1990, 1979; Cass. 13 gennaio 1988, n. 149, in *Giur. It.*, 1998, I, 1, 1552.

occorre la riduzione o sospensione dell'attività lavorativa<sup>78</sup> conseguente all'intervento della C.I.G. straordinaria, oppure l'apertura di una procedura di mobilità.

Infine il meccanismo della *compensazione* (art. 5, comma 8), che incide unicamente sull'articolazione territoriale e non già sulla quota d'obbligo, consente ai datori di lavoro pubblici e privati, su motivata richiesta, di assumere presso una unità produttiva un numero di lavoratori disabili superiore a quello prescritto portando le eccedenze a compensazione del minor numero di lavoratori assunti in altre unità produttive della medesima regione se pubblico e in regioni diverse se privato.

## 2.5 Il collocamento mirato

L'art. 2 della legge n. 68/99 definisce il collocamento mirato, «*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 dei 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 di relazione*».

In dottrina sono stati sollevati dubbi circa il carattere *precettivo* dell'art. 2. Infatti, alcuni commentatori della legge n. 68/99, hanno considerato, il su menzionato articolo, una norma a carattere programmatico e, pertanto, del tutto inutile<sup>79</sup>. Non è di questo avviso Pietro Lambertucci, il quale sostiene, giustamente, che la disposizione «*trova una sua specifica collocazione all'interno della disciplina di riforma che non sembra ridursi – come potrebbe sembrare ad una prima ed epidermica lettura – in una generica elencazione di strumenti tecnici e di supporto, la cui definizione e modalità di svolgimento sarebbero già contenuti ovvero diluiti all'interno della stessa legge*»<sup>80</sup>. Infatti, l'art. 2 fa riferimento esplicito a una serie di *strumenti tecnici* per la valutazione delle capacità dei disabili e *all'analisi dei posti di lavoro*, con la possibilità di attivare forme di sostegno e azioni tese a rimuovere tutte le situazioni di criticità che il lavoratore può incontrare (sul piano delle mansioni affidategli, dell'organizzazione del lavoro, nelle

---

<sup>78</sup> Ovvero, secondo A. Tursi, *op. cit.*, p. 759, la riduzione di orario.

<sup>79</sup> V. in tal senso, Bozzao, *Il collocamento mirato e le relative convenzioni, in diritto lavoro dei disabili. Commentario alla legge n. 68 del 1999*, a cura di Cinelli e Sandulli, Torino, 2000, pp. 191 ss. e, sul punto, p. 193. L'autrice sostiene che l'art. 2 non «[...] sembra aggiungere nulla rispetto a quanto già può essere desunto da una lettura sistematica del testo normativo in esame».

<sup>80</sup> Pietro Lambertucci, *Commentario alla Legge 12 marzo 1999, n. 68. Norme per il diritto lavoro dei disabili*, a cura di Giuseppe Santoro Passatelli e Pietro Lambertucci, in *Nuov. leg. civ.*, 2000, p. 1362.

relazioni interpersonali etc.) nello svolgimento del rapporto di lavoro. Il contesto operativo che la legge ha inaugurato presuppone quindi un approccio di tipo integrato, volto a considerare i tre soggetti interessati all'inserimento mirato e cioè, le *persone con disabilità*, gli *uffici competenti* e, quello che genericamente viene definito *il luogo di lavoro*, ovvero i datori di lavoro. Osserva Lambertucci: «*La disposizione in commento (art. 2) si concretizza nella predisposizione d'interventi di adattamento tra disabile e posto di lavoro, interventi che riguardano il disabile (ad esempio servizi di orientamento e di agevolazione all'inserimento), la cui realizzazione coinvolge non solo lo Stato (ad esempio la riorganizzazione della rete dei servizi), ovvero la pubblica amministrazione (ad esempio una politica attiva regionale del lavoro diretta al riequilibrio occupazionale attraverso la tecnica delle c. d. azioni positive), ma anche lo stesso datore di lavoro, con riguardo alla determinazione, all'interno della struttura produttiva, delle modifiche e delle variazioni le quali possono consentire l'integrazione del disabile nell'organizzazione e nell'ambiente lavorativo*»<sup>81</sup>.

## **Le modalità di assunzione**

La legge n. 68/99 si segnala per il passaggio da un sistema di collocamento dei disabili basato sull'imposizione di un obbligo di solidarietà sociale ad un sistema nel quale si cerca di coniugare l'inserimento del disabile con la necessità del datore di lavoro di avere a disposizione lavoratori funzionali alle proprie esigenze. Questo passaggio è visibile oltre che nel collocamento mirato anche nelle modalità di assunzione.

Il diritto all'occupazione dei disabili viene garantito, ai sensi dell'art. 7 della legge n. 68/99, attraverso due diversi tipi di strumentazione: uno, più tradizionale, tramite richiesta di avviamento (nominativa o numerica) agli *uffici competenti* (leggasi Province), l'altro, sicuramente innovativo, attraverso la stipula di convenzioni (disciplinate nell'art. 11). Rimane, dunque uno spazio anche per la chiamata numerica<sup>82</sup>, in controtendenza rispetto al processo di generalizzazione della chiamata nominativa consacrato con la legge n. 223/91; in realtà, la completa liberalizzazione

---

<sup>81</sup> Pietro Lambertucci, *op. cit.* p. 1363.

<sup>82</sup> Secondo la norma dell'art. 7, comma 1, le richieste di avviamento sono nominative per: a) le assunzioni cui sono tenuti i datori di lavoro che occupano da 15 a 35 dipendenti, nonché i partiti politici, le organizzazioni sindacali e sociali e gli enti da essi promossi; b) il 50 % delle assunzioni cui sono tenuti i datori di lavoro che occupano da 36 a 50 dipendenti; c) il 60 % delle assunzioni cui sono tenuti i datori di lavoro che occupano più di 50 dipendenti. Ai sensi della circolare ministeriale n. 4/2000, i datori di lavoro, che occupano un numero di disabili almeno pari alla percentuale di assunzioni da effettuarsi numericamente, possono effettuare nominativamente le assunzioni residue.

delle chiamate nominative avrebbe lasciato a casa i disabili più gravi o comunque meno adattabili alle esigenze del datore di lavoro.

Per gli invalidi psichici l'avviamento è sempre nominativo, mediante le convenzioni di integrazione lavorativa, ai sensi dell'art. 9, comma 4; inoltre, in questo caso i datori di lavoro godono delle agevolazioni di cui all'art. 13.

Per le chiamate numeriche gli *uffici competenti* devono attenersi all'elenco, previsto nell'art. 8, in cui vengono iscritti – con graduatoria unica – i disabili che risultano disoccupati.

Per quanto concerne le assunzioni obbligatorie da parte dei datori di lavoro pubblici (con esclusione degli enti pubblici economici equiparati ai datori di lavoro privati), la legge n. 68/99 prevede sia l'ipotesi dell'assunzione per chiamata numerica che quella tramite procedure selettive.

Nei casi in cui si proceda ad assunzione tramite procedure concorsuali ai soggetti disabili dovranno essere riservati posti fino alla copertura della quota d'obbligo e, comunque, fino al 50% dei posti messi a concorso<sup>83</sup>. Ai sensi dell'art. 16, comma 2, nel caso di acquisita idoneità nel concorso non rileva il fatto che il disabile non versi in stato di disoccupazione.

## 2.7 Lo strumento convenzionale

Per favorire il raccordo tra le esigenze delle aziende e quelle dei lavoratori disabili la legge n. 68/99 prevede diverse tipologie di convenzione<sup>84</sup>, variabili in relazione ai soggetti stipulanti e alle finalità perseguite. Ai sensi dell'art. 11, commi 1 e 4, di detta legge, gli uffici competenti possono stipulare con il datore di lavoro «*convenzioni aventi ad oggetto la determinazione di un programma mirato agli obiettivi occupazionali perseguiti dalla legge*» e «*convenzioni di integrazione lavorativa per l'avviamento di disabili che presentino particolari caratteristiche e difficoltà di inserimento nel circolo lavorativo ordinario*». E, ancora, ai sensi dello stesso art. 11, comma 5, «*gli uffici competenti promuovono e attuano ogni iniziativa utile a favorire l'inserimento lavorativo dei disabili anche attraverso convenzioni con le cooperative sociali di cui all'art. 1, lett. b, della legge 8 novembre 1991, n. 381[...]*».

---

<sup>83</sup> In ogni caso, dovrà essere garantito al disabile di concorrere in condizioni di parità rispetto agli altri candidati, eventualmente disponendo apposite ed idonee modalità d'espletamento delle prove.

<sup>84</sup> Lo strumento della convenzione non è nuovo nel sistema delle politiche di regolamentazione del mercato del lavoro, rinvenendosi un antecedente nell'art. 17, legge n. 56/1987.

Al di là delle varie tipologie, l'utilizzo del modello convenzionale introduce un elemento di rilevante flessibilità nella disciplina delle assunzioni obbligatorie, ed è, come sostiene Emilia Calabrò<sup>85</sup>, «rivelatore di un allontanamento dalla prospettiva assunta dalla legislatore precedente di predisporre esclusivamente meccanismi di natura vincolistica, ablativi dell'autonomia individuale»<sup>86</sup>. Attraverso la convenzione è possibile infatti concordare i tempi e le modalità dell'assunzione<sup>87</sup>, la facoltà della scelta nominativa<sup>88</sup>, lo svolgimento dei tirocini e persino l'inserimento temporaneo del disabile presso un soggetto diverso dal datore di lavoro direttamente obbligato.

È possibile individuare varie tipologie di convenzioni<sup>89</sup>.

- *Convenzioni di inserimento lavorativo*<sup>90</sup>. Si tratta di convenzioni, che potremmo definire di carattere generale. I centri per l'impiego al fine di favorire l'inserimento lavorativo dei disabili, sentito il comitato tecnico, possono stipulare con i datori di lavoro pubblici e privati (sia obbligati che non) convenzioni con cui si determina un programma mirato alla realizzazione dell'obiettivo. (art. 11, commi 1, 2 e 3).
- *Convenzioni di «integrazione lavorativa»*. Si tratta di una tipologia destinata all'avviamento di lavoratori disabili che presentino particolari caratteristiche e difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario (art. 11, comma 4).
- *Convenzioni di inserimento mirato*. Questa tipologia si differenzia dalle altre due, essenzialmente per i soggetti contraenti ivi previsti, la cui stessa esistenza è collegata alla disabilità (le cooperative sociali di tipo *b*; i consorzi costituiti come società cooperative aventi la base sociale formata in misura non inferiore al 70%

---

<sup>85</sup> Ricercatore di Diritto del lavoro nell'Università di Messina

<sup>86</sup> Emilia Calabrò, *Il lavoro tra progresso e mercificazione. Commento critico al decreto legislativo n. 276/2003*, a cura di Giorgio Grezzi, EDIESSE, Roma, 2004, p. 91; l'elemento della flessibilità è posto in evidenza, anche da Domenico Garofalo, *Disabili e lavoro*, inserto in *Dir. Prat. Lav.*, n. 38/1999, p. XIX.

<sup>87</sup> È ipotizzabile una dilazione nel tempo dell'adempimento dell'obbligo, purché siano rispettate le scadenze previste nel programma. Analogamente con riguardo alle assunzioni cui sono tenuti i datori di lavoro con meno di 35 dipendenti e i datori non imprenditori. La finalità è quella di consentire un adeguamento progressivo alle disposizioni di legge.

<sup>88</sup> Attraverso la convenzione risulta, pertanto, possibile ampliare lo spettro della scelta nominativa oltre i limiti imposti dall'art. 7 e, quindi, realizzare «un programma di inserimento mirato, progettato in funzione di parametri capaci di produrre un abbinamento non casuale tra lavoratore riservatario e posizione di lavoro, almeno per la parte di posti attratti nella convenzioni». (M. Pianese, *Assunzioni obbligatorie: l'esperienza lombarda*, in *Lav. Inf.*, n. 11, 1996; l'Autore si riferisce al sistema previgente e alla disposizione dell'art. 17 della L. n. 56/1987, ma le valutazioni rimangono valide anche per il sistema attuale).

<sup>89</sup> Di recente, l'art. 14, decreto legislativo n. 276 del 10 settembre 2003, ha introdotto le convenzioni quadro territoriali.

<sup>90</sup> Il sistema procedurale sotteso alla stipula della convenzione si basa su un modello consensuale, fondato sul diretto incontro di due distinte autonomie (una portatrice di un interesse privato, l'altra vincolata alla soddisfazione di un interesse pubblico), dal quale discende l'elaborazione di un programma volto a consentire la realizzazione degli obiettivi occupazionali individuati dalla legge; rimane comunque necessaria la presenza di un atto formale dell'amministrazione, attraverso il quale si formalizzi l'intesa raggiunta con il datore di lavoro.

da cooperative sociali di tipo *b*; le organizzazioni di volontariato iscritte nei registri regionali; i centri regionali di formazione professionale, associazioni ed organizzazioni di volontariato che svolgono attività idonea a favorire l'inserimento e l'integrazione lavorativa di persone con disabilità, etc.).

- *Convenzioni d'inserimento temporaneo*. Si tratta di una novità in assoluto in forza della quale quelli che, prima della emanazione della legge n. 68/99 (cooperative sociali e imprese) erano i due mondi separati, chiamati a risolvere il problema dell'inserimento e della integrazione lavorativa dei disabili oggi, non solo vengono in contatto tra di loro ma operano congiuntamente per il conseguimento degli obiettivi che il legislatore si è prefissato. Tali convenzioni sono finalizzate all'inserimento temporaneo dei lavoratori disabili presso le cooperative sociali stesse, ovvero presso i citati liberi professionisti, ai quali i datori di lavoro s'impegnano ad affidare commesse di lavoro. Questa convenzione viene attivata solo in presenza di una accertata difficoltà ad inserire il lavoratore disabile direttamente in azienda, perché si valuta che abbia bisogno d'interventi formativi propedeutici all'inserimento lavorativo vero e proprio. Si tratta di casi in cui si valuta che il lavoratore presenti disabilità di base che non gli permettano di svolgere autonomamente attività necessarie ed indispensabili all'autonomia personale (mancanza d'abilità nell'igiene personale, nell'orientamento, etc.) e/o all'assegnazione di una mansione (difficoltà agli apprendimenti in situazione, difficoltà di concentrazione, orientamento delle abilità manuali, etc.). In questo caso, dietro parere motivato del Comitato Tecnico del collocamento mirato, s'identifica un percorso formativo propedeutico al lavoro che viene svolto in una cooperativa sociale (o presso disabili liberi professionisti, anche se operanti con ditta individuale) che sia in condizione di realizzare questo percorso formativo. La stipula della convenzione impegna la cooperativa sociale identificata ad accogliere il lavoratore disabile per un periodo di 12 mesi prorogabile di ulteriori 12 mesi da parte dei competenti servizi provinciali; il datore è obbligato ad affidare un certo quantitativo di commesse di lavoro<sup>91</sup> alla cooperativa.

---

<sup>91</sup> Le commesse non dovranno essere inferiori al *quantum* che permetta alla cooperativa o al libero professionista di applicare al disabile la parte normativa e retributiva dei contratti collettivi nazionali di lavoro, ivi compresi oneri previdenziali e assistenziali nonché svolgere ogni attività finalizzata all'inserimento. Con riguardo a questo ultimo profilo viene alla mente l'eventuale necessità di adattare la postazione di lavoro alle particolari esigenze del disabile o abbattere le barriere architettoniche.

Infine un'altra modalità d'inserimento lavorativo è individuata dall'art 13 il quale prevede la possibilità di far svolgere ai disabili tirocini finalizzati all'assunzione; in tal modo non si determina una semplice assunzione agevolata, ma viene configurata una particolare "species" di convenzione, grazie alla quale tra il datore di lavoro e il disabile si instaura un rapporto non qualificabile come lavoro subordinato.

La legge non è esplicita a riguardo, ma tale soluzione emerge dall'interpretazione complessiva della norma in esame<sup>92</sup>, la quale prevede che l'attività sia "finalizzata all'assunzione" e, quindi, preceda la stipula di un vero e proprio contratto di lavoro.

La norma inoltre stabilisce, sebbene non esplicitamente, l'inapplicabilità del regime previdenziale previsto per i lavoratori dipendenti; infatti i datori di lavoro vengono obbligati solamente ad assicurare i tirocinanti contro gli infortuni sul lavoro mediante convenzioni con l'Inail e per la responsabilità civile<sup>93</sup>.

Bisogna notare che il rapporto che si instaura con tale tipologia di convenzione appare, quindi, del tutto simile a quello dei tirocini pratici e degli "stages" previsti dall'art. 18, legge 24 giugno 1997 n. 196 e dal d.m. 25 marzo 1998 n. 142.

Tale assimilazione permette di utilizzare per il tirocinio ex art. 13 gli stessi criteri di distinzione rispetto al rapporto di lavoro subordinato, già individuati con le norme sopraccitate. Infatti si può dire che lo schema causale del rapporto diverge sia da quello tipico del rapporto di lavoro subordinato, sia da quello dei rapporti speciali di apprendistato e di formazione lavoro, in quanto l'insegnamento impartito al tirocinante costituisce l'unico oggetto del contratto, mentre la prestazione fisica od intellettuale resta estranea al sinallagma contrattuale e non può essere messo in rapporto con l'addestramento, né con l'eventuale indennità percepita.

Sia per la legge del 1997 sia per quella in commento i tirocini<sup>94</sup> sono "finalizzati all'assunzione", ma resta comunque il dubbio su tale indicazione a riguardo della sua possibile idoneità a conferire alla convenzione effetti giuridici vincolanti nei confronti del

---

<sup>92</sup> C.A. Nicolini, *Misure di agevolazione per le assunzioni di disabili*, in *op. cit.*, a cura di M. Cinelli e P. Sandulli pag. 443.

<sup>93</sup> Gli oneri relativi a queste due assicurazioni sono a carico del Fondo nazionale.

<sup>94</sup> Sul tema dei tirocini formativi e di orientamento vedasi il contributo di A. Maresca, S. Ciucciovino, *Regolamentati i tirocini formativi e di orientamento*, in *Dir. prat. lav.*, 1998, pag. 1572. In questo commento si sottolinea la distinzione, forse non troppo marcata nel D.M. 25 marzo 1998, n. 142 (in G.U. n. 108 del 2 maggio 1998), tra i tirocini formativi e quelli di orientamento.

datore di lavoro, al fine della instaurazione di un vero e proprio rapporto di lavoro subordinato<sup>95</sup>.

Per quanto riguarda il nuovo tipo di tirocinio *ex lege* n. 68 è importante sottolineare che esso può essere equiparato al rapporto di lavoro subordinato ai soli fini dell'adempimento degli obblighi di assunzione; ciò comporta al datore di lavoro un beneficio tale da permettergli di coprire la quota d'obbligo, per un periodo predeterminato, senza assumersi il costo di un'assunzione<sup>96</sup>.

Infine altra ragione per la quale i tirocini *ex art.* 13 potrebbero divenire gli strumenti d'incentivazione di maggior successo ed utilizzo, consiste nel fatto che sotto il profilo soggettivo non sussistono le limitazioni stabilite dal primo comma del medesimo art. 13; invero i tirocini in questione possono essere utilizzati da qualsiasi datore di lavoro e per ogni disabile che risulti in possesso dello status di cui all'art. 1, 1° comma della legge in commento.

## **2.8 Le misure di agevolazione per l'assunzione dei disabili**

Per la riuscita costruzione del nuovo sistema di collocamento dei disabili è necessaria, oltre alla predisposizione di pubbliche amministrazioni efficienti, anche la disponibilità di risorse finanziarie adeguate.

I principali flussi finanziari, che dovrebbero incentivare e sostenere l'assunzione di disabili, sono oggetto delle previsioni degli artt. 13 e 14, i quali prevedono l'istituzione sia di un Fondo statale, sia di Fondi regionali. Alle risorse economiche derivanti da tali fondi bisogna aggiungere quelle relative ad ulteriori interventi, previsti sia da leggi statali, in materia di assunzioni agevolate<sup>97</sup> e di utilizzazione dei fondi Inail, sia dalle normative comunitarie ed infine da ordinamenti regionali.

Si è voluto sottolineare la presenza di molteplici tipi di agevolazioni per poter affermare che quelle indicate dalla legge n. 68 non esauriscono affatto la materia in questione.

---

<sup>95</sup> Seguendo la dottrina che si è occupata della legge n. 196, si dovrebbe rinviare la soluzione del problema al momento della stipula delle convenzioni stesse solo al cui interno possono essere affermati veri e propri obblighi.

<sup>96</sup> C. A. Nicolini, *op. cit.*, pag. 446.

<sup>97</sup> Già l'art. 16, legge 24 giugno 1997, n. 196 ha previsto l'elevazione di due anni dei limiti di età per la stipula di contratti di apprendistato con soggetti portatori di handicap; l'art. 4, legge 23 dicembre 1998, n. 488 a favore delle piccole medie imprese, che effettuano nuove assunzioni tra il primo gennaio 1999 e il 31 dicembre 2001, prevede la concessione di un credito di imposta pari ad 1 milione per ciascun nuovo dipendente e triplica l'agevolazione per ogni lavoratore disabile assunto a tempo indeterminato che abbia un'invalità superiore al 65%.

L'art. 13 prevede l'istituzione di un Fondo per il diritto al lavoro dei disabili presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, il quale dovrà sostenere gran parte degli oneri sociali relativi agli incentivi erogati con le convenzioni stipulate ai sensi dei primi tre commi del medesimo articolo<sup>98</sup>.

L'accentramento di risorse presso il Fondo statale avviene comunque solo nella fase dello stanziamento, dato che i fondi potranno essere utilizzati solo dagli organismi competenti a livello locale. Al fine della ripartizione di tali disponibilità economiche tra le regioni<sup>99</sup>, viene emanato dal Ministro del Lavoro, di concerto con quello del Tesoro e sentita la Conferenza unificata Stato-Regioni un decreto, che detta regole unitarie sui procedimenti per la concessione delle agevolazioni<sup>100</sup>.

Il d.m. 13 gennaio 2000 n. 91 stabilisce che la ripartizione delle risorse del Fondo venga effettuata con cadenza annuale dal Ministero del Lavoro, che "opera sulla base dei seguenti criteri, tra loro concorrenti: a) numero e qualità dei programmi finalizzati all'inserimento lavorativo mirato nell'ambito delle convenzioni di cui all'art. 11, ...; b) verifica dell'effettività ed efficace attuazione dei programmi diretti a favorire l'integrazione lavorativa dei disabili, secondo le modalità e con le priorità stabilite dall'art. 6; c) conformità delle iniziative di integrazione lavorativa agli indirizzi definiti dall'Unione Europea in materia di politica dell'impiego".

L'art. 4 del medesimo decreto determina che dal 2001 in poi: a) il Ministero del lavoro dovrà effettuare la ripartizione delle risorse entro il primo marzo di ogni anno; b) i datori di lavoro interessati dovranno presentare al "Servizio" competente il programma diretto ad ottenere le misure agevolative entro il 30 giugno; c) le regioni comunicheranno al Ministero del lavoro il numero dei programmi ammessi agli incentivi di cui all'art. 13, legge n. 68, unitamente ad una relazione sullo stato delle iniziative dirette a favorire l'inserimento lavorativo dei soggetti protetti, sugli scopi e sui risultati ottenuti in termine di incremento occupazionale. A questo punto le somme in tal modo attribuite vengono

---

<sup>98</sup> Il quarto comma dell'art. 13 aggiunge che a tal fine "è autorizzata la spesa di lire 40 miliardi per l'anno 1999 e di lire 60 miliardi a decorrere dall'anno 2000".

<sup>99</sup> Il D.M. 12 luglio 2001 stabilisce che per l'anno 2001 il Ministero del lavoro ripartisce tra le varie regioni la somma di 60 miliardi di lire provenienti dal fondo nazionale per i soggetti disabili. Tali risorse servono in particolare per finanziare gli incentivi contributivi destinati ai datori di lavoro che impiegano disabili con forte riduzione della capacità lavorativa. I criteri adottati per quest'anno nella ripartizione delle risorse tengono conto, per il 70% della somma stanziata, del numero di lavoratori inseriti effettivamente in attività lavorative nell'ambito di programmi di inserimento e, per il 30% del rapporto tra numero dei lavoratori disabili disponibili e numero di lavoratori non occupati. Infatti, diversamente dall'anno precedente, possono ora essere verificate le iniziative di inserimento mirato, al fine di attribuire maggiori risorse laddove tali iniziative hanno avuto realizzazione. In *Guida lav.*, 2001, 37, pag. 33.

<sup>100</sup> C. A. Nicolini, in *op. cit.*, a cura di M. Cinelli e P. Sandulli, pag. 432.

versate dal Fondo all'entrata del bilancio di ciascuna regione, mediante l'emissione di titoli di spesa<sup>101</sup>.

Le agevolazioni previste dall'art. 13 possono essere concesse soltanto per mezzo di convenzioni stipulate con gli uffici competenti, ai sensi dell'art. 11, legge n. 68; quindi sulla base del tenore letterale dell'art. 13, 1° comma, si esclude che le agevolazioni in questione siano compatibili con le convenzioni trilaterali ex art. 12<sup>102</sup>.

Il primo comma dell'art. 13 determina la previsione di una fiscalizzazione degli oneri sociali, che viene posta interamente a carico del Fondo nazionale; tale fiscalizzazione potrebbe essere qualificata in termini di "sgravio contributivo", ma rispetto alla maggior parte degli sgravi introdotti dal legislatore, l'agevolazione in questione non è automatica conseguenza del possesso dei requisiti richiesti dalla legge ed è invece condizionata da un atto discrezionale della pubblica amministrazione. In questo modo è riconosciuta agli uffici competenti la possibilità di effettuare una valutazione concreta dell'idoneità del beneficio a perseguire le finalità previste dalla legge, andando ad influire non solo sull'*an*, ma entro certi limiti anche sul *quantum* dei benefici<sup>103</sup>.

L'art. 13 definisce la misura e la durata massima di tale fiscalizzazione prevedendo che:

1. la fiscalizzazione totale dei contributi previdenziali ed assistenziali può essere concessa per una durata massima di otto anni, per ogni disabile che abbia una riduzione della capacità lavorativa superiore al 79%, ovvero minorazioni ascritte dalla prima alla terza categoria di cui alle tabelle annesse al testo unico delle norme in materia di pensione di guerra di cui al D.P.R. 23 dicembre 1978, n. 915;
2. la medesima agevolazione può essere concessa per l'assunzione di lavoratori con handicap intellettuale e psichico, qualunque sia la misura dell'invalidità: con riferimento a tali soggetti, tuttavia, è necessaria la previa definizione, da parte delle regioni, di criteri generali che consentano di contenere gli oneri erogati a tale titolo nei limiti del 10% della quota delle risorse del Fondo nazionale annualmente loro

---

<sup>101</sup> Il quinto comma dell'art. 13 aggiunge che «Dopo cinque anni, gli uffici competenti sottopongono a verifica la prosecuzione delle agevolazioni di cui al primo comma del presente articolo»; si ritiene che tale verifica non sia riferibile alle posizioni dei singoli datori di lavoro, bensì ad un ambito generale dell'andamento e dei risultati delle politiche di agevolazione attuate ai sensi dell'art. 13.

<sup>102</sup> Per alcuni autori tale soluzione non sembra molto convincente, in quanto appare in contrasto con il carattere "aperto", che caratterizza tutto il sistema delle convenzioni previste dalla legge n. 68, e, quindi, con la stessa ratio di fondo della legge.

<sup>103</sup> C. A. Nicolini, *op. cit.*, pag. 438.

assegnata, nonché delle modalità di utilizzo delle risorse eventualmente non impiegate;

3. la fiscalizzazione pari al 50% dei contributi previdenziali ed assistenziali può essere concessa per una durata massima di cinque anni, per ogni lavoratore con invalidità compresa fra il 67% ed il 79%, ovvero con minorazioni ascritte dalla quarta alla sesta categoria di cui alle tabelle annesse al D.P.R. 23 dicembre 1978, n. 915<sup>104</sup>.

Dal testo della norma, quindi, si deduce che la misura della fiscalizzazione rimane comunque fissata nella misura del 50 o del 100% a seconda delle ipotesi previste, mentre in ordine alla durata della agevolazione vi è discrezionalità, poiché la norma indica esplicitamente i termini di otto e cinque anni come limiti di “durata massima”.

Mediante convenzione, ai sensi dell’art. 13, 1° comma, lett. c), può anche essere concesso il rimborso forfetario parziale delle spese necessarie alla trasformazione del posto di lavoro.

Tale intervento viene cofinanziato dal Fondo regionale e può essere concesso, innanzitutto, qualora il suddetto posto di lavoro debba essere adeguato alle possibilità operative di disabili con invalidità superiore al 50%.

Allo stesso modo, ma prescindendo dalla percentuale di invalidità, possono essere parzialmente rimborsate le spese per l’apprestamento di tecnologie di telelavoro o per la rimozione delle barriere architettoniche che limitano in qualsiasi modo l’integrazione lavorativa del disabile.

Infine bisogna dire che la fiscalizzazione degli oneri sociali ed il rimborso di cui all’art. 13, 1° comma sono concedibili ai soli “datori di lavoro privati”<sup>105</sup>, tra i quali sono compresi anche le cooperative sociali ed i consorzi di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381, nonché gli altri soggetti compresi nell’art. 11, 5° comma della legge n. 68.

In conclusione, a riguardo, il secondo comma dell’art. 13 determina come destinatari delle agevolazioni anche i datori di lavoro che, pur non essendo soggetti agli obblighi della presente legge, comunque procedono all’assunzione di soggetti che possiedono lo status di disabile.

---

<sup>104</sup> Vi possono essere, così, ingiustificate disparità di trattamento tra le varie categorie di disabili, che conseguono all’utilizzazione di criteri di valutazione medico-legale diversificati, a seconda che l’invalidità sia considerata come derivante da cause comuni, da lavoro, ovvero da guerra e servizio.

<sup>105</sup> A questi vengono parificati gli enti pubblici economici.

## 2.9 Le sanzioni a carico del datore di lavoro

Le previsioni contenute nell'art. 15 della legge n. 68, rubricato "Sanzioni", s'inseriscono nella generale tendenza diretta alla depenalizzazione dei reati c.d. minori, che va a modificare l'impostazione della legge n. 482 del 1968<sup>106</sup>. Infatti l'apparato sanzionatorio della precedente disciplina si inseriva nel contesto di quegli strumenti volti ad assicurare il monopolio statale in materia di collocamento, mediante l'attribuzione di rilevanza penale alle violazioni delle relative disposizioni<sup>107</sup>.

Con la legge n. 689 del 1981 e con quella del 29 marzo del 1985 vi è una netta inversione di tendenza, che viene seguita anche dalla legge n. 68 del 1999, la quale introduce sanzioni di carattere amministrativo.

Prendendo in esame l'art. 15 dobbiamo subito notare che i commi al suo interno non sono stati posizionati in un ordine logico accettabile; infatti fa discutere la collocazione della sanzione di cui al 4° comma dopo le previsioni di cui al 2° ed al 3° comma che come si vedrà, rappresentano norme di carattere generale, riferibili ad entrambe le ipotesi di illecito.

Analizzando l'articolo in commento, il 1° comma stabilisce che *«Le imprese private e gli enti pubblici economici, che non adempiano gli obblighi di cui all'art. 9, 6° comma, sono soggetti alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma di lire 1.000.000 (pari a 516,5 €) per ritardato invio del prospetto, maggiorata di lire 50.000 (pari a 25,8 €) per ogni giorno di ulteriore ritardo»*.

Bisogna dire che, mentre nella precedente disciplina erano previste due distinte sanzioni per l'ipotesi di mancata od intempestiva denuncia ovvero per il caso di mancata richiesta di assunzione, l'art. 15 prevede una sola ipotesi di illecito; questo deriva dal fatto che ai sensi dell'art. 9, 3° comma la richiesta di avviamento al lavoro si intende presentata anche attraverso l'invio agli uffici competenti dei prospetti informativi da parte dei datori di lavoro<sup>108</sup>.

Sempre il 1° comma dell'art. 15 si riferisce alle imprese private ed agli enti pubblici, ma questa limitazione soggettiva è controversa visto che l'art. 9, 6° comma prevede l'obbligo dell'invio del prospetto a carico di tutti i datori di lavoro senza alcuna

---

<sup>106</sup> D. Garofalo, *Disabili e lavoro. Profilo oggettivo e sanzioni, cit.*, XXX.

<sup>107</sup> F. D. Mastrangeli, *Misure sanzionatorie a carico dei datori di lavoro*, in *op. cit.* a cura di M. Cinelli e P. Sandulli, pag. 461.

<sup>108</sup> In questo modo si elimina quel duplice passaggio (obbligo di denuncia e obbligo di richiesta di avviamento) che veniva imposto dalla legge n. 482.

distinzione. Inoltre, per il fatto che l'articolo in commento si rivolge alle imprese, un datore di lavoro non imprenditore, che pure sarebbe obbligato all'invio del prospetto, finirebbe col rimanere privo di sanzione.

Altro problema interpretativo consiste nel come debba venire regolata la fattispecie del tempestivo invio del prospetto, privo però degli elementi richiesti dalla norma di rinvio. A riguardo è necessario ritenere che, per considerare tempestivamente adempiuto l'obbligo sanzionato, il prospetto debba essere completo dei dati richiesti dall'art. 9, 6° comma<sup>109</sup>.

La seconda ipotesi sanzionatoria contenuta nell'articolo in commento è presente nel 4° comma che recita: «*Trascorsi sessanta giorni dalla data in cui insorge l'obbligo di assumere soggetti appartenenti alle categorie di cui all'art. 1, per ogni giorno lavorativo durante il quale risulti non coperta, per cause imputabili al datore di lavoro, la quota dell'obbligo di cui all'art. 3, il datore di lavoro stesso è tenuto al versamento, a titolo di sanzione amministrativa, al Fondo di cui all'articolo 14, di una somma pari a lire 100.000 (pari a 516.5 €) al giorno per ciascun lavoratore disabile che risulta non occupato nella medesima giornata*».

Dopo aver elencato le possibili sanzioni amministrative<sup>110</sup> ex art. 15, lo stesso articolo esprime due regole "generali". Invero il secondo comma prevede che «*Le sanzioni amministrative previste dalla presente legge sono disposte dalle direzioni provinciali del lavoro e i relativi introiti sono destinati al Fondo di cui all'articolo 14*»<sup>111</sup>.

---

<sup>109</sup> F. D. Mastrangeli, *op. cit.*, pag. 462.

<sup>110</sup> Sciortino Pietro sottolinea con forza che «*Se lo scopo prefissato dal legislatore fosse stato esclusivamente quello della tutela economica di una fascia debole, sarebbe stato sufficiente prevedere misure di tipo assistenziale, non un generalizzato obbligo di assunzione, sicché la ratio profonda della legge n. 68/1999 potrà dirsi effettivamente osservata solo allorquando, senza incertezza alcuna, verrà riconosciuta l'eseguità forzata del "diritto al lavoro" del disabile*».

*Di qui la necessità di un intervento normativo risolutore che, ad esempio, con l'aggiunta di un comma all'articolo 19 a all'articolo 15, preveda che: qualora l'azienda o l'ente obbligato rifiuti ingiustificatamente l'assunzione del lavoratore invalido ai sensi della disposizione della presente legge, il giudice del lavoro, su richiesta del lavoratore interessato, pronuncia condanna con effetto costitutivo del rapporto di lavoro.*

*Opportuno sarebbe, inoltre, per una completa tutela del lavoratore, che il legislatore aggiungesse un'ulteriore norma di chiusura: nell'ipotesi di mancata esecuzione da parte del datore di lavoro degli obblighi derivanti dalla sentenza di condanna sostitutiva del contratto di lavoro, è ammesso il ricorso, da parte del disabile, all'esecuzione forzata di cui agli artt. 612 e ss. del vigente codice di procedura civile», "Sull'inesistenza del diritto al lavoro del disabile", in *Tempi Nuovi*, 2004, n. 5, pag. 12.*

<sup>111</sup> La circolare del Ministero del lavoro 16 febbraio 2001, n. 23 (in *Guida lav.*, 2001, 9, pag. 30) distingue esattamente i compiti di gestione del collocamento dei disabili da quelli della vigilanza. È competenza delle regioni il servizio per l'inserimento dei disabili nelle attività lavorative, che sarà poi di fatto svolto nell'ambito delle province, dai servizi preposti al collocamento, meglio definiti come Servizi integrati per l'impiego. Spettano invece ai Servizi ispettivi delle Direzioni provinciali del lavoro i compiti relativi alla vigilanza sulla corretta applicazione

La seconda disposizione a carattere generale è contenuta nel comma terzo il quale stabilisce che «*Ai responsabili, ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241, di inadempienze di pubbliche amministrazioni alle disposizioni della presente legge, si applicano le sanzioni penali, amministrative e disciplinari previste dalle norme sull'impiego pubblico*»<sup>112</sup>; vi è da notare che in questo comma non è prevista la diffida alla regolarizzazione, che invece compariva nella previgente disciplina.

Tale diffida, che veniva a costituire una vera e propria condizione di procedibilità dell'azione penale, rappresentava in sostanza una scappatoia per aggirare almeno temporaneamente gli obblighi di legge. Proprio per questo si è optato nella legge n. 68 per l'eliminazione della diffida, in modo tale che la sanzione può essere applicata anche per periodi antecedenti alla scoperta dell'inadempimento da parte del datore di lavoro.

La legge prevede al suo interno un'altra ipotesi di sanzione amministrativa, contenuta nell'art. 5, 5° comma di cui si è già discusso. Tale norma stabilisce che «*In caso di omissione totale o parziale del versamento dei contributi, di cui al presente articolo, la somma dovuta può essere maggiorata, a titolo di sanzione amministrativa, dal 5 per cento al 24 per cento su base annua*»; bisogna mettere in rilievo che dalla lettera della norma si denota un'ampia discrezionalità da parte della pubblica amministrazione, sia nella irrogazione della sanzione, sia nella determinazione della relativa misura, che in questo modo è suscettibile di considerevoli oscillazioni.

Tale impostazione, se non viene corretta, rischia di compromettere la funzione coercitiva della previsione sanzionatoria in oggetto e fa venir meno anche l'essenziale requisito della certezza delle sanzioni.

Infine vi è da segnalare che la riscossione delle sanzioni ex art. 5 è disciplinata secondo i criteri di cui al 7° comma, che sono determinati dalle regioni<sup>113</sup>.

Vi è da aggiungere in conclusione che, basandosi sulla consapevolezza di non poter assicurare un sistema puramente sanzionatorio nell'osservanza dei vari obblighi posti a carico del datore di lavoro, il legislatore stabilisce con l'art. 17 una disposizione volta ad introdurre un meccanismo di coazione in diretta<sup>114</sup>.

---

della legge in esame da parte dei datori di lavoro soggetti all'obbligo. L. Caiazza, *Lavoro dei disabili e sanzioni: chiarimenti del Ministero*, in *Guida lav.*, 2001, 9, pag. 28.

<sup>112</sup> Per quanto riguarda l'irrogazione delle sanzioni e la loro contestazione dovrà farsi riferimento alla legge 24 novembre 1981 n. 689.

<sup>113</sup> F. D. Mastrangeli, *op. cit.*, pag. 467.

<sup>114</sup> D. Garofalo, *Disabili e lavoro. Profilo oggettivo e sanzioni, cit.*, XXX.

Tale norma fa carico alle imprese, che intendano partecipare a bandi per appalti pubblici o intrattengano rapporti convenzionali o di concessione con pubbliche amministrazioni, di presentare preventivamente alle stesse la dichiarazione del legale rappresentante, che attesti di essere in regola con le norme che disciplinano il diritto al lavoro dei disabili, nonché apposita certificazione degli uffici competenti, dalla quale risulti l'ottemperanza alle norme della presente legge, pena l'esclusione.

Inoltre la circolare 9 novembre 2000, n. 79<sup>115</sup> aggiunge che i datori di lavoro obbligati all'assunzione dei disabili devono presentare, in occasione di ciascuna gara di appalto pubblico, il certificato di ottemperanza rilasciato dai servizi per l'impiego, unitamente ad una dichiarazione sostitutiva del legale rappresentante, se il certificato è stato rilasciato in data anteriore (mai comunque oltre i sei mesi antecedenti).

La dichiarazione deve attestare la persistenza della situazione originariamente certificata dal servizio. Non è quindi possibile sostituire la certificazione con autodichiarazione di responsabilità se non entro il limite indicato in precedenza<sup>116</sup>.

## **2.10 Le misure sanzionatorie a carico del disabile che rifiuta il lavoro**

L'art. 19 della precedente normativa individuava, quale condizione per l'iscrizione negli elenchi del collocamento obbligatorio, lo stato di disoccupazione senza fornire ulteriori precisazioni a riguardo; in questo modo sorgeva il dubbio se la tutela apprestata dalla legge n. 482 del 1968 si dovesse estendere anche ai disabili che versavano in uno stato di disoccupazione volontaria.

Le sentenze<sup>117</sup> più recenti hanno affermato l'irrelevanza della volontarietà ai fini della tutela, conferendo il diritto all'iscrizione nelle liste anche al lavoratore dimessosi, salvo, però, impossibilità del ricollocamento dello stesso presso lo stesso datore.

La normativa attuale continua a porre quale condizione d'iscrizione all'elenco del collocamento lo stato di disoccupazione senza altre specificazioni (art. 8, 1° comma).

Infatti l'art. 10, 6° comma stabilisce che «*La direzione provinciale del lavoro, sentiti gli uffici competenti, dispone la decadenza dal diritto all'indennità di disoccupazione*

---

<sup>115</sup> In *Guida lav.*, 2000, 46, pag. 25.

<sup>116</sup> P. Gremigni, *Lavoro dei disabili e gare di appalto*, in *Guida lav.*, 2000, 46, pag. 24.

<sup>117</sup> Pret. Milano 30 luglio 1991, Trib. Milano 4 luglio 1992, Cass. 24 giugno 1986, n. 4207, in *Orient. giur. lav.*, 1986, 1011.

*ordinaria*<sup>118</sup> e la cancellazione dalle liste di collocamento per un periodo di sei mesi del lavoratore che per due volte consecutive, senza giustificato motivo, non risponda alla convocazione ovvero rifiuti il posto di lavoro offerto corrispondente ai suoi requisiti professionali e alle disponibilità dichiarate all'atto dell'iscrizione o reinscrizione nelle predette liste»<sup>119</sup>.

La nuova norma deve essere letta<sup>120</sup> assieme al disposto del recente art. 34, 5° comma, legge n. 488 del 1998, la quale stabilisce che la cessazione del rapporto di lavoro per dimissioni intervenuta con decorrenza successiva al 31 dicembre 1998 non dà titolo alla concessione della indennità di disoccupazione ordinaria<sup>121</sup>.

A proposito della disposizione del sesto comma dell'art. 10 sarà molto importante il modo in cui verrà a specificarsi il concetto di giustificato motivo di rifiuto; inoltre è necessario che si tengano presenti i requisiti professionali del lavoratore e la disponibilità dichiarata al momento dell'iscrizione alle liste ai fini della valutazione di adeguatezza dell'offerta ricevuta. Tale importanza è messa in rilievo da alcune sentenze che riconoscono l'esigenza di evitare al lavoratore disabile una penalizzazione in ipotesi in cui egli aveva rifiutato posti di lavoro non confacenti alla sua professionalità e al suo stato di invalidità<sup>122</sup>.

## **2.11 La disciplina del rapporto di lavoro: i contratti “atipici” e il licenziamento**

Il lavoratore avviato obbligatoriamente ha diritto, anzitutto, ad essere assunto per la qualifica e le mansioni indicate nella richiesta del datore di lavoro o successivamente concordate con l'ufficio competente. La conclusione deriva dalla nuova impostazione della L. n. 68/99 che, consentendo al datore di lavoro di indicare la qualifica richiesta al lavoratore, al tempo stesso lo vincola al rispetto della professionalità del disabile.

---

<sup>118</sup> Risulta quasi incomprensibile il fatto che si sanziona la decadenza dalla sola indennità di disoccupazione e non anche da tutte le altre prestazioni di tutela dei disoccupati, quale per esempio l'indennità di mobilità.

<sup>119</sup> La norma in esame propone una variazione più “morbida” dell'art. 30, 2° comma, legge n. 223 del 1991, il quale commina la decadenza dall'indennità di disoccupazione e la cancellazione dalle liste del lavoratore che senza giustificato motivo, rifiuta un posto di lavoro a tempo indeterminato corrispondente ai suoi requisiti professionali o non risponda alla convocazione degli organi del collocamento.

<sup>120</sup> S. Renga, *Le sanzioni a carico del disabile che rifiuta il lavoro*, in *op. cit.*, a cura di M. Cinelli e P. Sandulli, pag. 354.

<sup>121</sup> Quindi le dimissioni volontarie comportano la decadenza dal trattamento così come il rifiuto di una occupazione adeguata.

<sup>122</sup> Al proposito Cass. 6 marzo 1986, n. 1493, in *Foro it.*, 1986, I, 1292.

La novità principale, per quanto attiene ai contratti stipulabili, riguarda il lavoro a domicilio. Escluso dalla giurisprudenza precedente<sup>123</sup>, il lavoro a domicilio viene ora ammesso, insieme con il telelavoro, come modalità di assunzione obbligatoria, con la precisazione che, in tale ipotesi, il datore di lavoro è tenuto a procurare ai lavoratori «una prestazione continuativa corrispondente all'orario normale di lavoro». La previsione risponde all'intento di ampliare le possibilità di occupazione del disabile: è evidente, infatti, che il lavoro a domicilio e il telelavoro consentono di risolvere i problemi legati alla difficoltà, per i disabili con ridotta capacità motoria, di raggiungere il posto di lavoro. Stupisce tuttavia che la previsione delle suddette modalità di lavoro non sia riservata alle convenzioni<sup>124</sup>, che sono gli strumenti più idonei a valutare l'effettiva convenienza, per il disabile, del lavoro fuori dai locali dell'impresa<sup>125</sup>. L'obbligo di affidare al lavoratore una quantità di lavoro "corrispondente all'orario normale di lavoro", se «giustifica l'apertura» verso tali modalità di lavoro<sup>126</sup>, potrebbe, d'altro canto, far sorgere qualche dubbio proprio sull'utilizzabilità del *part-time* che invece, come si è visto, sembra essere ammesso senza alcuna limitazione.

Per quanto attiene alla disciplina del rapporto di lavoro con l'invalido avviato obbligatoriamente, la norma di cui all'art. 10, comma 1, L. n. 68/99, stabilisce che deve applicarsi il trattamento economico e normativo previsto dalle leggi e dai contratti collettivi, con la precisazione che il datore di lavoro non può richiedere al disabile una prestazione non compatibile con le sue minorazioni (comma 2). La disposizione è conforme all'elaborazione giurisprudenziale precedente<sup>127</sup> ed è riferibile anche alle modificazioni della posizione del lavoratore richieste dal datore in corso di rapporto nell'esercizio del suo potere direttivo.

Di particolare rilievo risulta poi la disciplina dettata dall'art. 10, comma 3, per il caso dell'aggravamento delle condizioni di salute del disabile, che comporti l'impossibilità di

---

<sup>123</sup> Cass. 1° dicembre 1980, n. 6290, in *Mass. Giur. Lav.*, 1981, 179.

<sup>124</sup> Così A. Tursi, *op. cit.*, 756; si è visto, fra l'altro, che proprio alle convenzioni è riservata la possibilità di accedere al Fondo regionale per l'occupazione dei disabili anche per l'apprestamento di posizioni di telelavoro, secondo quanto stabilisce il Decreto Min. Lav. n. 91/2000, *cit.*

<sup>125</sup> Non c'è dubbio, infatti, che il telelavoro, così come il lavoro a domicilio, comporti il rischio di isolamento del lavoratore, il rischio cioè di una "solitudine lavorativa, segnata dalla mancanza di legami concreti (non virtuali) con gli altri colleghi di lavoro": così P. Pascucci, *Libertà e attività sindacale*, in L. Gaeta, P. Pascucci, a cura di, *Telelavoro e diritto*, Torino, Giappichelli, 1998, 146.

<sup>126</sup> A. Tursi, *op. cit.*, 756.

<sup>127</sup> Si v., per tutte, Cass. 23 febbraio 1995, n. 2036, in *Foro It.*, 1995, I, 1149.

svolgere le mansioni precedentemente affidategli<sup>128</sup>. In tal caso, su richiesta del datore di lavoro o dello stesso disabile, la Commissione di cui all'art. 4, L. n. 104/92, deve svolgere l'accertamento circa la compatibilità tra le condizioni di salute del disabile e l'attività svolta. La legge precisa che la richiesta d'accertamento e il periodo necessario al suo svolgimento non costituiscono causa di sospensione del rapporto di lavoro. Il procedimento in parola può portare alla verifica dell'incompatibilità dell'invalidità del lavoratore con le mansioni affidate. In tale ipotesi, la nuova disciplina non consente l'immediata risoluzione del rapporto di lavoro, ma ne impone la sospensione «*fino a che l'incompatibilità persista*». La norma è evidentemente volta a consentire al datore di lavoro di ricollocare l'invalido all'interno della propria organizzazione produttiva, anche attraverso i «*possibili adattamenti dell'organizzazione del lavoro*» stessa. Questa ultima previsione rappresenta un'assoluta novità rispetto all'orientamento consolidato, secondo il quale il datore di lavoro non può "essere costretto a modificare o adeguare la propria organizzazione aziendale alle condizioni di salute del lavoratore protetto"<sup>129</sup>, ed è destinata a creare un acceso dibattito, specie in relazione al significato da attribuire al termine "possibili".

Il lavoratore, dunque, potrà essere licenziato solo qualora la Commissione accerti la definitiva impossibilità di reinserire il disabile all'interno dell'impresa, nonostante gli adattamenti di cui sopra.

L'art. 7, comma 1, stabilisce che il datore di lavoro, pubblico o privato, è tenuto a conservare il posto di lavoro ai soggetti divenuti inabili per infortunio sul lavoro o malattia professionale, a prescindere dalla responsabilità del datore di lavoro. La norma smentisce seccamente la giurisprudenza che ammetteva il licenziamento conseguente alla sopravvenuta impossibilità del lavoratore di svolgere la prestazione, anche nell'ipotesi in cui tale impossibilità derivasse da malattia professionale o infortunio sul lavoro<sup>130</sup>.

L'art. 4, comma 4, precisa poi che i lavoratori divenuti inabili per malattia o infortunio, sul lavoro o meno, non possono essere licenziati per giustificato motivo qualora possano essere adibiti a mansioni equivalenti o, in mancanza, a mansioni inferiori, in

---

<sup>128</sup> La stessa disposizione si applica anche nel caso in cui la sopravvenuta incompatibilità del disabile con le mansioni assegnate derivi da "significative variazioni nell'organizzazione del lavoro".

<sup>129</sup> Cass. 13 maggio 1994, n. 4667, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 1995, II, 81, con nota di P. Stolfà.

quest'ultimo caso con diritto alla conservazione del più favorevole trattamento corrispondente alle mansioni di provenienza<sup>131</sup>. Nel caso in cui risulti impraticabile anche tale soluzione, i lavoratori vengono avviati, previo licenziamento<sup>132</sup>, presso altra azienda, senza inserimento nella graduatoria di cui all'art. 8, L. n. 68/99.

Un cenno merita, infine, la disposizione di cui all'art. 10, comma 4, secondo la quale il licenziamento collettivo (ex art. 4 e 24, L. 223/91) e il licenziamento per giustificato motivo oggettivo sono annullabili se comportano una riduzione della quota d'obbligo al di sotto di quella stabilita dalla legge.

---

<sup>130</sup> Cass. 13 marzo 1996, n. 2067, *cit.*; Cass. 12 gennaio 1984, n. 266, in *Foro It.*, 1985, I, 234, con nota di O. Mazzotta.

<sup>131</sup> La previsione è stata ritenuta “di dubbia costituzionalità” da A. Vallebona, *op. cit.*, 480, presumibilmente in relazione all'art. 36 Cost., ed in particolare al diritto ivi consacrato del lavoratore ad una retribuzione proporzionale alla qualità e alla quantità del lavoro prestato. Se è corretta la ricostruzione del pensiero dell'Autore citato, occorre replicare che la norma in parola non esclude affatto che la retribuzione possa essere più che proporzionata, né tantomeno preclude al legislatore di prevederlo in casi specifici.

<sup>132</sup> Si v. A. Tursi, *op. cit.*, 750.

## Capitolo 3

### *I disabili nella riforma del mercato del lavoro*

La riforma del mercato del lavoro<sup>133</sup> realizzata con il D.Lgs. 10/9/2003 n. 276, attuativo della legge delega n. 30 del 14/2/2003, interviene anche sul collocamento al lavoro delle persone disabili: in particolare gli art. 13 (*Misure d'incentivazione del raccordo pubblico e privato*), 14 (*Cooperative sociali e inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati*) e il Capo II (*Il contratto di inserimento*) del Titolo VI, D.Lgs. 10/9/2003 n. 276. Queste norme, apparentemente sembrano introdurre nuovi strumenti per favorire "l'inclusione sociale"<sup>134</sup> dei disabili (e, più in generale, della categoria delle persone svantaggiate<sup>135</sup>). In realtà, esse si prestano facilmente ad essere utilizzate in maniera alternativa (ed elusiva) alla legge n. 68/99 (*Norme per il diritto lavoro dei disabili*). Infatti, da un lato, l'art. 14, 3° comma, deroga al principio dell'inserimento in azienda del disabile oggetto di collocamento obbligatorio; dall'altro, l'art. 13 e il *contratto d'inserimento*, consentono alle imprese private di adempiere all'obbligo di assunzione di lavoratori disabili attraverso il lavoro in affitto e i contratti a termine. Non va dimenticato, poi, l'art. 22 comma 6, per cui le norme sulle assunzioni obbligatorie non valgono nei casi di somministrazione di lavoro, anche nel caso di somministrazione a tempo

---

<sup>133</sup> Per un'analisi più approfondita del d.l. n. 276/03 è possibile consultare il sito <http://www.cgil.it/giuridico>; v. anche De Luca Tamajo R., *Nuovi strumenti di inserimento al lavoro: dal contratto di formazione e lavoro all'accordo di inserimento formativo per l'assunzione*, in Realfonzo R. – Zoppoli L. (cura di), *Formazione e lavoro: l'efficacia dei nuovi strumenti giuridici e istituzionali*, Franco Angeli, Milano, 2003; Domenico Garofalo, *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro. Dal collocamento al rapporto giuridico per il lavoro*, in Pietro Curzio (cura di), *Lavoro e diritti dopo il decreto legislativo 276/2003*, Cacucci Editore – Bari, 2004, pp. 31 e ss.

<sup>134</sup> L'espressione attiene al vasto ambito delle politiche sociali promosse, negli ultimi anni, dalla UE. Innanzitutto quelle connesse alla povertà, all'emarginazione, alla devianza sociale e, più di recente, ai problemi posti dalle società multietniche. Le politiche di "inclusione sociale" entrano a pieno titolo nel diritto del lavoro attraverso il recente sviluppo dell'Europa sociale. Si guardino i nuovi testi del TCE: v. artt. 136,1 e 137,1 lett. c),h),j),k). La "lotta contro l'esclusione sociale" (lett. j) compare dopo il Trattato di Nizza del 2000, ma fa rapidi progressi: v. il programma quinquennale (termine dicembre 2006) di sostegno per incoraggiare la cooperazione tra gli Stati membri al fine di combattere l'emarginazione sociale, adottato dal Parlamento e dal Consiglio con la decisione 50/2002/CE del 7.12.01, in GUCE, 12.1.02, serie L, n. L/10.

<sup>135</sup> In questa categoria rientrano tutti coloro indicati nel Regolamento UE n. 2204 del 2002, cioè i giovani in attesa di prima occupazione lavoratori migranti, appartenenti a minoranze etniche, persone desiderose di intraprendere o riprendere un'attività lavorativa, adulti soli con figli a carico; persone prive di un titolo di studio di livello secondario o equipollente, prive o in procinto di perdere un lavoro; disoccupati di lungo periodo; persone affette da una dipendenza riconosciuta da una legge nazionale; persone in attesa di un reimpiego a seguito di pena detentiva; donne di un'area geografica al livello Nuts II. E inoltre le categorie indicate dall'art. 4 della legge n. 381/91, cioè, invalidi fisici, psichici e sensoriali; ex degenti d'istituti psichiatrici; soggetti in trattamento psichiatrico., tossicodipendenti; alcolisti; minori in età lavorativa in situazioni di difficoltà familiare; condannati ammessi alle misure alternative alla detenzione.

indeterminato. Tradotto vuol dire che una società specializzata per somministrare lavoratori a tempo indeterminato per i settori definiti dall'art. 20, 3° comma, D.Lgs. n. 276/03 - ad esempio il settore informatico o tutte le nuove attività nel mezzogiorno - non sarà più obbligata ad assumere ogni tanti lavoratori un disabile o un soggetto svantaggiato. Nei dieci e passa settori dove la somministrazione a tempo indeterminato sarà da subito possibile, i disabili potrebbero non trovare mai più occupazione.

### **3.1 La somministrazione di manodopera quale strumento di politica attiva per il lavoro.**

Al fine di promuovere l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori svantaggiati e dei disabili, il legislatore sperimenta<sup>136</sup> (art. 13, D.Lgs. n. 276/03) il coinvolgimento delle agenzie di lavoro nell'attuazione delle politiche attive di lavoro e di *workfare*. Fa notare V. Pinto «*Il ragionamento è semplice: se, infatti, il profitto delle imprese di somministrazione dipende - in definitiva - dalla loro capacità di reperire occasioni di lavoro e di soddisfare la domanda proveniente dalle imprese utilizzatrici, è utile indirizzare tale attività verso categorie e fasce di persone le cui prestazioni lavorative non siano normalmente richieste dalle imprese*»<sup>137</sup>.

L'intervento dell'operatore privato appare interessante, anche alla luce, come ricorda Domenico Garofalo, della "inadeguatezza" mostrata dall'operatore pubblico<sup>138</sup>. Tuttavia, forti perplessità insorgono quando si passa a ricostruire e valutare il sistema di

---

<sup>136</sup> Ai sensi dell'art. 86, comma 12, d.lgs. n. 276/03, le "misure di incentivazione dell'accordo pubblico privato", previste dall'art. 13 hanno carattere sperimentale. Infatti, decorsi 18 mesi dalla loro entrata in vigore, il Ministro del lavoro, sulla base delle informazioni raccolte ai sensi dell'art. 17, procederà ad una verifica con le organizzazioni sindacali dei datori e dei prestatori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, degli effetti prodotti e ne riferirà al Parlamento, entro tre mesi, ai fini della valutazione della loro ulteriore esigenza. Domenico Garofalo, *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro. Dal collocamento al rapporto giuridico per il lavoro, op. cit.*, p. 54.

<sup>137</sup> V. Pinto, *La modernizzazione promessa. Osservazioni critiche sul decreto legislativo 10 settembre 2003 n. 276*, in *La modernizzazione promessa. Osservazioni critiche sul decreto legislativo 10 settembre 2003 n. 276*, in *Lavoro e nuove regole. Dal Libro Bianco al decreto legislativo 276/2003*, collana Formazione ISF, diretta da Saul Meghnagi, Roma, Ediesse, in corso di pubblicazione. Cap. III p. 58 (il testo è consultabile nel sito [www.unicz.it/lavoro/NOVITA.htm](http://www.unicz.it/lavoro/NOVITA.htm)).

<sup>138</sup> La nozione di "inadeguatezza" del sistema pubblico di collocamento è emersa in alcune pronunce della Cassazione, sulla scorta dell'univoco orientamento in materia di C.G.C.E. (v. sent. 11 dicembre 1997, Causa C-55/96, in *Notiziario giurisprudenza lav.*, 1997, pag. 683 ss. E 22 gennaio 2002, Causa C-218/00, in *Foro it.*, 2002, IV, c. 243 ss.); ed infatti, il Supremo Collegio ha ritenuto in contrasto con l'art. 86 T.C.E. il divieto di far ricorso al sistema di mediazione privata quando gli uffici pubblici non siano in grado di soddisfare, per tutti i tipi d'attività, la domanda esistente sul mercato del lavoro (così da ultimo Cass. 15 marzo 2002, n. 3341, in *Notiziario giurisprudenza lav.*, 2002, pag. 757 ss.). Domenico Garofalo, *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro. Dal collocamento al rapporto giuridico per il lavoro, op. cit.*, p. 54.

convenienze predisposto dal legislatore per orientare l'azione delle agenzie di lavoro verso i lavoratori svantaggiati e, soprattutto, per incentivare le imprese utilizzatrici ad avvalersi delle prestazioni lavorative di questi ultimi. Occorre, innanzitutto, precisare che il quadro legislativo in materia è delineato dall'art. 13 solo in linea di principio, essendo rimesso alla potestà legislativa delle Regioni il completamento dell'intera disciplina (art. 13, comma 6°).

L'incentivo maggiore per l'impresa utilizzatrice è certamente rappresentato dalla possibilità di riconoscere al lavoratore svantaggiato un trattamento economico e normativo inferiore (artt. 13, comma 1°, lett. a; 23, comma 2°) rispetto a quello cui hanno diritto - a parità di mansioni svolte - i dipendenti dell'utilizzatore medesimo e gli altri lavoratori somministrati (art. 23, comma 1°)<sup>139</sup>. Nei confronti dei lavoratori svantaggiati, interessati dalla somministrazione, opererà insomma, una deroga al principio di parità di trattamento.

Questa particolare utilizzazione dei soggetti svantaggiati sarà possibile solo sulla base di:

- convenzioni stipulate dalle agenzie di lavoro (cioè quelle autorizzate alla somministrazione di lavoro) con le Regioni, le Province o i Comuni<sup>140</sup> (art. 13, comma 6°);
- un piano individuale di inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro, con interventi formativi idonei e il coinvolgimento di un tutore con adeguate competenze e professionalità (art. 13, comma 1°, lett. a);
- assunzione da parte delle agenzie autorizzate alla somministrazione, con contratto di durata non inferiore a sei mesi (art. 13, comma 1°, lett. a).

Inoltre, ove il lavoratore assunto dall'agenzia sia precettore di un trattamento di disoccupazione (indennità di mobilità, indennità di disoccupazione ordinaria o speciale,

---

<sup>139</sup> Infatti, ai sensi dei primi due comma dell'art. 23 «i lavoratori dipendenti dal somministratore hanno diritto ad un trattamento economico e normativo complessivamente non inferiore a quello dei dipendenti di pari livello dell'utilizzatore, a parità di mansioni svolte. [...] La disposizione di cui al comma 1 non trova applicazione con riferimento ai contratti di somministrazione conclusi da soggetti privati autorizzati nell'ambito di specifici programmi di formazione, inserimento e riqualificazione professionale erogati, a favore dei lavoratori svantaggiati [...]».

<sup>140</sup> Non è da escludere che in futuro tali convenzioni possano essere stipulate con soggetti nazionali, come Italia lavoro spa: tanto sembrerebbe desumersi da Corte cost. n. 363 del dicembre 2003. Di questo avviso è Lorenzo Zoppoli, *Gli obiettivi di inclusione sociale nella riforma del mercato del lavoro* (intervento al convegno *Work in progress*, Roma 18-19 marzo 2004). L'Autore, inoltre, solleva dei dubbi sulla correttezza delle convenzioni con comuni e province in assenza di qualsiasi normativa o coinvolgimento regionale (essendo le politiche sociali di competenza regionale in virtù del nuovo art. 117 Cost.). Consultabile nel sito [www.unicz.it/lavoro/NOVITA.htm](http://www.unicz.it/lavoro/NOVITA.htm)

altra indennità o sussidio corrisposti in relazione allo stato di disoccupazione o inoccupazione) e goda di contribuzione figurativa (indennità di mobilità, indennità disoccupazione ordinaria o speciale) e il contratto sia di durata non inferiore a nove mesi, l'agenzia può determinare il trattamento retributivo spettante al lavoratore, nonché la contribuzione dovuta agli enti previdenziali, detraendo da entrambi quanto eventualmente percepito dal lavoratore, ovvero l'ammontare dei contributi figurativi; entrambe le agevolazioni possono avere una durata massima di 12 mesi (art. 13, comma 1°, lett. b). Come è stato osservato, la possibilità di percepire una retribuzione *«non farebbe venire meno quello stato di bisogno che costituisce la giustificazione dell'intervento previdenziale (con le conseguenze facilmente immaginabili in termini di risparmio della spesa pubblica), ma semplicemente consentirebbe all'imprenditore utilizzatore (leggasi agenzia del lavoro) un'ulteriore risparmio sul costo del lavoro»*<sup>141</sup>. Secondo Lorenzo Zoppoli quanto disposto dall'art. 13, comma 1° lett. b, appare *«interessante sotto il profilo delle tecniche normative, perché configura una quota di retribuzione come computabile ad una obbligazione sociale fungibile con trattamenti solidaristici, e cioè in sostanza direttamente riconducibili alla cittadinanza sociale. Va però rimarcato che, così come viene regolata nella fattispecie, della retribuzione "obbligazione-sociale" si avvantaggia essenzialmente l'agenzia che avrebbe dovuto corrispondere l'intero trattamento retributivo. In tal caso, se la norma viene giustificata con l'esigenza di motivare ancor più il lavoratore ad attivarsi nella ricerca di un vero e proprio inserimento lavorativo (il workfare qui comporta che il percorso agevolato non sospende, ma consuma il beneficio da welfare), in sostanza abbiamo l'utilizzazione di fondi destinati ai lavoratori svantaggiati per incentivare le agenzie di somministrazione ad occuparsi del loro inserimento o reinserimento. Pertanto la prestazione assistenziale rimane a carico dell'ente previdenziale pubblico, ma mutano natura, diventando un incentivo all'assunzione temporanea del lavoratore svantaggiato»*<sup>142</sup>.

Sotto altro profilo, V. Pinto fa notare *«come un simile assetto normativo (art. 13, comma 1° lett. b) sia potenzialmente in grado di falsare la concorrenza tra imprenditori, dato che chi acquisirà manodopera in questa forma potrà godere di un notevole*

---

<sup>141</sup> V. Pinto, *La modernizzazione promessa. Osservazioni critiche sul decreto legislativo 10 settembre 2003 n. 276*, op. cit., pag. 59.

<sup>142</sup> Lorenzo Zoppoli, *Gli obiettivi di inclusione sociale nella riforma del mercato del lavoro (intervento al convegno Work in progress, Roma 18-19 marzo 2004)*, op. cit., pag. 8.

*abbattimento dei costi di produzione. Di qui, appunto, il dubbio circa la compatibilità della norma in discorso con l'art. 87 del Trattato istitutivo della Comunità europea il quale, come è noto vieta gli "aiuti" concessi dagli Stati o mediante risorse statali, "sotto qualsiasi forma", allorché "falsino o minaccino di falsare la concorrenza"»<sup>143</sup>.*

Comunque, l'attività di somministrazione di lavoro per la realizzazione di politiche attive e di *workfare*, non potrà essere posta in essere direttamente dalle imprese accreditate per l'attività di somministrazione se non limitatamente al periodo transitorio (ossia, fino all'entrata in vigore delle discipline regionali: art. 13, comma 6°) e, come già detto, previa stipulazione di apposita convenzione. A regime, invece, saranno le agenzie di *Personal Service*, dette anche "appositi soggetti giuridici" (art. 13, comma 7) o "agenzie sociali per il lavoro" (art. 14, comma 2 lett. f), ad occuparsi specificamente del compito di agevolare l'inserimento lavorativo dei lavoratori a bassa "contrattualità sociale". Tali agenzie saranno costituite dalle Regioni, dai centri per l'impiego o dagli enti locali in convenzione con le agenzie autorizzate alla somministrazione (art. 13, comma 7 e 8). Anche in questo caso, sarà necessario attendere la legislazione regionale per valutare - sotto il profilo giuridico - la bontà del modello proposto.

Infine, strumentale alle misure d'incentivazione è l'apparato sanzionatorio. Ai sensi dell'art. 13 comma 2°, il lavoratore percettore di trattamenti previdenziali di disoccupazione, di cui al 1° comma, lett. b), decade dal trattamento in tre casi e cioè:

- quando rifiuti di essere avviato ad un progetto individuale di reinserimento nel mercato del lavoro [e cioè quello previsto dal 1° comma, lett. a)], ovvero rifiuti di essere avviato ad un corso di formazione professionale autorizzato dalla Regione, ovvero non lo frequenti regolarmente, fatti salvi i casi di impossibilità derivante da forza maggiore;
- quando non accetti l'offerta di un lavoro inquadrato in un livello retributivo non inferiore del 20% rispetto a quello delle mansioni di provenienza;

---

<sup>143</sup> V. Pinto, *La modernizzazione promessa. Osservazioni critiche sul decreto legislativo 10 settembre 2003 n. 276*, op. cit., pag. 59. L'autore ricordando che gli aiuti di Stato sono soltanto eccezionalmente compatibili con il diritto della concorrenza richiama: gli *Orientamenti in materia di aiuti alla occupazione* della Commissione (in *GUCE* 12 dicembre 1995, C 334/4) nonché gli *Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale* (in *GUCE*, 10 marzo 1998, C 74); in letteratura, di recente Tiraboschi, *Incentivi alla occupazione, aiuti di Stato, diritto comunitario della concorrenza*, Torino, Giappichelli, 2002, spec. pp. 63 ss.

- quando abbia omissis di dare preventiva comunicazione alla competente sede Inps del lavoro prestato ai sensi dell'art. 8, comma 4° e 5° della legge 20 maggio 1988, n. 160<sup>144</sup>.

Tale apparato sanzionatorio non si applica, ai sensi del 3° comma, ai lavoratori inoccupati ad eccezione dell'ipotesi sub a); inoltre, si applica a condizione che le attività lavorative o formative offerte ai lavoratori siano congrue rispetto alle competenze e alle qualifiche del lavoratore stesso, nonché si svolgono in un luogo raggiungibile da quello della sua residenza in 80 minuti con mezzi pubblici.

Molti sono gli aspetti dell'art. 13 che destano forti perplessità. In primo luogo, vi è una questione di carattere generale che riguarda la deroga al principio di parità di trattamento contenuta nel 1° comma. Infatti, come osserva V. Pinto<sup>145</sup>, per un verso la deroga si presta ad essere giustificata in base alla particolare situazione in cui si trovano i lavoratori svantaggiati e alla necessità di garantire loro, rendendone più conveniente l'impiego, quel "diritto al lavoro" solennemente sancito dall'art. 4 della Costituzione; per altro verso, però, si pone il problema della compatibilità con il principio di uguaglianza di cui all'art. 3, comma 2°, Cost.: è lecito avanzare il dubbio, insomma, che l'estrema differenziazione delle regole giuridiche dei trattamenti economici esorbiti e non sia più giustificabile adducendo l'obiettivo di rimuovere gli ostacoli economici e sociali che impediscono l'emancipazione dei cittadini.

In secondo luogo, il costo dell'inserimento, appare tutto a carico del lavoratore che risulta penalizzato sia come precettore di misure di sicurezza sociale – a pena di decadenza da ogni trattamento previdenziale o assistenziale deve accettare una retribuzione diretta decurtata (- 20%, ma da cui vanno anche sottratte le prestazioni di sicurezza sociale) e un luogo della prestazione più distante - sia per la già citata deroga alla parità di trattamento.

Vi è poi, l'enfaticizzazione del ruolo di "gendarme"<sup>146</sup> delle agenzie, che possono facilmente condizionare il lavoratore, poiché dalla loro comunicazione relativa a qualsiasi violazione da parte del lavoratore stesso (o da quella dei responsabili del suo

---

<sup>144</sup> Quest'ultima norma sanziona il lavoratore che goda del trattamento d'integrazione salariale ove ometta di dare la comunicazione all'Inps dello svolgimento di attività di lavoro sia autonomo, sia subordinato.

<sup>145</sup> V. Pinto, *La modernizzazione promessa. Osservazioni critiche sul decreto legislativo 10 settembre 2003 n. 276*, *op. cit.*, pag. 59.

<sup>146</sup> Lorenzo Zoppoli, *Gli obiettivi di inclusione sociale nella riforma del mercato del lavoro* (intervento al convegno *Work in progress*, Roma 18-19 marzo 2004), *op. cit.*, pag. 9.

percorso formativo) deriva l'obbligo dell'ente pubblico di sospendere ogni trattamento di welfare.

Non va, inoltre, sottovalutata la circostanza che il legislatore nazionale non abbia delineato, neanche in linea di massima, i contenuti del “piano individuale d’inserimento o reinserimento”: la competenza a definirlo; il ruolo e le competenze del tutore, ma anche i requisiti di cui egli deve essere in possesso; il sistema dei controlli sul rispetto delle condizioni previste dalla legge. È stato osservato: *«qualora si ritenga che essi (i contenuti), in quanto espressione delle politiche dell'occupazione, siano rimessi alla potestà legislativa delle Regioni, si dovrà anche ammettere che tale circostanza potrebbe innescare una deprecabile dinamica “al ribasso”: ciascuna Regione, in altri termini, potrebbe essere indotta a ridurre al minimo le garanzie dell'istituto al fine di attrarre, per quanto possibile la domanda di manodopera anche da parte di imprese ubicate in altre regioni»*<sup>147</sup>.

Da ultimo, il complesso meccanismo posto in essere dall'art. 13, d.lgs. n. 276/03, sembra poggiare essenzialmente sull'iniziativa dei privati e su una grande progettualità degli enti locali.

### **3.2 Cooperative sociali e inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati**

Al fine di favorire l'inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati e dei lavoratori disabili, l'art. 14<sup>148</sup>, D.lgs. n. 276/03 prevede che i servizi per l'impiego (art. 6, comma 1°, legge n. 68/99), sentito l'organismo di cui all'art. 3 d.lgs. n. 469/97 (servizio per l'inserimento lavorativo dei disabili), possano stipulare convenzioni-quadro territoriali (probabilmente provinciali) con i sindacati dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentativi a livello nazionale, o con le associazioni di rappresentanza, assistenza e tutela delle cooperative sociali [di cui all'art. 1, comma 1°, lett. b), legge n. 381/91], ovvero con i consorzi ex art. 8, legge n. 381/91. Tali convenzioni, aventi per oggetto il conferimento di commesse di lavoro alle cooperative sociali medesime da parte delle imprese associate o aderenti, debbono essere

---

<sup>147</sup> V. Pinto, *La modernizzazione promessa. Osservazioni critiche sul decreto legislativo 10 settembre 2003 n. 276*, op. cit., pag. 59.

<sup>148</sup> Anch'esso, ai sensi dell'art. 86, comma 12°, d.lgs. n. 276/03, ha carattere sperimentale.

approvate dalle Regioni, sentiti gli organismi di concertazione, di cui al D.Lgs n. 469/97<sup>149</sup>.

Il collocamento dei disabili nelle cooperative sociali è già consentito dalla legge n. 68/99, art. 12, come “inserimento temporaneo con scopi formativi personalizzati” per la durata massima di due anni (con interventi successivi questo termine è stato protratto in alcuni casi fino a quattro anni). Ai sensi del citato art. 12, le aziende obbligate devono preliminarmente assumere la persona inserita in cooperativa. L’azienda, inoltre, è tenuta ad assicurare alla cooperativa convenzionata commesse di lavoro corrispondenti al costo del disabile inserito. Al disabile, così avviato, viene assicurato il trattamento normativo e retributivo previsto dai contratti collettivi. Al termine del periodo di “tirocinio”, l’impresa ha l’obbligo di reinserire nella propria struttura il lavoratore disabile.

La vera novità introdotta dall’art. 14, D.lgs. n. 276/03, è contenuta nel 3° comma. Infatti, si precisa che, qualora *«l’inserimento lavorativo nelle cooperative sociali realizzato in virtù dei commi 1 e 2, riguardi i lavoratori disabili, che presentino particolari caratteristiche e difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario (cioè nelle aziende “normali”), in base alla esclusiva valutazione dei servizi di cui all’art. 6 comma 1, della legge 12 marzo 1999, n. 68, lo stesso si considera utile ai fini della copertura della quota di riserva, di cui all’art. 3 della stessa legge cui sono tenuti le imprese conferenti.»* (art. 14, comma 3°). Al lavoratore così inserito sarà assicurato il trattamento economico previsto dai contratti collettivi delle cooperative (notoriamente inferiore a quello delle imprese)<sup>150</sup>.

In definitiva, l’articolo 14 del D.Lgs. n. 276/03 prevede, che sia la cooperativa sociale ad assumere direttamente il lavoratore disabile al posto dell’impresa. Questa potrà assolvere l’obbligo di assunzione dei lavoratori disabili, concedendo alla cooperativa sociale delle commesse.

Il comma 2° dell’art. 14 disciplina in modo analitico il contenuto della convenzione quadro<sup>151</sup>. In particolare, le convenzioni dovranno individuare l’ammontare del valore

---

<sup>149</sup> Si tratta delle Commissioni Regionali Permanenti Tripartite ex art. 4, comma 1°, lett b), d.lgs. n. 469/97.

<sup>150</sup> Molto critico a tal riguardo Scorda Martino che esprime come vi siano “forti perplessità sulla legittimità del nuovo sistema, considerato che la norma che lo prevede, contenuta nell’art. 14 del D.Lgs. n. 276/2003, è stata emanata in attuazione della legge Biagi n. 30, nella quale non si rinvergono le condizioni di costituzionalità, cioè i criteri direttivi ai quali è subordinata l’emanazione dei decreti legislativi. E’ quindi presumibile che la norma in oggetto sia destinata ad essere travolta dalla Corte Costituzionale”, *Un sistema inaccettabile*, in *Tempi Nuovi*, 2004, n. 6, pag.7.

<sup>151</sup> La convenzione quadro deve disciplinare i seguenti aspetti:

delle commesse affidate e il costo di ogni lavoratore: il rapporto fra questi due valori indicherà quanti lavoratori l'impresa "scarica" alle cooperative sociali. Fa notare S. Nocera: «*Il costo del lavoro considerato non è calcolato con riguardo ai contratti collettivi delle imprese, ma con riguardo a quelli delle cooperative sociali. In tal modo, il numero dei lavoratori da affidare alle cooperative sociali aumenta, essendo il quoziente di una divisione col divisore più piccolo*»<sup>152</sup>.

Il pericolo denunciato da molte associazioni di disabili è che attraverso l'art. 14, D.Lgs. n. 276/03 (che, come già detto, attualmente è una norma solo sperimentale) si arrivi a svuotare di contenuto la legge n. 68/99.

Il 2° comma dell'art. 14 lett. g) prevede che siano le convenzioni a stabilire «*i limiti di percentuali massime della quota d'obbligo da realizzare con lo strumento della convenzione*», oltre i quali permane l'obbligo di assunzione in azienda. Questo apparente correttivo, però, è puramente simbolico. Infatti è stabilito che il limite non si applica alle imprese che hanno da 15 a 35 dipendenti (art. 14 comma 3°)<sup>153</sup>, le quali hanno l'obbligo di assumere un solo disabile, [art. 3, comma 1°, lett. c), legge n. 68/99]. Siccome, ai sensi dell'art. 7, comma 1° lett. a), legge n. 68/99, tale unico lavoratore deve essere assunto con chiamata nominativa e quindi con progetto mirato, per queste imprese, la norma di legge appena citata è stata abrogata, senza dirlo ufficialmente (non si dimentichi, però, che l'art. 14 d.lgs. ha solo carattere sperimentale).

Per le imprese che hanno da 36 a 50 dipendenti l'art. 3, comma 1°, lett. b), legge n. 68/99, prevede l'obbligo di assumere due lavoratori disabili, di cui uno per chiamata nominativa [art. 7, 1° comma, lett. b)]. Per queste imprese il 50% dei lavoratori disabili

- 
1. le modalità di adesione da parte delle imprese interessate;
  2. i criteri di individuazione dei lavoratori svantaggiati da inserire al lavoro in cooperativa, che per i disabili sarà curata dai servizi competenti di cui all'art. 6, comma 1°, legge n. 68/99;
  3. le modalità di attestazione del valore complessivo del lavoro annualmente conferito da ciascuna impresa e la correlazione con il numero di svantaggiati inseriti al lavoro in cooperativa;
  4. la determinazione del coefficiente di calcolo del valore unitario delle commesse, al fine del computo ex comma 3°, secondo criteri di congruità con i costi del lavoro derivati dai contratti collettivi di categoria applicati alle cooperative sociali;
  5. la promozione dello sviluppo delle commesse di lavoro a favore delle cooperative sociali;
  6. l'eventuale costituzione, anche nell'ambito dell'agenzia sociale ex art. 13, di una struttura tecnico-operativa, senza scopo di lucro, a supporto delle attività previste dalla convenzione;
  7. i limiti di percentuali massime di copertura della quota d'obbligo da realizzare con lo strumento della convenzione.

<sup>152</sup> Salvatore Nocera, *Requiem per la legge 68/99 sul collocamento mirato* (articolo apparso su *Vita non profit online*, il 24 ottobre 2004).

<sup>153</sup> Venendo così vanificata una delle principali conquiste della legge n. 66/99: l'estensione dell'obbligo di assunzione alle piccole imprese.

da assumere potranno essere “mandati” in cooperative, un limite inferiore non è possibile. Per le imprese che hanno più di 50 dipendenti, l’obbligo di assunzione è pari al 7% dei dipendenti, di cui il 60%, sono assunti con chiamata nominativa; anche per questi l’esternalizzazione dei lavoratori alle cooperative riduce enormemente il collocamento mirato.

La percentuale massima di lavoratori da convogliare nelle cooperative non è fissata a livello nazionale, ma ogni convenzione-quadro provinciale potrà liberamente fissarla, a seconda della maggiore o minore forza contrattuale delle imprese o dei sindacati dei lavoratori.

Un altro aspetto che preoccupa è, poi, l’individuazione dei soggetti disabili che possono accedere ai “benefici” dell’art. 14. La norma parla di lavoratori “*che presentano particolari caratteristiche e difficoltà d’inserimento nel ciclo lavorativo ordinario*”, secondo valutazione esclusivamente rimessa ai Comitati Tecnici operanti presso le Commissioni tripartite. Ora, trattandosi di lavoratori con disabilità tutti “presentano particolari caratteristiche” e moltissimi avrebbero “difficoltà d’inserimento”, se non fossero contrastate dalle nuove tecnologie e dalle modalità del progetto di inserimento mirato. Anche qui la vaghezza della formulazione normativa si presta a svuotare di senso la novità della legge n. 68/99.

L’esito finale dei meccanismi predisposti dall’art. 14 rischia di essere quello di promuovere l’assunzione dei disabili, presso cooperative che vengono incentivate a pagarli poco e ad utilizzarli in lavori qualsiasi. Come afferma Zoppoli: «*Se non si può negare che percorsi simili possano servire nei casi più estremi, non può certo dirsi che le nuove regole vadano ad arricchire le best practices in materia di inclusione sociale*»<sup>154</sup>.

### **3.3 Il contratto di inserimento**

Il legislatore delegato, definisce il contratto di inserimento (disciplinato al Capo II del Titolo VI, artt. 54-59, D.Lgs. n. 276/03) come un contratto di lavoro teso a realizzare, attraverso un progetto individuale di adattamento delle competenze professionali del lavoratore a un determinato contesto lavorativo, l’inserimento o il reinserimento nel

---

<sup>154</sup> Lorenzo Zoppoli, *Gli obiettivi di inclusione sociale nella riforma del mercato del lavoro* (intervento al convegno *Work in progress*, Roma 18-19 marzo 2004), *op. cit.*, pag. 9.

mercato del lavoro di alcune categorie di persone<sup>155</sup> (art. 54, comma 1), ivi comprese le persone riconosciute affette, ai sensi della normativa vigente, da un grave handicap fisico, mentale o psichico (art. 54, comma, lett. f). Sebbene, il legislatore, non precisi a quale normativa vigente bisogna riferirsi per individuare le persone con grave handicap, si ritiene debba trattarsi della legge n. 104/92<sup>156</sup> che definisce lo *status* di soggetti affetti da grave handicap nonché le modalità per ottenerne il riconoscimento da parte di apposita commissione medica pubblica<sup>157</sup>.

Sul fronte datoriale, i soggetti attivi che possono stipulare contratti di inserimento sono: gli enti pubblici economici, le imprese e loro consorzi, i gruppi di imprese, le associazioni professionali, socio-culturali e sportive, le fondazioni, gli enti di ricerca pubblici e privati, le organizzazioni e le associazioni di categoria (art. 54, comma 2).

Il 3° comma dell'art. 54 precisa che *«per poter assumere mediante contratti di inserimento di cui al comma 2, i datori di lavoro devono avere mantenuto in servizio almeno il 60% dei lavoratori il cui contratto di inserimento sia venuto a scadere nei 18 mesi precedenti»*.

Condizione essenziale per l'assunzione con contratto di inserimento è la definizione, con il consenso del lavoratore, di un progetto individuale finalizzato a garantire l'adeguamento delle competenze professionali al contesto lavorativo (art. 55, comma 1). Spetta alle parti sociali<sup>158</sup> (le associazioni dei datori e quelle dei prestatori di lavoro, comparativamente più rappresentative sul piano nazionale), nelle varie articolazioni (contrattazione collettiva nazionale o territoriale, ma anche contratti collettivi aziendali, rappresentanze sindacali aziendali, enti bilaterali) determinare le modalità di definizione dei piani individuali e dei progetti, oltre alla «fissazione delle modalità di definizione e sperimentazione di orientamenti, linee-guida e codici di comportamento, dirette ad

---

<sup>155</sup> I lavoratori che possono essere assunti con il contratto di inserimento possono essere raggruppati in due categorie: i soggetti di età compresa tra i 18 e i 29 anni, da un lato, e i lavoratori c.d. svantaggiati, dall'altro, individuati tenendo conto la nozione contenuta nel regolamento UE 2204/2002. Si tratta in particolare dei disoccupati di lunga durata da 29 fino a 32 anni, di ultra cinquantenni privi del posto di lavoro; di lavoratori che intendono riprendere un'attività e che non abbiano lavorato negli ultimi due anni; di donne di qualsiasi età residenti in aree geografiche ove il tasso occupazionale sia inferiore almeno del 20% a quello maschile o nelle quali il tasso di disoccupazione femminile superi del 10% quello maschile e, infine di persone affette da grave handicap fisico, mentale o psichico e come tali riconosciute ai sensi della normativa vigente (art. 54, comma 1).

<sup>156</sup> Madia D'Onghia, *I contratti a finalità formativa: apprendistato e contratto di inserimento*, in Pietro Curzio (cura di), *Lavoro e diritti dopo il decreto legislativo 276/2003, op. cit.*, Capitolo VII, pag. 291.

<sup>157</sup> Si tratta della commissione prevista dall'art. 1, comma 4, legge n. 68/99.

<sup>158</sup> L'11 febbraio 2004 è stato siglato "l'accordo interconfederale per la disciplina transitoria per i contratti di inserimento".

agevolare l'adeguamento delle competenze professionali del lavoratore al contesto lavorativo» (art. 55 comma 2).

Scarso rilievo è dato ai profili formativi<sup>159</sup>, considerati, stante la lettera della legge (art. 55, comma 4), solo eventuali: «*la formazione eventualmente effettuata durante l'esecuzione del rapporto va riportata nel libretto formativo*» (art. 55, comma 4). Ne consegue, a giudizio di Madia D'Onghia, che «*il piano individuale non avrà ad oggetto necessariamente un'attività formativa ma ulteriori attività indispensabili per un'adeguato e completo inserimento del lavoratore nel contesto lavorativo (per esempio, affiancamenti, tutorato, sostegno psicologico - attitudinale), anche in considerazione della diversità dei soggetti svantaggiati potenziali destinatari*»<sup>160</sup>.

La durata del contratto d'inserimento è compresa tra 9 e 18 mesi. Se l'assunzione riguarda soggetti portatori di handicap psichico - fisici o mentali, l'arco temporale può estendersi fino a 36 mesi (art. 57 co. 1).

Il contratto d'inserimento non è rinnovabile ma può essere soltanto prorogato nel limite massimo (18 mesi o 36 mesi per i portatori di handicap, art. 57 comma 3).

Spetta ai contratti collettivi anche territoriali, (in realtà si tratta di una mera facoltà<sup>161</sup>) stabilire le percentuali massime di lavoratori assunti con contratto d'inserimento.

Sul versante degli incentivi normativi gli assunti con contratto d'inserimento sono esclusi dal calcolo dei limiti numerici per l'applicazione di particolare normative e istituti, fatte salve specifiche previsioni di contratto collettivo (art. 59, comma 2).

Sul piano degli incentivi economici, il 1° comma dell'art. 59 consente di inquadrare il lavoratore assunto con contratto d'inserimento in una categoria inferiore di due livelli rispetto a lavoratori svolgenti mansioni analoghe ma assunti normalmente.

Il nuovo istituto solleva non poche perplessità in ordine a varie questioni. In particolare, in ordine all'identificazione dei soggetti disabili che possono usufruire del contratto d'inserimento. L'art. 54, 1° comma, lett. f) menziona le "persone affette da grave handicap fisico, mentale o psichico". Ai sensi dell'art. 3, comma 3, legge n. 104/92, la

---

<sup>159</sup> Secondo Domenico Garofalo «il profilo formativo dell'istituto è riconducibile alla formazione continua (v. progetto individuale di inserimento), alla quale può aggiungersi quella ulteriore ed eventualmente svolta durante l'esecuzione del rapporto di lavoro». Domenico Garofalo, *Il contratto di inserimento: dall'occupabilità all'adattabilità*, p. 8. Consultabile nel sito [www.unicz.it](http://www.unicz.it).

<sup>160</sup> Madia D'Onghia, *I contratti a finalità formativa: apprendistato e contratto di inserimento*, in Pietro Curzio (cura di), *Lavoro e diritti dopo il decreto legislativo 276/2003, op. cit.*, Capitolo VII, pag. 294.

<sup>161</sup> L'art. 58, comma 2 dice testualmente che «i contratti collettivi di cui al comma 1 possono stabilire le percentuali massime dei lavoratori assunti con contratto di inserimento».

situazione di *gravità* si ha in presenza di una minorazione singola e plurima che abbia ridotto l'autonomia personale, correlata all'età, in modo da rendere necessario un intervento assistenziale permanente, continuativo e globale nella sfera individuale o in quella di relazione. Quindi, se ne dovrebbe concludere che si tratti di una situazione in cui lo svolgimento di una prestazione lavorativa appare estremamente difficoltosa, se non impossibile<sup>162</sup>. Di diverso avviso è Domenico Garofalo, secondo il quale, in buona sostanza, si tratterebbe di un'infelice formulazione del dato normativo da parte del legislatore<sup>163</sup>.

Anche a voler prescindere dalla questione dell'identificazione dei soggetti disabili che possono accedere al contratto di inserimento, c'è da chiedersi come effettivamente questo istituto possa favorirne l'inserimento lavorativo. La legge n. 68/99, disciplinando il collocamento mirato, ha sottolineato la centralità dei percorsi formativi accompagnati da incentivi per l'adeguamento dei posti di lavoro. Tutto questo non è previsto nella disciplina dei contratti d'inserimento.

---

<sup>162</sup> Di questo avviso è Madia D'Onghia, *I contratti a finalità formativa: apprendistato e contratto di inserimento*, in Pietro Curzio (cura di), *Lavoro e diritti dopo il decreto legislativo 276/2003, op. ult. cit.*, Capitolo VII, pag. 291.

<sup>163</sup> Sostiene l'Autore citato: «[...] tali perplessità, fondate sulla base dell'interpretazione letterale del dato normativo cedono di fronte a quella sistematica; in primo luogo il legislatore, a ben guardare con una certa superficialità, ha recepito la definizione comunitaria, o meglio, ha combinato le due definizioni comunitarie sul lavoro disabile [art. 2, lett. g), pt. I) – ii), Reg. CE 2204/2002]; in secondo luogo la nozione di portatore di handicap in situazione di gravità, con riferimento al mercato del lavoro, è stata superata da quella di disabile, enunciata nella legge n. 68/99 che, fissata la percentuale minima di riduzione della capacità lavorativa, non determina quella massima, deducibile *a negativis* dal requisito della collocabilità al lavoro, presupposto indispensabile per accedere al sistema mirato per l'inserimento lavorativo dei disabili». Domenico Garofalo, *Il contratto di inserimento: dall'occupabilità all'adattabilità*, p. 10. Consultabile nel sito [www.unicz.it](http://www.unicz.it).

## **Capitolo 4**

### ***La difficile sfida per l'integrazione lavorativa dei disabili***

L'inserimento al lavoro delle persone disabili attraverso i criteri del collocamento mirato introdotti dalla legge n. 68/99, richiede la messa in opera di una «*serie di strumenti tecnici e di supposto 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*» (art. 2 legge n. 68/99).

Il processo così delineato si configura come un'attività complessa che necessita per la propria realizzazione di professionalità<sup>164</sup>, esperienze, sperimentazioni e percorsi non sempre individuabili esclusivamente sul terreno del semplice incontro domanda-offerta<sup>165</sup>.

Come è noto, la legge n. 68/99 chiama in causa una pluralità di attori istituzionali (Regioni e Province<sup>166</sup>, Commissioni ASL<sup>167</sup>, Commissione Provinciale tripartita<sup>168</sup>, Comitato tecnico<sup>169</sup>, Centri per l'impiego). La gestione effettiva del collocamento al lavoro dei disabili avviene attraverso i Centri per l'impiego (CPI), funzionali alle province. In particolare i CPI:

- compilano e tengono l'elenco unico con graduatoria unica (ex art. 8, comma 2);  
tengono, altresì, l'apposita scheda personale (ex art. 8, comma 1);

---

<sup>164</sup> Questo risulta particolarmente vero per gli aspetti medico legali e di medicina del lavoro, per quelli relativi alle politiche sociali e per quelli connessi alla dimensione psicologica. Grande rilevanza hanno assunto anche i profili e le competenze di carattere giuridico e amministrativo. Risulta viceversa poco rappresentata negli organismi costituiti tutta una serie di profili e competenze comunque prefigurate dal dettato normativo e il cui ruolo risalta ampiamente nella letteratura sulle buone prassi d'inserimento lavorativo dei disabili. Si sta parlando di quegli esperti chiamati ad operare su tre aspetti di grande rilevanza per l'efficacia dei percorsi di inserimento: la formazione e riqualificazione del lavoratore; l'analisi delle caratteristiche del posto di lavoro e delle capacità del lavoratore; la mediazione fra esigenze del datore di lavoro e disabile, nell'ambito delle procedure di incontro domanda/offerta. Si veda *Il collocamento mirato delle persone disabili*, estratto dal rapporto Isfol 2002, *Politiche del lavoro e inclusione sociale*, Cap IV; su [http://www.isfol.it/BASIS/web/prod/document/DDD/mlmonog03\\_1.htm](http://www.isfol.it/BASIS/web/prod/document/DDD/mlmonog03_1.htm).

<sup>165</sup> Si veda Sns Occupazione, *Mirare alle competenze. Analisi delle competenze e collocamento mirato al lavoro dei portatori di handicap*, Isfol, 2000 (cfr. soprattutto pp. 43-82).

<sup>166</sup> D.lgs. n. 469/97.

<sup>167</sup> Legge n. 104/92.

<sup>168</sup> Istituita dalla Provincia ai sensi dell'art. 6, comma 1 d.lgs. n. 469/97.

<sup>169</sup> Istituito dalla Provincia nell'ambito della Commissione trilaterale (art. 6 legge n. 68/99 che modifica l'art. 6, comma 3 d.lgs. n. 469/99).

- ricevono dai datori di lavoro un prospetto dal quale risultano il numero complessivo dei lavoratori dipendenti, il numero e i nominativi dei lavoratori computabili nella quota di riserva, nonché i posti di lavoro e le mansioni disponibili per i lavoratori di cui all'art. 1 legge n. 68/99;
- ex art. 9 ricevono le richieste di assunzione (numeriche, nominative consentite, nominative convenzionali) che i datori di lavoro sono tenuti a presentare entro 60 giorni dal momento in cui scatta l'obbligo di assunzione dei disabili. Possono determinare procedure e modalità di avviamento mediante chiamata con avviso pubblico e con graduatoria limitata a coloro che aderiscono alla specifica occasione di lavoro; ricevono richieste di collocamento mirato (art. 9, comma 7), ai sensi degli artt. 5 e 17 della legge n. 56/87;
- ricevono domanda di esonero parziale e provvedono alla sua concessione; sospendono gli obblighi di assunzione (art. 3, comma 5); autorizzano la compensazione territoriale (art. 5, comma 8);
- sentita la Commissione provinciale tripartita, possono stipulare con i datori di lavoro convenzioni aventi ad oggetto la determinazione di un programma mirante al conseguimento degli obiettivi occupazionali; possono stipulare convenzioni ai sensi dell'art. 11 commi 4 e 5.

La rilevanza del ruolo giocato dai CPI, nel quadro del collocamento mirato, è notevole e si ricollega al significato da dare all'approccio di "politica attiva" in un settore caratterizzato da specifiche esigenze, quale quello dei lavoratori disabili. Secondo Franco Deriu, ricercatore Isfol (l'Istituto di ricerca del Ministero del Lavoro) «*Un intervento attivo di policy sul mercato del lavoro deve intendersi tale, in quanto in grado di stimolare comportamenti adattivi da parte degli attori, sia sul versante dell'offerta come su quello della domanda*»<sup>170</sup>. Accogliendo questo punto di vista, al ruolo di mediazione assegnato ai CPI si aggiunge, nel caso dei disabili, un compito essenziale di conoscenza dettagliata delle caratteristiche e delle esigenze degli utenti effettivamente disponibili al lavoro in un determinato bacino occupazionale. Esigenze e caratteristiche da coniugare con le tipologie delle posizioni di lavoro richieste dalle

---

<sup>170</sup> Franco Deriu, *Il Collocamento delle persone disabili. La nuova legge: i numeri e le opportunità sul territorio nazionale*, relazione tenuta nell'ambito del Seminario «Integrazione lavorativa dei disabili, una sfida possibile», organizzato dall'Assessorato al lavoro e alle attività economiche della provincia di Milano. Milano 14 novembre 2003.

aziende, nel rispetto dell'ampia libertà di scelta a queste ultime riconosciuta, in sede legislativa, con l'istituzione della chiamata nominativa (art. 7, comma 1, l. 68/99). I CPI si presentano quindi, se opportunamente attrezzati e dotati di risorse umane a tale scopo preparate, come il luogo d'incontro per eccellenza del sistema di finalità, aspettative ed esigenze che la legge n. 68/99 intende soddisfare.

#### **4.1 I Centri per l'impiego**

Nell'autunno del 2002 l'Isfol ha concluso un'indagine<sup>171</sup> sullo stato di attuazione della legge n. 68/99. Da tale indagine è risultato che, alla data di rilevazione, solo il 62% dei Centri provinciali per l'impiego aveva attivato servizi relativi al collocamento obbligatorio. Quasi il 38% dei CPI (per la maggior parte concentrati nel meridione), a quella data, non disponeva ancora di servizi predisposti per operare sul fronte del collocamento mirato dei disabili.

#### **4.2 Il Comitato tecnico.**

Anche sul fronte dell'istituzione del Comitato tecnico<sup>172</sup>, i dati forniti dall'Isfol suscitano non poche perplessità. Sebbene, nel 2002, questo organismo sia stato recepito dal 79,2% delle Province (il 100%, nelle Province del Nord-Ovest e nel Centro), nel Mezzogiorno esso è presente solo in poco più della metà delle Province.

---

<sup>171</sup> Isfol, Monitoraggio Spi 2002, Analisi di profondità dei Centri per l'impiego: per target, per funzioni e per strutture. Servizi di collocamento lavorativo disabili. Roma, "Monografie sul Mercato del lavoro e le politiche per l'impiego", n. 6/2002. Nell'ambito del più generale monitoraggio dei Servizi pubblici per l'impiego (SPI) svolto annualmente, l'ISFOL – ente pubblico di ricerca – effettua indagini sul mercato del lavoro dei disabili, a partire dalla riforma del collocamento mirato introdotto dalla Legge 12 marzo 1999, n. 68 "Norme per il diritto al lavoro delle persone disabili".

<sup>172</sup> Considerato da Franco Deriu «uno dei fattori nodali riguardanti l'intero impianto del collocamento delle persone disabili. Con compiti relativi alla valutazione delle residue capacità lavorative, alla definizione degli strumenti e delle prestazioni atti all'inserimento e alla predisposizione dei controlli periodici sulla permanenza delle condizioni di inabilità». Franco Deriu, *Il Collocamento delle persone disabili. La nuova legge: i numeri e le opportunità sul territorio nazionale*, op. cit.. Per approfondimenti Isfol, *Servizi per l'impiego. Rapporto di monitoraggio 2001*, Roma, "Monografie sul Mercato del lavoro e le politiche per l'impiego", n. 3/2002.

### 4.3 Il ruolo delle associazioni.

Accanto all'efficienza degli organismi istituzionali, un modello promozionale di collocamento al lavoro dei disabili richiede il coinvolgimento attivo di una serie di attori del territorio. Oltre ai rappresentanti delle parti sociali, le stesse associazioni dei disabili<sup>173</sup> sono chiamate a svolgere un ruolo essenziale nell'ambito di approcci flessibili all'implementazione delle misure attive per il mercato del lavoro in ambito locale. Stando alle informazioni rese disponibili dal monitoraggio Isfol, nelle ripartizioni dell'Italia settentrionale e centrale è stato attuato quasi ovunque il coinvolgimento dei rappresentanti delle associazioni all'interno delle Commissioni tripartite (art. 6, comma 1 D.lgs. n. 469/97) e a volte degli stessi Comitati tecnici. Nel rapporto Isfol si legge *«Le dichiarazioni dei responsabili dei servizi competenti hanno descritto un quadro che vede le associazioni interpretare il duplice ruolo di ascolto e messa a fuoco delle problematiche del target da un lato, e di contributo tecnico all'implementazione di parti qualificanti della normativa, con particolare riguardo all'uso delle convenzioni, dall'altro. In alcuni casi viene comunque segnalata una certa difficoltà nel misurarsi con le nuove opportunità e con l'approccio promozionale rappresentato dalla 68/99»*<sup>174</sup>. Al Sud l'esercizio di un ruolo di rilievo da parte delle associazioni stenta, invece ad affermarsi. Sicuramente hanno inciso i ritardi nella costituzione delle Commissioni e dei Comitati tecnici.

### 4.4 Le liste uniche provinciali

Dalla ricerca Isfol, si è inoltre appreso, che i disabili iscritti alle liste uniche provinciali risultavano essere, nel settembre 2002, circa 486.000, il 60% dei quali risiedente nelle regioni del Sud.

Di particolare interesse appare il confronto che l'Isfol fa tra le iscrizioni ed il numero di lavoratori disabili che i datori di lavoro, sottoposti ad obbligo, dovrebbero avere alle

---

<sup>173</sup> La promozione del collocamento mirato da parte delle associazioni di disabili (e di associazioni che si occupano di handicap) risale a prima dell'approvazione della legge n. 66/99. Si veda in tal senso l'attività dell'ASPHI su <http://www.asphi.it/>; *Linee guida per l'integrazione dei disabili in azienda*, ASPHI, su [D:\asphi\ASPHInforma N\\_14 - Articolo Da obbligo a risorsa.htm](D:\asphi\ASPHInforma N_14 - Articolo Da obbligo a risorsa.htm); Progetto "Sperimentazione di un modello di Orientamento e tirocini individualizzato per il collocamento mirato di fasce deboli", Comunità di Capodarco, Roma 2002, su [www.comunitadicapodarco.it](http://www.comunitadicapodarco.it).

<sup>174</sup> *Il collocamento mirato delle persone disabili*, estratto dal rapporto Isfol, 2002, *Politiche del lavoro e inclusione sociale*, Cap IV, pag. 17; su [http://www.isfol.it/BASIS/web/prod/document/DDD/mlmonog03\\_1.htm](http://www.isfol.it/BASIS/web/prod/document/DDD/mlmonog03_1.htm).

proprie dipendenze (quota di riserva). Il rapporto tra iscritti e quota di riserva<sup>175</sup> dice che in Italia la copertura da parte dei datori di lavoro garantisce solo il 17,6% dei casi. Nelle regioni del Nord-est, l'83,9% degli iscritti vedrebbe assicurata una sua potenziale occupabilità sul territorio, principalmente presso le imprese con oltre 50 dipendenti (61,8% del totale per area). Anche il Nord-ovest fornisce indicazioni simili, mostrando come il rapporto tra i due fattori raggiunga il 65% dei casi. In tutte le ripartizioni geografiche, ovviamente, la disponibilità maggiore viene fornita dalle imprese di grandi dimensioni; pur tuttavia, per il Centro (6,4%) e per il Sud (2%) il contributo di questa categoria di imprese non influenza il modesto dato complessivo *«che, se venisse confermato da ulteriori indagini, attualmente condotte dall'Area Mercato del lavoro dell'Isfol solleverebbe forti preoccupazioni sulla reale applicabilità del servizio in determinate aree del Paese»*<sup>176</sup>. Comunque sia, le informazioni che si ricavano dal rapporto iscritti - quota di riserva, se opportunamente vagliate, possono fornire valide indicazioni per una corretta applicazione degli interventi di collocamento mirato.

Dalla rilevazione si ricava che, nel 2002, solo 22.000 disabili hanno trovato lavoro<sup>177</sup> (circa il 3% del totale). Un terzo delle assunzioni di persone disabili sono avvenute nel Nord Ovest del Paese, con un incremento rispetto al 2001 del 24 %; mentre le assunzioni nel Nord Est segnano un decremento del 13%; segno negativo anche per le regioni meridionali: -16,5%; dato positivo invece per il Centro con un +14% rispetto al 2001.

#### **4.5 Le modalità di avviamento.**

Tra le modalità di avviamento prevale quella nominativa. Un dato importante è l'incremento degli avviamenti tramite convenzione, circa 6.000 (in particolare quelle ai sensi dell'art. 11 legge n. 68/99): indice, sicuramente, di una maggiore pianificazione degli inserimenti in azienda tramite il sostegno dei servizi dei CPI.

Degna di attenzione è, infine, la rilevazione riguardante la presenza o meno di barriere architettoniche nelle strutture dei Centri per l'impiego. Come ben sottolineano gli autori dell'indagine *«la presenza o l'assenza di quelle che vengono genericamente definite*

---

<sup>175</sup> E' opportuno notare che solo 66 province hanno fornito i dati relativi alla quota di riserva.

<sup>176</sup> Pietro Checucci, ricercatore Isfol, Monitoraggio SPI 2002, *Servizi di collocamento lavorativo disabili*. Isfol, Roma, "Monografie sul Mercato del lavoro e le politiche per l'impiego", n. 3/2002, pag. 16.

*barriere architettoniche non rappresenta solamente un'informazione parziale connessa alle possibilità di accesso alle strutture di servizio da parte di utenti gravati da particolari tipologie di disabilità. La presenza – o l'assenza - di barriere architettoniche nelle strutture pubbliche aperte al cittadino, così come nel più ampio contesto urbanistico di una comunità, si configura in realtà come un evento sentinella in grado di fornire una prima indicazione circa il livello d'attenzione che i servizi in questione, e la stessa comunità che li esprime, sono in grado di dedicare alla progettazione e realizzazione di politiche sociali, educative o del lavoro concretamente inclusive. In grado cioè di dare corpo anche ad aspetti basilari delle strutture di cittadinanza, quali l'autonomia fisica e la libertà di spostamento, considerate come date per scontate dai membri del corpo sociale cosiddetti "normodotati"»<sup>178</sup>. Su 520 Centri, 286 (il 54,9%) sono risultati privi di barriere architettoniche, mentre i restanti 234 (circa il 45%) hanno segnalato problemi al riguardo. Sebbene la maggior parte dei CPI privi di barriere architettoniche sia ubicata nel Meridione (91 CPI), in quest'area si riscontra anche il maggior numero di Centri con barriere (125 CPI). Passando a considerare i CPI che hanno attivato servizi per il collocamento obbligatorio, dal rapporto Isfol si ricava che oltre il 36% di essi hanno fatto riscontrare anche la presenza di barriere architettoniche.*

---

<sup>177</sup> Confrontando il dato con l'analoga rilevazione condotta dall'Isfol nel 2001, si osserva un aumento in termini assoluti pari a circa il 4%. Monitoraggio SPI 2002, *Servizi di collocamento lavorativo disabili*. Isfol, Roma, "Monografie sul Mercato del lavoro e le politiche per l'impiego", n. 3/2002, pag. 18.

<sup>178</sup> Franco Deriu, Pietro Checucci, Monitoraggio SPI 2002, *Servizi di collocamento lavorativo disabili*. Isfol, Roma, "Monografie sul Mercato del lavoro e le politiche per l'impiego", n. 3/2002, pagg. 5 e 6.

## Parte seconda

### Regioni a confronto

Le politiche nazionali (e per certi versi anche quelle europee) per l'integrazione lavorativa delle persone disabili richiedono un'ampia partecipazione degli enti territoriali<sup>179</sup> (Regioni e Province). Infatti, sia la legge n. 104/92 "Legge quadro sull'handicap" sia la legge n. 68/99 "Nuove norme per il collocamento al lavoro delle persone disabili", si collocano all'interno di un processo di decentramento che ormai da molti anni investe la Pubblica Amministrazione.

Sebbene la legge n. 68/99 fissi le norme generali per il collocamento al lavoro delle persone disabili, spetta alle Regioni (in base al D.Lgs. n. 469/97) svolgere le importanti funzioni di programmazione, coordinamento, nonché di promozione degli interventi volti a favorire l'inserimento nel lavoro e l'occupazione delle persone in oggetto. Sono però le Province che, attraverso gli "Uffici Competenti", gestiscono materialmente il collocamento mirato delle persone disabili.

Lo scopo di questa parte della ricerca è quello di fornire una, sia pure sommaria, indicazione dello stato di attuazione delle politiche per l'inserimento lavorativo (e dei principi a cui queste politiche si ispirano) in alcune regioni italiane. Il metodo utilizzato è quello delle interviste sul campo ad alcuni soggetti competenti (funzionari regionali, assistenti sociali).

Nella ricerca sono state coinvolte 4 regioni: due a Statuto speciale (Friuli Venezia Giulia e Sicilia) e due a Statuto ordinario (Puglia e Veneto); le quattro regioni esaminate sono espressione di due diverse realtà del nostro Paese; quella del Nord-Est e del Mezzogiorno.

---

<sup>179</sup> In Italia sono 486.000 i disabili iscritti al collocamento obbligatorio, il 60 per cento dei quali risiedono nelle regioni del Sud. Nel 2002, solo 22 mila di loro hanno trovato lavoro (circa il 3 per cento del totale). E' quanto emerge da una ricerca dell'Isfol, l'Istituto di ricerca del Ministero del Lavoro, presentata nel corso del convegno organizzato dall'Assessorato al lavoro e alle attività economiche della provincia di Milano dal titolo: «Integrazione lavorativa dei disabili, la sfida possibile». In particolare, un terzo delle assunzioni di persone disabili sono avvenute nel Nord Ovest del Paese, con un incremento rispetto al 2001 del 24 per cento; mentre le assunzioni nel Nord Est segnano un decremento del 13 per cento; segno negativo anche per le regioni meridionali: -16,5 per cento; dato positivo invece per il Centro con un +14 per cento rispetto al 2001. Quanto al settore delle assunzioni tramite convenzione prevista dalla legge 68/99 (convenzione per l'inserimento lavorativo dei disabili regolarmente iscritti nelle liste di collocamento), l'area geografica che vanta il primato è stata quella del centro Italia, che ha fatto registrare un incremento di assunzioni del 248 per cento, seguita da Sud e Isole (+144 per cento), Nord Ovest (+114 per cento) e Nord Est (+48 per cento). Secondo la ricerca, inoltre, solo il 62 per cento dei centri provinciali per l'impiego italiani ha istituito un servizio dedicato ai disabili.

Per ognuna di esse si è ritenuto opportuno descrivere, seppure in maniera sintetica, il contesto macroeconomico, in funzione della necessità di formarsi un giudizio sulla possibilità che l'economia e, soprattutto, il mercato del lavoro locali offrono per l'inserimento lavorativo delle persone disabili.

## **Regione Friuli Venezia Giulia**

### **Il quadro macro/economico di riferimento**

Iniziamo osservando l'evoluzione del reddito prodotto dall'economia e dai macro/settori di attività che la compongono in un arco temporale di medio periodo. Ciò che appare evidente è la debole crescita economica che ha caratterizzato il periodo in esame ed in particolare il 2003: a prezzi costanti, infatti, nel periodo 2000/2003 cresce del 4,2% sostenuta soprattutto dalla forte espansione del settore edilizio e da una tenuta del settore terziario. Viceversa, il settore manifatturiero risulta stagnante..

### **L'evoluzione del Valore Aggiunto ai prezzi base, 2000/2003 (a prezzi costanti e indice 2000 = 100)**

Anni	Agricoltura (1)	Manifattura (2)	Edilizia (3)	Industria (2+3)	Terziario (4)	ECONOMIA (1+2+3+4)
2000	100	100	100	100	100	100,0
2001	105	99	104	100	102	101,5
2002	107	100	111	102	105	104,0
2003	95	101	112	103	105	104,2

Fonte: Elaborazioni su dati Istituto Guglielmo TAGLIACARNE, anni vari

Tali andamenti hanno un immediato riflesso sul mercato del lavoro che cresce con maggior intensità nel 2001 (+2,9%) sfruttando il culmine del ciclo positivo precedente la stagnazione del biennio 2002/2003 per poi crescere con minore intensità all'interno dell'anzidetto biennio. Da un punto di vista qualitativo, poi, la crescita occupazionale dell'intero periodo si matura in buona parte all'interno dei comparti terziario, edilizio ed agricolo nell'ordine mentre il settore manifatturiero mostra segnali di ripresa nell'ultimo biennio.

Quale è l'impatto dell'evoluzione occupazionale regionale sui principali indicatori del mercato del lavoro? Il tasso di disoccupazione generale dell'economia si posiziona ad

un livello del 3,9% a seguito di un modesto incremento del tasso maschile e di un miglioramento di quello femminile. Il tasso di occupazione migliora anch'esso – di circa due punti percentuali – raggiungendo la quota del 48,2% . L'analisi di genere del tasso in questione dice che quello femminile rimane ancora basso in quanto supera di poco la soglia del 38% a fronte del valore pari al 58,9% di quello maschile, stazionario da un triennio. Infine, il tasso di disoccupazione giovanile – le persone con una età compresa tra i 15 ed i 24 anni – mostra un sensibile peggioramento nell'anno 2003 raggiungendo la quota del 13,9%.

**I principali indicatori del Mercato del lavoro del FRIULI V.G.: tasso di occupazione e disoccupazione, per genere (valori %)**

Anni	Tasso occupazione (Femminile)	Tasso occupazione (Maschile)	Tasso occupazione (Totale)	Tasso disoccupazione (Femminile)	Tasso disoccupazione (Maschile)	Tasso disoccupazione (Totale)	Tasso disoccupazione (Giovanile)
2000	35,8%	57,8%	46,3%	7,5%	2,4%	4,6%	10,6%
2001	37,1%	59,0%	47,5%	6,4%	2,3%	4,0%	11,1%
2002	37,8%	58,9%	47,9%	5,6%	2,3%	3,7%	9,4%
2003	38,4%	58,9%	48,2%	5,6%	2,7%	3,9%	13,9%

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT, anni vari

A questo dato si contrappone un tasso di disoccupazione specifico dei lavoratori disabili che nel 1999 – pur essendo tra i migliori delle regioni italiane - raggiungeva il valore del 39,8%, tasso che, come per le altre regioni, è sicuramente aumentato nel corso degli ultimi anni in seguito alle speranze suscitate tra le persone disabili con l'avvio del collocamento mirato. Il fenomeno che si è, prodotto, infatti, è che vi è stato un sensibile incremento tra i lavoratori disabili iscritti alle liste del collocamento a fronte di una costanza del flusso di avviamenti al lavoro.

**Le interviste**

Il questionario è stato somministrato a due soggetti:

- l'Assessore regionale al lavoro, alla formazione, all'università e alla ricerca, Roberto Cosolini;

- la dottoressa Daniela Merlo, addetta alla Gestione Interventi dell'ambito socio-assistenziale della Bassa friulana.

### **Le politiche sociali e l'inserimento lavorativo dei soggetti disabili**

La regione Friuli Venezia Giulia si è dotata di diversi provvedimenti legislativi (L.R. 17/94, L.R. 41/96, DGR 1507/97) specificamente dedicati ai disabili, il cui principio ispiratore può essere individuato, con le parole dell'Assessore Cosolini, nel voler *«assicurare alla persona, nelle diverse fasi della vita, la continuità del processo riabilitativo, l'integrazione sociale, la riduzione delle diseguaglianze tra cittadini diversamente abili e il resto dei cittadini.»*

La struttura operativa regionale prevede un ampio ricorso al lavoro in rete, in cui si ha la collaborazione tra sistema sanitario, sistema sociale e, spesso, associazioni di utenti. In particolare gli interventi sono affidati *«ai servizi sociali dei Comuni associati in Ambiti territorialmente corrispondenti ai Distretti socio sanitari»*. Il ruolo dell'operatore pubblico, secondo l'assessore Cosolini, è anzi proprio quello di favorire i processi d'integrazione tra servizi e nel far sì che ci sia un'ampia condivisione sulle linee guida da seguire. In quest'ottica grande rilevanza viene data all'applicazione della legge di riordino assistenziale (L. 328/2000), sulla base della quale *«sarebbero auspicabili piani o patti territoriali per la disabilità»*.

Il concetto di Vita Indipendente è ben conosciuto a livello politico (*«Sì, conosco questa filosofia...La Regione con delibera n. 655/99 ha emanato il programma per l'attuazione delle legge 162/98»*). Tramite questa disposizione è stato possibile avviare diverse sperimentazioni concrete di Vita Indipendente. E' curioso rilevare, tuttavia, come ad un livello di operatività sul campo questo tipo di approccio al problema della disabilità sia meno conosciuto o addirittura non lo sia affatto (cfr. intervista alla dott.ssa Daniela Merlo).

Relativamente al tema dell'inserimento al lavoro delle persone disabili a livello regionale non si hanno ancora indicazioni precise, mentre l'Assessore alle Politiche Sociali, Lavoro e Collocamento della Provincia di Udine, Fabrizio Cigolot, ha citato dati molto interessanti: dai 1.300 disabili iscritti nelle liste speciali di collocamento nel 1999, si è passati a 2.945 nel 2002 e a 3.118 nel 2003. Naturalmente non tutti gli iscritti sono

idonei al lavoro; di questi soggetti nel 1999 sono stati avviati al lavoro 367, di cui sono stati assunti definitivamente 153, e si è arrivati a 342 avviati al lavoro nel 2003, di cui 280 assunti, fino ad arrivare al primo quadrimestre del 2004 in cui si sono verificati già 94 avviamenti al lavoro. Si è evidenziato come, per l'avviamento al lavoro dei disabili, risulti importante la collaborazione con i S.I.L.. Infine è stato indicato come nella Provincia di Udine le ditte obbligate all'assunzione di persone con disabilità sono 1.335 e di queste il 58% ha assolto in tutto od in parte ai loro obblighi, mentre il restante 42% è da considerarsi ancora inadempiente<sup>180</sup>.

Secondo la dott.ssa Merlo, tuttavia, il lavoro fatto dai Servizi di Inserimento consente di ottenere buoni risultati, tanto che *«le persone inserite definitivamente tramite strumenti di mediazione, di norma, mantengono la loro occupazione nei 5 anni successivi»*. Dal lato dell'inserimento lavorativo sotto forma di lavoro autonomo o imprenditoriale non esistono strutture o programmi d'assistenza specificamente orientati alle persone portatrici di disabilità. Queste, allo stato attuale, possono accedere alle stesse iniziative *«previste per coloro che vogliono fare impresa senza distinzione. In regione ad esempio interventi in favore della nuova imprenditorialità sono previsti dal progetto Imprenderò»* (cfr intervista all'assessore Cosolini).

Se non esistono interventi *ad hoc* che aiutino il disabile nella scelta di un percorso imprenditoriale, altrettanto non si può dire per quanto riguarda il sostegno alla frequenza di corsi di formazione professionale. Nell'ambito delle attività cofinanziate dal Fondo Sociale Europeo, la regione ha infatti istituito un'apposita misura destinata a finanziare sostegni individuali, ausili informatici ed elettronici, materiale didattico adeguato, adozione di metodologie didattiche e dispositivi organizzativi mirati ai fabbisogni specifici dei soggetti disabili, sulla base della convinzione che *“la formazione non può essere un privilegio di alcuni o la scelta di pochi”* (cfr intervista all'assessore Cosolini).

---

<sup>180</sup> Tavola rotonda del 10 giugno 2004 sul tema *La persona diversamente abile, il suo inserimento lavorativo e la qualità della sua vita*, in Incontro, periodico trimestrale dell'A.N.M.I.C. della Provincia di Udine, 2004, n. 2, pag.8.

## **Regione Veneto**

### **Il quadro macro/economico di riferimento**

Anche per il Veneto, ciò che appare evidente è la stagnazione che caratterizza l'economia che, a prezzi costanti, nel periodo 2000/2003 cresce di appena lo 0,7% penalizzata dalla perdita di competitività del comparto manifatturiero e del settore agricolo e riequilibrata dal buon andamento di quello edilizio mentre il settore terziario rimane fermo per l'intero biennio 2002/2003.

### **L'evoluzione del Valore Aggiunto ai prezzi base, 2000/2003 (a prezzi costanti e indice 2000 = 100)**

Anni	Agricoltura (1)	Manifattura (2)	Edilizia (3)	Industria (2+3)	Terziario (4)	ECONOMIA (1+2+3+4)
2000	100	100	100	100	100	100,0
2001	102	98	105	99	102	101,0
2002	97	96	109	98	103	100,8
2003	86	96	112	98	103	100,7

Fonte: Elaborazioni su dati Istituto Guglielmo TAGLIACARNE, anni vari

Tali andamenti hanno un immediato riflesso sul mercato del lavoro che cresce ancora nel 2001 sfruttando il culmine del ciclo positivo precedente alla stagnazione del biennio 2002/2003 per poi crescere a tassi annui pressoché dimezzati. Da un punto di vista qualitativo, poi, la crescita occupazionale dell'intero periodo si matura in buona parte all'interno del comparto edilizio e solo in modo residuale nel macro/settore terziario.

Quale è l'impatto dell'evoluzione occupazionale regionale sui principali indicatori del mercato del lavoro? Il tasso di disoccupazione generale dell'economia si posiziona ad un livello del 3,4% a seguito di un leggero incremento del tasso maschile e di un miglioramento di quello femminile. Il tasso di occupazione migliora anch'esso – seppur di poco – raggiungendo la quota del 51,4% . L'analisi di genere del tasso in questione

dice che quello femminile rimane ancora basso in quanto non raggiunge la soglia del 40% a fronte di un valore pari al 64% di quello maschile. Infine, il tasso di disoccupazione giovanile – vale a dire le persone con una età compresa tra i 15 ed i 24 anni – seppur in leggera crescita nell’ultimo anno rispetto al 2002, appare contenuto in quanto si mantiene al di sotto del 9%.

**I principali indicatori del Mercato del lavoro del VENETO: tasso di occupazione e disoccupazione, per genere (valori %)**

Anni	Tasso occupazione (Femminile)	Tasso occupazione (Maschile)	Tasso occupazione (Totale)	Tasso disoccupazione (Femminile)	Tasso disoccupazione (Maschile)	Tasso disoccupazione (Totale)	Tasso disoccupazione (Giovanile)
2000	37,6%	63,7%	50,2%	6,1%	2,2%	3,7%	9,5%
2001	38,6%	63,5%	50,7%	5,4%	2,1%	3,5%	8,7%
2002	39,0%	63,6%	50,9%	5,2%	2,2%	3,4%	7,6%
2003	39,5%	64,0%	51,4%	5,0%	2,3%	3,4%	8,8%

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT, anni vari

A questo dato si contrappone un tasso di disoccupazione specifico dei lavoratori disabili che nel 1999 (ultimo dato reso disponibile dal ministero competente) era pari al 45,5%, tasso che, molto probabilmente, é aumentato nel corso degli ultimi anni in seguito alle speranze suscitate tra le persone disabili con l’avvio del collocamento mirato. Il fenomeno che si è, prodotto, infatti, è che vi è stato un sensibile incremento tra i lavoratori disabili iscritti alle liste del collocamento a fronte di una costanza del flusso di avviamenti al lavoro.

**Le interviste**

I soggetti intervistati sono stati:

- Antonio De Poli, Assessore alle Politiche Sociali della Regione Veneto;
- Norberta Talamini, responsabile servizio Categorie Protette, Settore Politiche del Lavoro, Provincia di Treviso.

## **Le politiche sociali e l'inserimento lavorativo dei soggetti disabili**

La Regione Veneto è uno dei contesti nazionali dove da diversi anni si lavora attivamente nel settore dell'integrazione lavorativa delle persone con disabilità.

In linea generale, le politiche adottate dalla Regione si ispirano a quelle nazionali (legge n. 104/92 e legge n. 68/99), e si ispirano ai principi «*dell'integrazione e collaborazione fra tutti i servizi competenti, nonché sulla personalizzazione delle attività*» (cfr. intervista all'assessore De Poli)

Tra le esperienze maggiormente significative che si sono sviluppate per contrastare il processo d'emarginazione delle persone svantaggiate, c'è indubbiamente quella dei S.I.L.

Con la Legge regionale n. 16/02, attuativa della L.68/99, è stato istituito il Servizio Integrazione Lavorativo (S.I.L.) presso le Aziende ULSS del Veneto. In questo modo si è assicurato un raccordo tra i nuovi servizi per l'impiego e i servizi socio-sanitari territoriali promuovendo progetti specifici per l'inserimento e la piena integrazione delle persone con disabilità nel mondo del lavoro.

Per le persone con gravi disabilità e con grandi difficoltà d'inserimento lavorativo la Regione, con delibera dell'aprile 2003, ha costituito il Coordinamento regionale dei S.I.L. (articolato in coordinamenti provinciali). Esso rappresenta un'importante opportunità di confronto su progetti, programmi e metodi d'intervento e collabora con l'Osservatorio regionale handicap. Le Aziende ULSS, tramite i propri S.I.L. destineranno questi progetti a sostegno della persona disabile e saranno concretizzati nella stipula di convenzioni apposite tra l'ULSS, l'Azienda (si tratterà per la maggior parte di amministrazioni pubbliche o di aziende con mense e/o magazzini dove i disabili potranno più facilmente inserirsi dato il tipo di mansioni richiesto) e la persona disabile.

In tutto il Veneto, sono state definite intese formali che tendono a regolare i rapporti tra i Servizi per l'impiego, i S.I.L. e le Amministrazioni provinciali, allo scopo di favorire la migliore attuazione della legge 68/99. Inoltre, gli operatori S.I.L. delle ULSS sono presenti all'interno del Comitato tecnico provinciale previsto dalla nuova normativa.

Nel 2002 i S.I.L., hanno avviato percorsi d'inserimento lavorativo a favore di 4.431 persone svantaggiate, favorendone l'assunzione di 709. Sempre nel corso dello stesso anno, hanno attivato, sulla base di indicazioni specifiche fornite dalla Regione, percorsi innovativi d'integrazione sociale in ambiente di lavoro che hanno interessato 813 persone con gravi disabilità. Sono state oltre 2.700 le aziende venete che hanno

collaborato con i S.I.L. Tali risultati soddisfacenti sono stati raggiunti grazie alla capacità dei Centri per l'Impiego e per la presenza sul territorio, presso le ULSS, di questi Servizi. Inoltre, al loro interno da tempo si stanno sperimentando quei percorsi d'inserimento lavorativo che ora si trovano istituzionalizzati nella Legge 68.

La legge 68/99 sul diritto al lavoro dei disabili, nel riformare profondamente la materia, ha recuperato in larga parte le vivaci e articolate esperienze d'inserimento lavorativo dei disabili promosse da Regioni, Province, Comuni, ASL, Cooperative sociali o specifici Per l'applicazione di questa legge vi è una stretta collaborazione tra i S.I.L. e i Servizi per l'impiego, muovendosi sulla scorta di intese formali stipulate in tutto il territorio regionale tra Province e Aziende.

Tra gli organi che si occupano di fatto delle procedure d'inserimento nei vari territori, ci sono le Province. A questi enti locali è affidata la programmazione, l'attuazione e la verifica degli interventi volti a favorire l'inserimento mirato. La Provincia deve inoltre occuparsi dell'avviamento lavorativo, della tenuta delle liste di collocamento, del rilascio delle autorizzazioni, degli esoneri e delle compensazioni territoriali ed anche della stipula delle convenzioni, in collaborazione con i servizi sociali, sanitari, educativi e formativi del territorio.

La Provincia di Treviso, per esempio, è stata la prima provincia Italiana a firmare un protocollo d'intesa con i direttori dei servizi sociali delle tre aziende sanitarie che operano in questa città e in tutta la provincia con l'obiettivo di attivare azioni di sostegno e di collocamento mirato, come previsto dalla legge 68/99, sostituendo il precedente "Collocamento obbligatorio".

In particolare, il servizio istituito dalla Provincia di Treviso si occupa di realizzare *«la mappatura aziendale, che consiste nella rilevazione contestuale delle caratteristiche delle mansioni offerte dalle aziende, il bilancio di competenze dell'aspirante lavoratore, l'accompagnamento degli utenti ai colloqui di lavoro presso le aziende, l'attivazione di tirocini formativi finalizzati all'inserimento tutorati e monitorati dal servizio»* (cfr. intervista a N. Talamini, Provincia di Treviso).

La Giunta Regionale per questa Legge utilizza i finanziamenti previsti dal Fondo nazionale che viene ripartito annualmente con decreto ministeriale tra le Regioni. Tale fondo a sua volta viene trasferito alle Province, le quali lo destinano con apposite convenzioni ai datori di lavoro che assumono disabili, nella forma di fiscalizzazioni o agevolazioni contributive. Il Veneto, è la regione che ha goduto della maggiore

assegnazione del Fondo nazionale, con un importo di oltre 14 milioni 584 mila Euro per il periodo 2000 - 2004. A questo ammontare va aggiunto il fondo integrativo creato dalla Regione alimentato, oltre che da risorse regionali, dai versamenti delle aziende che beneficiano degli esoneri dall'obbligo di assunzione e dalle sanzioni per le violazioni alla disciplina che regola l'obbligo. Inoltre, questo fondo integrativo viene destinato per l'attivazione di iniziative di supporto al fine di agevolare l'accesso dei disabili al posto di lavoro; attività formative collegate a precisi progetti di inserimento lavorativo concordati con le aziende; attività di tutoraggio; incentivi una tantum alle aziende non obbligate; contributi per l'adattamento del posto di lavoro; acquisto di strumenti o servizi tecnologici; contributi per attività di tirocinio; integrazioni alle misure di fiscalizzazione finanziate dal Fondo nazionale.

Il servizio d'incrocio domanda-offerta per il collocamento dei disabili, promuove l'inserimento e l'integrazione lavorativa delle persone iscritte nell'apposito elenco. L'iscrizione è vincolata all'appartenenza ad una delle categorie previste dalla legge 68/99. Il servizio pone in essere i principi ispiratori della nuova legge che sono quelli dell'integrazione sociale e della valorizzazione della persona disabile. Le caratteristiche dell'inserimento del singolo lavoratore sono determinate dall'accertamento delle condizioni di disabilità da parte delle Commissioni mediche integrate che formulano la diagnosi funzionale e definiscono il profilo socio-lavorativo della persona.

Anche per la regione Veneto non esistono dati relativi al numero d'inserimenti al lavoro effettuati. Ad ogni modo l'impressione è che *«ciò che cambia rispetto al passato è la durata del rapporto di lavoro, sintomo probabilmente di una migliore qualità di questi»* (cfr. intervista a N. Talamini, Provincia di Treviso).

Come per il Friuli Venezia Giulia, non sono previsti interventi specifici volti a stimolare iniziative di nuova imprenditorialità da parte di disabili, e anzi si afferma che *«per quanto ci riguarda non vi sono richieste per un approccio da parte del disabile verso il mondo dell'imprenditorialità»*. La visione che si ha rispetto all'inserimento al lavoro delle persone con disabilità è dunque esclusivamente quella che prevede un'occupazione di tipo dipendente. Il protagonismo dei disabili nel determinare il proprio futuro lavorativo è percepito come *«non molto alto... a parte casi isolati, forse perché la maggior parte di disabili non ha competenze per evolversi e svilupparsi autonomamente nell'ambito di propri progetti. Questo anche perché la persona è spesso provata dai problemi legati*

*alla patologia invalidante. Sono le istituzioni che generalmente assumono la gestione dei progetti»* (cfr. intervista a N. Talamini, Provincia di Treviso).

La formazione è vista come funzionale all'inserimento dei lavoratori disabili e per questo si organizzano *“corsi di informatica di vario livello, finalizzati ad accrescere maggiormente le competenze degli utenti”* (cfr. intervista a N. Talamini, Provincia di Treviso).

## **Regione Puglia**

### **Il quadro macro/economico di riferimento**

Anche per questa regione una caratteristica è la bassa crescita dell'economia che, a prezzi costanti, nel periodo 2000/2003 cresce di appena il 2,2% penalizzata dalla perdita di competitività del comparto agricolo e di quello edilizio – due comparti caratterizzanti l'economia locale - riequilibrata solamente dal buon andamento del settore terziario che cresce del 5% nell'intero periodo.

### **L'evoluzione del Valore Aggiunto ai prezzi base, 2000/2003 (a prezzi costanti e indice 2000 = 100)**

Anni	Agricoltura (1)	Manifattura (2)	Edilizia (3)	Industria (2+3)	Terziario (4)	ECONOMIA (1+2+3+4)
2000	100	100	100	100	100	100,0
2001	93	99	100	100	103	101,4
2002	85	101	99	101	104	101,9
2003	81	101	98	100	105	102,2

Fonte: Elaborazioni su dati Istituto Guglielmo TAGLIACARNE, anni vari

Tali andamenti hanno un immediato riflesso sul mercato del lavoro che cresce nel biennio 2001/2002 ma che mostra un andamento recessivo nel corso dell'anno successivo. Dal versante qualitativo, inoltre, la crescita occupazionale dell'intero periodo prende corpo all'interno dei comparti edilizio e terziario mentre il comparto agricolo e quello manifatturiero danno un contributo negativo alla formazione di posti di lavoro.

Quale è l'impatto dell'evoluzione occupazionale regionale sui principali indicatori del mercato del lavoro? Il tasso di disoccupazione generale dell'economia migliora rispetto all'anno 2000 ma si mantiene sostanzialmente costante nel triennio successivo posizionandosi (nel 2003) al 13,8%, vale a dire su livelli ben più alti di quello medio

nazionale. Vanno peraltro sottolineate le gravi difficoltà che l'economia locale ha di far partecipare le persone al lavoro: tale aspetto è ben sintetizzato dal tasso di occupazione pressoché costante attorno ad un valore che non supera il 37%. Meritano, inoltre, una menzione due aspetti ulteriori. Il primo concerne la partecipazione femminile al lavoro mentre il secondo riguarda il livello di disoccupazione in essere tra i giovani. Con riferimento all'analisi di genere rileva la bassissima partecipazione delle donne all'attività lavorativa - appena il 20% di coloro che sono in condizione di poterlo fare - vale a dire un tasso pressoché dimezzato rispetto a quello delle regioni del Nord. Fenomeno, inoltre, che si accompagna ad un elevato livello di disoccupazione specifico che supera il 20%. Ciò significa che una gran parte di donne non si presentano nemmeno sul mercato del lavoro locale – sono, infatti, scoraggiate dalle scarse opportunità offerte dall'economia locale – e significa anche che una parte considerevole di quelle che si offrono sul mercato del lavoro vedono insoddisfatte le loro aspettative.

Da evidenziare, infine, il persistere di un tasso di disoccupazione giovanile elevatissimo che sfiora costantemente la soglia del 40%, chiaro segnale delle scarse possibilità occupazionali che si offrono ai soggetti che aspirano ad entrare nel mercato del lavoro regionale.

**I principali indicatori del Mercato del lavoro della PUGLIA: tasso di occupazione e disoccupazione, per genere (valori %)**

Anni	Tasso occupazione (Femminile)	Tasso occupazione (Maschile)	Tasso occupazione (Totale)	Tasso disoccupazione (Femminile)	Tasso disoccupazione (Maschile)	Tasso disoccupazione (Totale)	Tasso disoccupazione (Giovanile)
2000	20,0%	53,5%	36,1%	26,8%	12,4%	17,1%	45,8%
2001	21,2%	53,4%	36,7%	22,1%	11,1%	14,7%	39,5%
2002	22,1%	53,7%	37,3%	20,6%	10,7%	14,0%	37,8%
2003	21,2%	54,0%	36,9%	21,1%	10,2%	13,8%	38,6%

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT, anni vari

Con questa situazione, pertanto, si confronta un tasso di disoccupazione specifico dei lavoratori disabili che nel 1999 era pari al 75,3%, tasso che, anche in questo caso, è aumentato nel corso degli ultimi anni in seguito alle speranze suscitate tra le persone disabili con l'avvio del collocamento mirato. Il fenomeno che si è, prodotto, infatti, è che

vi è stato un sensibile incremento tra i lavoratori disabili iscritti alle liste del collocamento a fronte di una costanza del flusso di avviamenti al lavoro.

## **Le interviste**

Le interviste sono state condotte con:

- Ernesto Abruzzese, dirigente Settore Lavoro Regione Puglia<sup>181</sup>.

## **Le politiche sociali e l'inserimento lavorativo dei soggetti disabili**

In linea generale, gli interventi, in materia di politiche per l'handicap, si muovono all'interno delle leggi nazionali, pur trovando applicazione con un certo ritardo<sup>182</sup>. L'obiettivo che emerge maggiormente, come riferisce il dott. Abruzzese, è quello di *«integrare l'assistenza con le più che giuste aspirazioni al lavoro di questi soggetti»*.

Coerentemente a quanto disposto dalla legge n. 68/99 non è previsto un livello di gravità massimo, oltre il quale non sarebbe possibile un inserimento lavorativo *«la persona può avere un'invalidità del 100% o essere un disabile psichico, ma ciò non impedisce che sia in grado di lavorare»*.

Per quanto riguarda l'autoimprenditorialità, in Puglia appare particolarmente presente il fenomeno delle cooperative sociali: *«Nel 1998 avevamo in media l'iscrizione all'albo di 30/35 cooperative sociali. Per l'iscrizione ci volevano circa tre mesi. Oggi, dopo circa cinque anni, il numero di cooperative sociali è salito a più di 600 e i tempi per l'iscrizione si sono ridotti a circa due ore. Quindi c'è stata una rivoluzione in questo senso, una diffusione di cultura che ha trovato attenzione nella classe dirigente locale»*.

Inoltre, una priorità viene riconosciuta, nell'ambito dei finanziamenti strutturali europei (i così detti POR) a quei progetti presentati da soggetti disabili. *«Abbiamo appena chiuso 2 bandi. Un nucleo di valutazione sta esaminando circa 600 progetti, vedremo se ci sono progetti presentati da disabili»*.

---

<sup>181</sup> L'intervistato ha potuto rispondere solo alle domande di sua competenza. Non è stato possibile raccogliere altre testimonianze. In effetti si è riscontrata una scarsa disponibilità degli organismi interpellati a dare informazioni inerenti le attività del collocamento mirato.

<sup>182</sup> Va sottolineato a titolo esemplificativo che in provincia di Bari solo nell'autunno del 2003 è stato istituito il Comitato tecnico che è uno dei fattori nodali riguardanti l'intero impianto del collocamento delle persone disabili.

Alla domanda “Qual è il tasso di successo degli inserimenti lavorativi?” Il dott. Abruzzese dichiara di non essere in grado di fornire dati precisi «...*anche perché molto è demandato alle Province. Posso affermare, comunque, che siamo ad un buon punto. Cerchiamo sempre, in qualità di dirigenti e/o di commissioni, di realizzare le cosiddette “buone prassi”. Come dicevo, siamo ancora al primo anno di lavoro e non è possibile trarre delle conclusioni. Sono stati stanziati circa 5 milioni di euro per l’assunzione di soggetti diversamente abili in aziende private. Molti progetti sono già una realtà, ma aspettiamo di vedere gli esiti finali*».

Infine, non è conosciuto l’approccio alla filosofia denominata “Vita Indipendente” e mancano dati relativi al numero di persone disabili residenti in regione.

Alla data dell’intervista (Maggio 2003), la Puglia non risultava avere ancora una legge regionale in materia di collocamento e quindi anche di collocamento obbligatorio. Il dott. Abruzzese sottolineava, però, il suo particolare impegno a colmare il vuoto legislativo. Da circa un anno è, invece, attiva la Commissione regionale prevista dalla legge n. 68/99 (art. 14) «*che gestisce il fondo per le opportunità di lavoro tenendo conto delle richieste che le vengono presentate. Siamo ancora al primo anno di funzionamento e non è possibile fare un bilancio*». Un progetto molto interessante, portato avanti dalla regione in collaborazione con la provincia di Milano, riguarda il “Sistema formativo del lavoro”. Precisa a tal proposito Abruzzese: «*All’interno dello stesso ci sarà una sezione dedicata ai soggetti diversamente abili, sul modello dell’esperienza già in atto nella provincia di Milano*».

Nel descrivere il ruolo dei diversi soggetti, il dott. Abruzzese pone in evidenza come la realtà pugliese si presenti caratterizzata da alcuni aspetti positivi, che lasciano ben sperare e altri negativi.

Appare di grande rilievo il ruolo svolto dal volontariato sia nel promuovere progetti di inserimento lavorativo «*Il volontariato è una grande realtà nella nostra regione e molte associazioni curano progetti di formazione*», sia nell’affiancamento al disabile.

Più problematico appare, invece, l’atteggiamento delle imprese, «*le aziende mostrano molta diffidenza nell’assumere i soggetti diversamente abili*». Per combattere tale diffidenza, secondo il dott. Abruzzese «*occorre trovare forme d’incentivazione che non si esauriscano negli sgravi fiscali o nel rimborso dei costi aggiuntivi (abbattimento di*

*barriere architettoniche, acquisto di particolari tecnologie, etc.) sostenuti per l'assunzione di un soggetto diversamente abile. Penso che bisognerebbe dare all'imprenditore, che assume un certo numero di disabili, la possibilità (attraverso finanziamenti) di far crescere ulteriormente l'azienda. E' solo un'idea».*

Alla domanda "Qual è il livello di partecipazione ed il coinvolgimento dei beneficiari finali?", si sottolinea come *«molto spesso i disabili si abbandonano alla benevolenza della famiglia d'origine, dove sanno di essere graditi. Spesso si accontentano della pensione d'invalidità, magari con l'accompagnamento, oppure aspettano il posto pubblico»* anche se *«negli ultimi anni c'è un crescente attivismo dei soggetti diversamente abili nella costruzione del loro futuro».*

La regione Puglia, nell'ambito della programmazione delle attività cofinanziate dal Fondo Sociale Europeo, ha istituito una misura, la 3.4, che è riservata espressamente ai soggetti disabili. Inoltre la regione Puglia interviene anche attraverso i centri territoriali istituiti dalla L. R. n. 19.

La misura 3.4 prevede varie tipologie d'intervento come la formazione di base e il tirocinio formativo. Quest'ultimo è risultato essere gradito alle aziende, dato che permette di conoscere il soggetto disabile, valutarne le capacità e la professionalità per un periodo di tempo opportuno.

## **Regione Sicilia**

### **Il quadro macro/economico di riferimento**

E' la stagnazione che caratterizza l'economia siciliana negli ultimi due anni dopo un 2001 di buon sviluppo del reddito. Nell'arco di tempo considerato, vale a dire il periodo 2000/2003, la crescita del reddito è pari al 4,1% sostenuta nel 2001 sia dal settore secondario che da quello terziario, mentre in seguito è rimasto il solo comparto edilizio a produrre effetti espansivi. Negativo per l'intero periodo l'apporto fornito dal comparto agricolo – che gioca un ruolo importante per l'economia locale – mentre nell'ultimo biennio sia il comparto manifatturiero che quello terziario evidenziamo una situazione di stagnazione.

### **L'evoluzione del Valore Aggiunto ai prezzi base, 2000/2003 (a prezzi costanti e indice 2000 = 100)**

Anni	Agricoltura (1)	Manifattura (2)	Edilizia (3)	Industria (2+3)	Terziario (4)	ECONOMIA (1+2+3+4)
2000	100	100	100	100	100	100,0
2001	90	103	102	103	104	103,0
2002	78	103	109	105	104	102,8
2003	95	103	111	106	104	104,1

Fonte: Elaborazioni su dati Istituto Guglielmo TAGLIACARNE, anni vari

Tali andamenti hanno un immediato riflesso sul mercato del lavoro che cresce percorrendo il medesimo sentiero evolutivo fatto registrare dallo sviluppo del reddito, vale a dire crescendo del 3,2% nel 2001 per poi stagnare nel biennio successivo e chiudere al 4% la crescita occupazionale complessiva del periodo considerato. Dal versante qualitativo, inoltre, la crescita occupazionale prende corpo all'interno del settore industriale e terziario mentre il comparto agricolo subisce un impatto decisamente negativo nella formazione di posti di lavoro.

Anche in questo caso bisogna analizzare quale è l'impatto dell'evoluzione occupazionale regionale sui principali indicatori del mercato del lavoro. Il tasso di disoccupazione generale dell'economia migliora rispetto all'anno 2000, ma si mantiene sostanzialmente costante nel triennio successivo posizionandosi (nel 2003) al 20,1%, vale a dire su livelli tra i più alti d'Italia. Pur migliorando – soprattutto il tasso di disoccupazione femminile – i livelli raggiunti sia dal tasso di disoccupazione maschile che da quello femminile segnalano la forte difficoltà dell'economia di rendere disponibili posti di lavoro: il primo, infatti, sfiora il 16% mentre il secondo è prossimo al 30%. Vanno sottolineate, dunque, le gravi difficoltà che l'economia locale incontra nel far partecipare le persone al lavoro: tale aspetto è ben sintetizzato dal tasso di occupazione pressoché costante attorno al 34%.

Meritano, inoltre, una menzione due aspetti ulteriori. Il primo concerne la partecipazione al lavoro femminile mentre il secondo riguarda il livello di disoccupazione in essere tra i giovani. Con riferimento all'analisi di genere, va rilevata la bassissima partecipazione delle donne all'attività lavorativa - appena il 19% di coloro che sono in condizione di poterlo fare - vale a dire un tasso pressoché dimezzato rispetto a quello delle regioni del Nord. Fenomeno, inoltre, che si accompagna ad un elevato livello di disoccupazione specifico che, come si è detto, sfiora il 30%. Ciò significa che una gran parte di donne non si presentano nemmeno sul mercato del lavoro locale - sono "scoraggiate" dalle scarse opportunità offerte dall'economia locale – e significa anche che una parte significativa di quelle che si offrono sul mercato del lavoro non trovano un posto.

Da evidenziare, infine, il persistere di un tasso di disoccupazione giovanile elevatissimo che supera costantemente la soglia del 50% segnale evidente delle scarse possibilità occupazionali che si offrono ai soggetti che si presentano sul mercato del lavoro.

**I principali indicatori del Mercato del lavoro della SICILIA: tasso di occupazione e disoccupazione, per genere (valori %)**

Anni	Tasso occupazione (Femminile)	Tasso occupazione (Maschile)	Tasso occupazione (Totale)	Tasso disoccupazione (Femminile)	Tasso disoccupazione (Maschile)	Tasso disoccupazione (Totale)	Tasso disoccupazione (Giovanile)
2000	17,4%	49,2%	32,6%	35,0%	18,7%	24,0%	58,9%
2001	18,8%	49,9%	33,7%	31,2%	16,8%	21,5%	54,7%
2002	19,2%	50,1%	34,0%	28,4%	16,0%	20,1%	51,2%
2003	19,0%	50,3%	34,0%	28,9%	15,9%	20,1%	53,5%

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT, anni vari

Con questa difficile situazione, pertanto, si confronta un tasso di disoccupazione specifico dei lavoratori disabili che nel 1999 era pari all'81,6%, tasso che, anche in questo caso, è aumentato nel corso degli ultimi anni in seguito alle speranze suscitate tra le persone disabili con l'avvio del collocamento mirato. Il fenomeno che si è prodotto, infatti, riguarda un sensibile incremento tra i lavoratori disabili iscritti alle liste del collocamento a fronte di una costanza del flusso di avviamenti al lavoro.

## **Le interviste**

Le interviste sono state condotte con:

- Giuseppe Correnti, Dirigente Regione Sicilia, Assessorato Politiche Sociali;
- Antonino Zambuto, Presidente Consorzio Servizio Inserimento Lavorativo Disabili Provincia di Agrigento.

## **Le politiche sociali e l'inserimento lavorativo dei soggetti disabili**

Anche le politiche adottate dalla Regione Sicilia per l'inserimento lavorativo dei soggetti disabili si ispirano a quelle nazionali (legge n. 104/92 e legge n. 68/99)<sup>183</sup>.

Si sottolinea la particolare attenzione verso l'inserimento lavorativo di soggetti con elevata percentuale d'invalidità (in particolare disabili psichici o con handicap intellettuale): «*Non esiste alcun limite, anzi, si considerano prioritari gli inserimenti particolarmente complessi*» (cfr. intervista a G. Correnti).

In Sicilia la legge n. 68/99 è ancora in fase di "messa a regime". Le principali difficoltà e i maggiori ritardi si riscontrano:

1. nel funzionamento delle Commissioni (legge n. 104/92) «*stante l'elevato numero dei disoccupati disabili che intendono iscriversi nelle liste speciali e la*

---

<sup>183</sup> In un precedente studio sull'inserimento lavorativo delle persone disabili in Sicilia si afferma come «alcuni interventi, soprattutto a favore delle cooperative sociali *siano stati*, invece, anticipatori delle norme che andranno poi a costituire la legge nazionale n. 381/91». Luciano Ladisi, *Diversamente abile, ugualmente lavoro*, ED INSIEME, Terlizzi (Ba), 2000, pag. 36.

*conseguente difficoltà delle commissioni di esaminare questo grande numero di utenti»*(cfr. intervista a G. Correnti);

2. nella mancanza di una banca dati a livello regionale che non permette di sapere quanti siano i disabili difficilmente occupabili e di valutare con precisione il tasso di successo degli inserimenti lavorativi;
3. nell'atteggiamento di chiusura degli imprenditori (cfr. intervista a A. Zambuto, domanda 1.9);
4. nella mancanza di un "Sistema integrato dei servizi", che agevoli le procedure del collocamento mirato.

Non risultano attivi, invece, progetti e incentivi per favorire l'imprenditorialità delle persone disabili<sup>184</sup>, così come non è conosciuto l'approccio della "Vita indipendente".

A tale proposito, sembra mancare anche un'auto consapevolezza da parte delle persone disabili circa l'importanza di essere parte attiva delle decisioni politiche, di essere protagonisti delle proprie scelte di vita e di lavoro. Per l'operatore pubblico ciò si manifesta ad esempio nella scarsa partecipazione dei disabili verso le attività d'informazione della Regione *«Nei vari convegni promossi dall'amministrazione o da altre istituzioni, tranne che per i ciechi, c'è stata una scarsa presenza di disabili nonostante fosse diramato su Internet»* (cfr. intervista a G. Correnti). Per A. Zambuto, invece, *«i disabili e le loro famiglie si rapportano con le istituzioni manifestando spesso esigenze di tipo assistenzialistico. Manca ancora una cultura del lavoro»*.

Per quanto riguarda il ruolo delle imprese private nel quadro della legge 68, la situazione non sembra essere confortante: *«Le aziende considerano le assunzioni dei disabili come una ingiusta imposizione, come una zavorra che appesantisce la competitività dell'impresa e non come una risorsa umana talvolta catalizzante per l'intero gruppo di lavoro presso cui lo stesso s'inserisce, o peggio non considerare le potenzialità del disabile sostenute dalla sua voglia di rivalsa sociale, di appagamento del bisogno di socializzazione e di soddisfazione per avere finalmente un ruolo nella*

---

<sup>184</sup> Nel 1998 l'ASPHI di Bologna ha lanciato, nell'ambito del programma europeo Equal, il progetto pilota TOP per la formazione d'imprenditori disabili in ambito informatico. A tale progetto hanno partecipato due ragazzi disabili siciliani. Grazie alle opportunità offerte dal corso TOP, «Vito Riolo ha costituito nella provincia di Palermo l'associazione IRIDE, stipulando due convenzioni per svolgere attività lavorativa di "Sportello informa handicap". Augusto Casablanca, invece, consapevole delle opportunità offerte dal lavoro a distanza, sta realizzando un portale in rete». Da ASPHInforma, n. 12, 2003; su [D:\asphi\ASPHInforma N\\_12 - Articolo Esperienze dal sud.htm](D:\asphi\ASPHInforma N_12 - Articolo Esperienze dal sud.htm).

*società» (cfr. intervista a G. Correnti). Un motivo di tale comportamento è dichiarato da A. Zambuto: «Le aziende sono molto restie ad assumere persone disabili, in quanto, non si rendono conto che esse possono essere all'altezza di svolgere un determinato compito tanto quanto una persona normodotata, anzi, in alcuni casi anche di più, perché ancora non sono a conoscenza dei principi fondamentali della legge 68/99, uno dei quali è appunto collocare la persona giusta nel posto giusto».*

Nonostante la legge n. 68/99 offra molte opportunità di formare in modo adeguato i lavoratori disabili, la mancanza di professionalità sembra essere una ragione per non ottemperare agli obblighi del collocamento: *«spesso succede che le aziende si giustificano per non aver ottemperato nascondendosi dietro la comoda giustificazione che non sempre il disabile è stato adeguatamente formato; cosa non vera, perché, anche se il disabile non ha sempre una professionalità da spendere, lo stesso può procurarsela tramite anche lo strumento dei tirocini formativi in aziende che non comportano alcuna spesa per la ditta» (cfr. intervista a G. Correnti).*

## ***Comparazione tra Regioni in Italia***

L'entrata in vigore della legge n. 68/99 segna un cambiamento fondamentale nell'affrontare il tema dell'inserimento lavorativo, assegnando alle Regioni, attraverso i loro organismi, un ruolo primario nella funzione di programmazione, indirizzo e coordinamento.

Tuttavia, come risulta dalle realtà italiane prese in esame, i percorsi per una piena attuazione della legge sono ancora nella fase iniziale. Dal confronto tra le varie Regioni si evidenzia che la normativa locale nei confronti dei Soggetti disabili s'ispira a quella nazionale (legge 104/92 e legge n. 68/99).

Nel Veneto e nel Friuli Venezia-Giulia la legge è stata recepita, attuando diversi percorsi di inserimento e trasformando il disabile da spettatore a protagonista. In Sicilia e in Puglia si riscontra un ritardo nel dare attuazione alla legge n. 68/99, dove gli interventi nei confronti dei soggetti disabili risultano essere ancora oggi prevalentemente di tipo assistenzialistico.

### **L'inserimento lavorativo: obiettivi e difficoltà**

Nel Friuli Venezia Giulia e nel Veneto il mercato del lavoro è in buona salute in alcune aree mentre in altre ci sono ancora grossi problemi. Al fine di attuare gli inserimenti lavorativi delle persone disabili sono stati creati i S.I.L. (Servizio Inserimento Lavorativo). Attraverso la presenza sul territorio di questi Servizi ed i criteri del collocamento mirato introdotti dalla legge n. 68/99, gli inserimenti lavorativi hanno avuto un buon successo riscontrabile più nella durata dei rapporti di lavoro piuttosto che nel numero degli avviamenti. Le problematiche che si riscontrano per un effettivo inserimento lavorativo riguardano soprattutto le mansioni offerte dalle aziende, che spesso non sono compatibili con le abilità residue degli utenti. Per far fronte a tale situazione si cerca di trasformare l'approccio culturale dell'azienda nei confronti della disabilità. Inoltre in parecchi casi la diffidenza è superata, sia attraverso il tirocinio dell'utente presso l'azienda, sia attraverso il rapporto che s'instaura tra il tutor del servizio di accompagnamento ed il tutor aziendale.

A tal fine l'orientamento generale è finalizzato alla progettazione di attività formative, collegate a precisi progetti d'inserimento lavorativo concordati con le aziende, ad attività di tutoraggio, ad incentivi alle aziende non obbligate, a contributi per adattamento del posto di lavoro, acquisto di strumenti o servizi tecnologici, a contributi per attività di tirocinio, ecc..

Dai dati in possesso all'inizio del 2004 in queste due Regioni, il numero dei soggetti avviati in percorsi lavorativi è in lieve crescita; probabilmente questo è dovuto al fatto che la recente applicazione della nuova normativa non consente alle azioni intraprese di registrare risultati esaltanti.

Le Regioni della Puglia e della Sicilia presentano un contesto socio economico diverso da quello delle regioni del Nord-Est, che è formato per lo più da piccole imprese. La legge n. 68/99 è ancora in fase di "messa a regime". Le difficoltà maggiori che si riscontrano in queste due regioni riguardano sia il ruolo della persona disabile, che sembra vivere ancora in una logica di tipo assistenziale, sia la diffusa diffidenza da parte delle aziende nell'assumere persone disabili. Il soggetto viene assunto perché vi è un obbligo per l'imprenditore, ignorando le capacità della persona.

Tuttavia, sul territorio ci sono molte cooperative sociali e associazioni che testimoniano una volontà di rendere attiva la persona svantaggiata.

In Sicilia, inoltre, si rileva la mancanza di un "Sistema integrato di servizi" determinando così interventi incerti e problematici ai fini di una piena integrazione sociale e lavorativa. In queste due aree comunque molto si sta facendo per ovviare ad alcuni problemi; ad esempio si sta prevedendo la figura di un Tutor da affiancare al soggetto disabile nell'ambito lavorativo, stanziamenti di fondi per la loro assunzione in aziende private, misure adottate per favorire l'occupazione, l'acquisto di tecnologie per i non vedenti, il telelavoro e le tecnologie informatiche che affianchino il disabile psichico nel lavoro.

### **Il ruolo dei soggetti protagonisti e la loro formazione.**

Dalla ricerca effettuata sulle quattro Regioni Italiane per quanto riguarda il ruolo del disabile, appare che il protagonismo del soggetto non è rilevante. Generalmente sono le istituzioni che conducono il lavoratore nel percorso d'inserimento attraverso azioni di orientamento fino alla funzione di sostegno e consulenza. Le aziende sia al Nord che al Sud, hanno diversità d'approccio verso la normativa; alcune, si orientano verso

l'assunzione, promuovendo iniziative sociali, altre, soprattutto le piccole imprese, vedono l'assunzione dei soggetti disabili come un obbligo e non come una risorsa da valorizzare al proprio interno.

Le associazioni a questo riguardo, svolgono per lo più azioni d'informazione e di assistenza. Al Sud è molto forte il ruolo delle associazioni di volontariato, sia nella promozione di progetti d'inserimento lavorativo, sia di affiancamento al disabile come sostegno e consulenza. Per quanto riguarda la formazione, in Puglia e in Sicilia si punta molto sulla formazione di base e sul tirocinio formativo, strumenti molto graditi dalle aziende. Nelle due regioni del Nord, per favorire l'inserimento dei lavoratori disabili, i Servizi per l'impiego, in base alle convenzioni previste dalla normativa, organizzano dei percorsi d'inserimento individuali, con specifiche attività di qualificazione o di riqualificazione professionale.

## **Parte Terza**

### **Situazione in Europa**

In questa parte della ricerca verranno analizzate le normative in materia di occupazione delle persone disabili in alcuni paesi dell'Unione Europea con cui sono state stabilite delle partnership con il progetto Equal "Imprenditorialità estrema per una Vita Indipendente". L'indagine riguarda la Svezia, paese da sempre considerato all'avanguardia in materia di politiche per il sostegno delle persone disabili, la Grecia ed il Portogallo, appartenenti all'Europa meridionale, un'area che, contrariamente al Nord del continente, è solitamente ritenuta meno avanzata per quanto riguarda le politiche sociali.

Nell'analisi, oltre alla normativa, si è cercato di individuare gli eventuali riferimenti alla figura dell'assistente personale per la Vita Indipendente evidenziando le modalità con cui i tre paesi europei hanno preso in esame questa figura e dato alcune risposte.

Per quanto riguarda le legislazione in materia di collocamento delle persone disabili, si cercherà di cogliere le modalità con cui ogni singolo stato ha interpretato la disabilità ed il riconoscimento delle residue capacità lavorative. Per tale motivo è stato preso in esame sia il punto di vista degli operatori che quello delle persone disabili.

#### ***Grecia***

Negli ultimi anni anche in Grecia il dibattito culturale attorno al mondo della disabilità e all'inserimento lavorativo dei disabili si è fatto intenso, anche sotto la spinta di sollecitazioni e finanziamenti da parte della Comunità Europea. Fino al 2001 le persone disabili venivano classificate con il termine "invalidi". Nel 2001, nella Carta Costituzionale della Grecia è stato inserito il termine "persona con disabilità", per indicare questa categoria di persone; mentre con la parola invalido si poneva l'accento sul fatto che la persona non riusciva a svolgere determinate funzioni, ora con il termine disabile si punta sulle abilità residue della persona. Questo sforzo culturale è stato accompagnato da una serie di provvedimenti in coerenza con il dettato Costituzionale, volti a semplificare e modernizzare la legislazione in materia.

In particolare è stata creata una “Carta della disabilità” per l’accesso ai vari servizi legati all’handicap. Questa carta è comune per tutte le persone disabili, indipendentemente dal fatto che una persona sia disabile dalla nascita, sia un invalido del lavoro, o sia assistito da un’assicurazione piuttosto che da un’altra. La discriminante per l’assegnazione del punteggio sulla carta della disabilità, è rappresentata dalla residua capacità lavorativa.

Il mercato del lavoro in Grecia si distingue dal resto dei paesi europei per alcune peculiarità: ad esempio una fetta molto rilevante della popolazione, il 17%, è occupata in agricoltura. I lavoratori autonomi rappresentano il 32% della forza lavoro. Il principio sul quale si basa il nuovo welfare greco è quello delle pari opportunità, per cui gli obiettivi principali sono di aiutare le persone a rischio di esclusione e fornire loro un’adeguata assistenza per permettere ad essi un’integrazione sociale. Per le persone disabili sono previste quote di posti riservate e particolari sussidi per l’occupazione.

Nella costituzione della Repubblica Greca sono previste misure speciali per le persone disabili, e questo rappresenta un punto di forza in quanto fornisce uno strumento giuridico per la rivendicazione del diritto al lavoro.<sup>185</sup> Il Parlamento ellenico ha anche approvato le “Regole Standard delle Nazioni Unite”<sup>186</sup>: si tratta di un importante strumento che consente alle organizzazioni dei disabili di fare valere il loro punto di vista per sensibilizzare e rendere consapevole l’opinione pubblica. Inoltre la legge 2430/96 ha individuato il 3 dicembre come giornata delle persone disabili: in questa giornata una particolare Commissione fa un rapporto al Presidente del Parlamento greco sui diritti sociali delle persone con disabilità.

## **Il Sistema Sociale Greco**

La legge 2430/1996 ha portato l’innovativo strumento della “Carta della disabilità”<sup>187</sup>. Con essa è stato introdotto un nuovo metodo di valutazione dell’invalidità, che gradualmente sarà applicato a tutte le persone con disabilità. Prima di questa legge c’era una differenziazione tra gli invalidi (soprattutto di guerra), invalidi del lavoro,

---

<sup>185</sup> La Costituzione all’articolo 21 afferma che le persone con particolari problemi hanno diritto ad attenzioni speciali da parte dello Stato, e che esso cura la salute dei cittadini approntando misure speciali per giovani, anziani, disabili e persone in stato di povertà. All’articolo 23 si stabilisce che le persone con disabilità hanno diritto a beneficiare di misure che garantiscano la loro autonomia, integrazione professionale, partecipazione alla vita sociale, economica e politica.

<sup>186</sup> Regole Standard delle Nazioni Unite per l’Eguaglianza di opportunità per le persone con disabilità (20.12.1993).

<sup>187</sup> L’Istituto di Statistica greco calcola ci siano 513.000 persone che possiedono la “Carta della disabilità” nel 2001.

invalidi per malattia o invalidi per altre cause. Questa Carta viene usata per l'assegnazione dei benefici previsti dalla legge ed erogati dal Ministero della Sanità e delle Politiche Sociali. Essa è rilasciata da una commissione composta da specialisti, e certifica il grado di disabilità che può essere temporaneo o permanente. Il decreto presidenziale 210/1998 stabilisce le procedure per la certificazione della disabilità. Ogni persona che viene riconosciuta disabile con un grado maggiore al 67% riceve la "Carta della disabilità". L'ente responsabile della procedura è il Ministero della Sanità e delle Politiche Sociali. La commissione ha competenza nel stabilire la disabilità, la natura della stessa, il suo grado e se essa è temporanea o permanente. I criteri di valutazione sono definiti dal ministero. Nei casi di disabilità multiple sono coinvolti tutti gli specialisti interessati. L'erogazione di eventuali benefici spetta alle prefetture. La "Carta della disabilità" è di colore arancio se è rilasciata a vita, mentre se è temporanea essa è di colore grigio. Nella carta sono indicati la Prefettura che rilascia la carta, il numero d'attribuzione, il nome e cognome della persona con il nome del padre, il grado e la natura della disabilità ed una fotografia. Nel caso di persone con invalidità alla vista nella carta viene riportato il residuo visivo, mentre in caso di invalidità temporanea della carta viene indicata una scadenza. Ogni ministero interessato definisce l'uso della "Carta della disabilità" ed i suoi benefici in base alle competenze ad esso attribuite.

Nella valutazione del grado di disabilità, oltre alle condizioni del disabile, nella valutazione della commissione incide anche il tipo di professione o lavoro esercitato; per esempio le persone che svolgono lavori usuranti o pesanti riceveranno una percentuale d'invalidità superiore rispetto alle persone che svolgono un tipo di lavoro intellettuale. Vengono tenuti in considerazione anche altri fattori come l'età ed il genere. Possono beneficiare della "Carta della disabilità" tutti i cittadini greci, le persone d'origine ellenica che ritornano in Grecia, cittadini membri dell'Unione Europea, cittadini di altri Stati che hanno un permesso di residenza in Grecia ed i rifugiati politici in base al trattato di Ginevra.

La pensione d'invalidità per persone occupate è fornita dall'Istituto di Previdenza Sociale. Possono beneficiare solo le persone che sono occupate da un certo periodo se la causa non è imputabile al lavoro, e solo per invalidità superiore ad una percentuale che è variabile. Nella valutazione delle capacità residue lavorative vengono tenuti in conto vari fattori: la natura del lavoro, il titolo di studio, il sesso, l'età e le condizioni del mercato del lavoro. La disabilità acquisita di persone che hanno lavorato per un periodo minimo, dà diritto alla pensione di vecchiaia.

Le persone occupate in agricoltura dipendono dall'Istituto di Previdenza Agricolo e possono percepire una pensione se hanno un grado d'invalidità superiore al 67% e sono occupati da cinque anni.

Gli artigiani ed i commercianti dipendono da un'altra cassa, che dà diritto ad una pensione se hanno un'invalidità superiore ai due terzi e almeno 10 anni di contributi assicurativi versati.

Le persone impiegate nella pubblica amministrazione hanno delle condizioni migliori rispetto alle altre categorie, infatti per percepire la pensione è sufficiente un'invalidità pari al 25%.

Se guardiamo alle statistiche, in Grecia il 35% dei pensionati sono uomini con età superiore ai 65 anni mentre le donne pensionate con più di sessant'anni sono il 59%.<sup>188</sup>

Anche le persone non coperte da assicurazione, incapaci di esercitare una professione, con invalidità superiore al 67% percepiscono una pensione (ciechi, spastici, talassemici, sordomuti, paraplegici, tetraplegici, ritardati mentali).

Per garantire un livello di vita dignitoso ed accettabile per tutti c'è la legge 2646/98 che fornisce dei servizi attraverso dei piani nazionali. Queste azioni hanno lo scopo di operare con politiche rivolte alla famiglia, ai giovani, alle persone anziane, alla gente con bisogni speciali, a gruppi deboli di popolazione e a persone che si trovano in condizioni eccezionali. È prevista una rete di centri di formazione, centri sociali di sostegno, centri d'addestramento per persone con bisogni speciali ed una rete di sostegno per persone autistiche. Vengono inoltre attuati dei programmi per ritardati mentali, autistici, persone con disabilità multiple.

Alla persona invalida che riprende a lavorare in ambito privato viene interrotta la pensione: i contributi da questi versati vanno a finanziare un fondo speciale per la creazione di occupazione. La persona invalida dipendente della pubblica amministrazione che riprende a lavorare invece continuerà a ricevere la pensione decurtata del 30%.

### **Occupazione dei disabili in Grecia**

La legge che in Grecia si occupa dell'occupazione delle persone disabili è la n° 2643/1998: essa è rivolta a persone con una disabilità di almeno il 50% che abbiano

difficoltà ad essere occupate purché iscritte come disoccupate nelle liste dell'ufficio di collocamento.

Per ogni famiglia può essere beneficiario di questa legge una sola persona, mentre sono escluse persone che hanno una pensione maggiore della pensione minima d'anzianità (fanno eccezione i tetraplegici, emiplegici, muti e ciechi). Le persone con una certa gravità, che necessitano di cure da parte di terze persone, possono usufruire di questa legge anche se hanno un reddito maggiore al minimo. I beneficiari possono essere persone con un'età compresa tra i 21 e i 45 anni.

Per certi aspetti questa legge discrimina le persone con un livello d'istruzione più alto e che sono divenute disabili in età adulta.

La legge obbliga le aziende pubbliche con più di 50 persone, a meno che negli ultimi due anni non abbiano subito delle perdite economiche, ad occupare almeno l'8% della forza lavoro con persone disabili. In ogni caso l'80% dei telefonisti deve essere cieco.

Il disabile deve presentare la certificazione della Commissione Sanitaria dell'Istituto di Previdenza Sociale, ed essere iscritto nelle liste collocamento. Il datore di lavoro che non ottempera agli obblighi previsti dalla legge viene condannato a corrispondere un'indennità fino a sei stipendi mensili.

La legge afferma che la mancanza di abilità o manualità da parte del disabile non rappresenta un ostacolo all'assunzione dello stesso; infatti esso può essere impiegato a ricoprire mansioni professionali tecniche, informatiche o intellettuali.

Nelle liste di collocamento vengono stilate delle graduatorie e vengono assegnati dei punteggi in base all'età, alla qualifica professionale, al grado di disabilità, alla condizione familiare e alla situazione economica del disabile.

Il datore di lavoro ha il diritto di tenere in prova e valutare per un periodo di due mesi il lavoratore disabile ed eventuali decisioni di allontanamento dal posto di lavoro vengono prese da una commissione composta da specialisti e da rappresentanti di categoria dei disabili.

La costituzione fa salvo il principio sancito all'articolo 5 della libertà economica, ma dà priorità agli interessi delle categorie più deboli obbligando i datori di lavoro ad assumere i soggetti difficilmente occupabili e ad adattare il posto di lavoro, se il costo di questo non è eccessivo.

---

<sup>188</sup> Istituto di statistica greco, 2000.

Sono previsti dei sussidi speciali di disoccupazione per le persone in possesso della “Carta della disabilità”, iscritti alle liste di disoccupazione, con un’invalidità superiore al 50% ed un’età compresa tra i 16 e i 65 anni.

### **Integrazione di persone con problemi sociali.**

Poiché una considerevole parte di persone con problemi psicologici e psichiatrici (autistici, ritardati mentali) può essere integrata nella società, un Decreto Ministeriale<sup>189</sup> del Ministero della Sanità e delle Politiche Sociali stabilisce delle misure individualizzate per la reintegrazione sociale, attraverso la formazione professionale e il miglioramento della posizione nell’ambito sociale e l’inserimento in cooperative.

---

<sup>189</sup> Decreto ministeriale Y5a/1351.

## **Portogallo**

Alla società portoghese è riconosciuto uno spirito di solidarietà e questa cultura, che parte da un livello familiare, si riversa a livello sociale.

La legislazione portoghese è notoriamente attenta a rispettare direttive e guide internazionali. In particolare sono state recepite le "Regole Standard delle Nazioni Unite"<sup>190</sup>, le *UN Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities* (serie di "Regole" fondamentali per realizzare la piena integrazione dei disabili nella società civile)<sup>191</sup>, la Carta Sociale Europea<sup>192</sup> ed il Trattato di Amsterdam<sup>193</sup>.

C'è una forte volontà politica volta alla massima integrazione sociale dei disabili, disoccupati e soggetti a rischio d'esclusione. Le politiche per una massima occupazione dei soggetti difficilmente occupabili sono una priorità per il Governo. La Costituzione della Repubblica Portoghese afferma il principio d'uguaglianza di tutti i cittadini, inoltre stabilisce che nessuno può essere privilegiato, beneficiato, pregiudicato, privato dei suoi diritti per cause dovute alla provenienza, genere, razza, religione, convinzione politica, formazione, situazione economica o stato sociale. Nello specifico, l'articolo 41 della Costituzione stabilisce che i cittadini disabili godono degli stessi diritti ed hanno gli stessi doveri, eccetto le persone riconosciute incapaci.

Tra il 1993 ed il 1995 si è compiuta nel Portogallo una prima rilevazione statistica sulla disabilità, usando il metodo del ICIDH<sup>194</sup>. La metodologia adottata è stata quella di studiare la disabilità, in relazione all'età, al genere, alla natura della disabilità, le disabilità multiple. È risultato che su una popolazione di 9.887.561 individui 905.488 sono in qualche modo disabili.

---

<sup>190</sup> Regole Standard delle Nazioni Unite per l'Eguaglianza d'opportunità per le persone con disabilità (20.12.1993).

<sup>191</sup> Promulgate dalla *Committee of Ministers* il 9 April 1992 al 474° meeting dei *Ministers' Deputies*. Scopo delle *Rules* è quello di garantire che disabili possano esercitare, in quanto membri della società, gli stessi diritti e avere gli stessi doveri degli altri. In tutte le società del mondo sono ancora presenti ostacoli che impediscono alle persone disabili di esercitare i loro diritti e libertà rendendo difficile per questi soggetti la piena partecipazione nelle attività dei loro paesi. È responsabilità degli stati di mettere in atto azioni al fine di rimuovere tali ostacoli.

<sup>192</sup> La Carta Sociale Europea sancisce dei diritti e delle libertà e stabilisce un sistema di controllo che garantisce il loro rispetto da parte degli stati che l'hanno ratificata. Strasburgo 3 maggio 1996.

<sup>193</sup> Il Trattato di Amsterdam, che istituisce l'Unione Europea è entrato in vigore il 1° Maggio 1999, e all'articolo 13 recita: "Principio di non discriminazione. Il principio di non discriminazione è volto a garantire la parità di trattamento tra le persone, quali che siano la nazionalità, il sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le credenze, l'handicap, l'età o l'orientamento sessuale".

Le politiche sociali in Portogallo sono caratterizzate dal principio di pari opportunità e non discriminazione. È stata colta la sfida della new economy ed in un sistema integrato delle politiche sociali, mettendo in rete la trattazione del problema da un punto di vista economico, occupazionale e scientifico. Le organizzazioni dei disabili sono rappresentate a livello politico amministrativo al fine di raggiungere una maggiore partecipazione, coesione e condivisione delle scelte strategiche. Dopo la rivoluzione del 1974 la società portoghese ha elaborato una serie di leggi in ambito sociale, ed il fatto che la Repubblica sia relativamente giovane ha permesso di approvare delle leggi al passo con i tempi.

Nel 1977 è stato creato un organismo istituzionale che si occupa di coordinare le politiche per la riabilitazione e l'integrazione delle persone disabili.<sup>195</sup> Dal 1997 esso è diventato un organo consultivo del governo. La *mission* di questo organismo è quella di fare partecipare i servizi pubblici, i partner sociali, i movimenti associativi alla definizione delle politiche nazionali.

L'integrazione professionale riveste un'importanza strategica nell'ambito delle politiche sociali, ed il Piano Nazionale per l'occupazione 2000-2006 prevede misure molto forti per l'occupazione dei soggetti a rischio d'esclusione sociale. Molta importanza viene data alla società dell'informazione, e sono stati avviati dei processi per incoraggiare l'uso di tecnologie. Sono previste misure per incentivare l'inserimento dei soggetti difficilmente occupabili nel mercato del lavoro, si è intensificato il sostegno all'eliminazione delle barriere architettoniche, ed è stato prodotto del materiale audiovisivo per promuovere la cultura dell'integrazione dei disabili.

È previsto un sistema di controllo sull'applicazione delle leggi da parte della direzione generale della pubblica amministrazione.

## **Il Sistema Sociale Portoghese**

La legge n° 17/2000 ha posto le basi per la riforma del sistema sociale del Portogallo, adottando misure di previdenza sociale, di protezione sociale ed adattabilità di tutti i luoghi. La legge pone le basi per un nuovo sistema sociale, tuttavia per alcuni aspetti essa non è ancora applicata.

---

<sup>194</sup> International Classification of Impairments, Disabilities and Handicaps (ICIDH) 1980.

<sup>195</sup> Secretariado Nacional para a Reabilitação e Integração das Pessoas com Deficiência. <http://www.snripd.pt/>.

Il sistema di protezione sociale si divide in tre settori.

Il primo riguarda la protezione di tutti i cittadini e copre la mancanza di risorse per le famiglie soddisfacendo i bisogni di base, l'invalidità, la vecchiaia e sussidi di disoccupazione. In questo campo esiste una legge per la protezione sociale.<sup>196</sup> Essa è rivolta a tutti gli invalidi, persone a rischio d'esclusione sociale, gruppi sociali deboli, e promuove la sicurezza sociale ed economica degli individui e delle famiglie puntando all'integrazione nella società. Questa legge definisce i cardini sui quali si basa il sistema della Previdenza Sociale e della Solidarietà. Sono previsti dei servizi, dei finanziamenti per attrezzature, delle corrisposizioni in denaro al fine di combattere il decadimento nella povertà.

Il secondo settore riguarda la disabilità e la dipendenza da droghe, andando ad intervenire sui bisogni di base e sulla prevenzione.

Il terzo settore della riforma va a coprire i bisogni legati alla malattia, alla maternità, all'adozione, alla disoccupazione, malattie professionali, invalidità e vecchiaia.

Per quel che riguarda la disabilità, in particolare il sistema copre l'indennità per malattia, benefici per assistere bambini disabili, benefici per le disabilità gravi, indennità di disoccupazione, indennità per malattie professionali, pensione d'invalidità, assegni familiari, la formazione e la pensione ai superstiti. Per le persone disabili gravi che non riescono a compiere da sole gli atti quotidiani della vita, certificate da un'apposita commissione, è prevista un'indennità in denaro al fine di supplire alle difficoltà.

Le persone che lavorano sono coperte da assicurazione volontaria, e questa comprende tutte le spese che non sono previste dal sistema di base, in particolare una pensione d'invalidità, una pensione integrativa e la pensione ai superstiti.

La pensione d'invalidità è il principale sostegno concesso alle persone disabili, come succede in quasi tutti i paesi europei. L'assegnazione della pensione è subordinata ad una diagnosi medica, alla quale deve seguire una certificazione d'invalidità. La causa dell'invalidità, per l'assegnazione della pensione, non è influente, ma conta la diagnosi funzionale. È interessante notare che la commissione che certifica la disabilità, è la stessa che stabilisce il diritto alla pensione d'invalidità. Per gli invalidi per causa di servizio c'è un ulteriore sostegno previsto dalla legge. Lo scopo per cui viene erogata la

---

<sup>196</sup> Lei de Bases da Segurança Social.

pensione d'invalidità è quello di compensare la perdita dello stipendio dovuta all'invalidità. È interessante osservare che la persona viene considerata invalida quando essa non può guadagnare più di un terzo dello stipendio di una persona "normale". Per ottenere la pensione è necessaria una diagnosi medica seguita dalla certificazione d'invalidità.

Per i disabili esiste una legge sulla Prevenzione, Riabilitazione e Integrazione delle persone disabili. Essa ha lo scopo di promuovere e garantire i diritti sanciti dalla Costituzione per le persone disabili. Prevede delle azioni nel campo della prevenzione, del trattamento e della riabilitazione dei disabili. Questa legge definisce la base giuridica sulla quale il governo è obbligato ad attuare le misure legislative necessarie. In base a questa legge una persona con disabilità, fisica o psichica, viene considerata svantaggiata nell'esercizio delle normali attività tenendo conto dell'età, del genere e dei fattori socio culturali che influiscono sulla persona.

Per le persone con maggiori difficoltà e che hanno bisogno di maggiore assistenza sono previste delle Unità di Cure Continue che forniscono dei servizi di assistenza al fine di evitare la messa in istituto di persone disabili: esse sono coordinate dai servizi locali ed hanno lo scopo di mettere in rete i servizi sanitari, i servizi medici e di servizi sociali in collaborazione con organizzazioni, associazioni, volontariato, famiglia e persone vicine al disabile.

Molte iniziative in molti sforzi si stanno compiendo al fine di mettere in condizione le persone con disabilità di esercitare i loro diritti come cittadini inseriti a pieno titolo nella società

### **Occupazione dei disabili in Portogallo**

Lo sviluppo di misure tese a favorire l'integrazione di persone con disabilità nel mercato del lavoro è una delle priorità delle politiche di occupazione.

Il decreto 247/89 prevede misure per la formazione professionale: esso regola gli aiuti alle persone disabili da un punto di vista tecnico e finanziario, prevedendo dei servizi di formazione professionale, corsi di aggiornamento e aiuto all'occupazione.

È stato approntato un programma nazionale per l'occupazione, volto ad integrare i disabili nella società. Esso prevede l'adozione di misure speciali, la creazione di un sistema d'aiuto ed accompagnamento, il telelavoro, la creazione di condizioni

occupative nel normale mercato del lavoro. Sono previsti anche incentivi fiscali per le imprese che assumono persone con disabilità ed un programma d'integrazione di giovani disabili nella vita attiva. Questo decreto istituisce a livello nazionale un Dipartimento per l'occupazione e la formazione professionale, e a sua volta da questo, a livello regionale, dipendono 86 Centri per l'occupazione.

Varie leggi e decreti favoriscono il lavoro dei disabili. I datori di lavoro hanno una riduzione del 50% degli obblighi contributivi, i disabili possono beneficiare di un orario di lavoro flessibile, la disabilità non rappresenta motivo per il licenziamento. Esistono corsi particolari di formazione e vige l'obbligo per le imprese di assumere una percentuale d'invalidi. Non sono previsti limiti di età per le persone disabili che intendono frequentare corsi di formazione ed è previsto un supporto finanziario per le imprese che assumono disabili.

La Costituzione della Repubblica Portoghese prevede che i cittadini disabili godano degli stessi diritti ed obblighi che la Costituzione prevede per gli altri cittadini, eccetto gli incapaci. Essa attribuisce allo Stato la responsabilità dello sviluppo di una politica nazionale per persone disabili al fine di garantire loro assistenza, perché possano godere i loro diritti, senza sovraccaricare parenti e assistenti.

In Portogallo esiste una politica nazionale sulla riabilitazione dei disabili al fine di prevenire, trattare e riabilitare le problematiche connesse all'handicap. La legge impone che gli ambienti devono essere accessibili a tutti, al fine di eliminare le barriere sociali, culturali e fisiche che impediscono l'integrazione.

I benefici previsti dalla legge per persone disabili che abbiano più di 15 anni, sono erogati sia sotto forma di denaro che sotto forma di servizi. Essi riguardano l'adattamento del posto di lavoro e l'eliminazione delle barriere architettoniche, personalizzazione della postazione di lavoro, aiuti alla ditta che assume, tutoraggio all'inserimento e corsi di formazione.

Viene considerata disabile la persona che non riesce ad espletare il suo lavoro ed in questo caso sono previsti corsi di riqualificazione professionale, formazione e tutoraggio per compensare le limitazioni funzionali dovute a incidenti, malattia o avanzamento dell'età. Se a causa della disabilità il dipendente non riesce a guadagnare almeno un terzo del suo stipendio, scattano automaticamente gli aiuti, a meno che nei tre anni successivi dall'accertamento la persona non riesca ad arrivare alla meta dello stipendio normale. Per avere questo beneficio la causa dell'invalidità non è rilevante.

Il decreto 29/2001 prevede che tra i lavoratori venga assegnata una quota di posti anche alle persone invalide. I requisiti sono: avere un'età superiore ai 18 anni, avere un'invalidità di almeno il 60%<sup>197</sup>, essere in grado di svolgere il lavoro assegnato oppure superare l'handicap attraverso adattamenti o tecnologie.

---

<sup>197</sup> In base alla legge 9/89.

## **Svezia**

La Svezia è il terzo paese dell'Europa occidentale per estensione. La metà della sua superficie è ricoperta da boschi e i laghi sono circa 100.000. La popolazione è di quasi 9 milioni di abitanti, l'85% dei quali vive nella parte meridionale del paese e 1 milione e mezzo nella capitale Stoccolma. Negli ultimi decenni, l'alto tasso d'immigrazione, principalmente profughi provenienti da diverse parti del mondo, ha fatto sì che la Svezia sia diventata un paese multiculturale. Circa 1 milione e mezzo di abitanti è nato in un altro paese o ha un genitore immigrato.

La Svezia è diventata stato membro dell'Unione Europea nel 1995 e fa parte dell'accordo di Schengen.

Le politiche sociali in Svezia sono sempre state orientate nell'offrire servizi all'avanguardia. I principi che le hanno orientate hanno fatto sì che ne potessero beneficiare in maniera positiva non solo i disagiati ma anche i disabili.

Fino agli anni 30 le istituzioni caritatevoli provvedevano all'aiuto economico dei disabili, mentre le istituzioni pubbliche si occupavano del loro inserimento lavorativo.

Negli anni 50 e 60 il governo svedese si è occupato di implementare le politiche del mercato del lavoro per fare diminuire la disoccupazione con delle misure che prevedevano sussidi di disoccupazione, ambienti di lavoro protetti e misure di formazione. È stata resa obbligatoria l'assicurazione per tutti, si sono creati i primi ammortizzatori sociali per gli operai, sono state attuate le pensioni d'invalidità e di vecchiaia, in un sistema legislativo armonico. Di conseguenza c'è stato un decremento delle persone disabili che vivevano nella soglia della povertà.

Negli anni 70 ci si è resi conto che le politiche sociali non davano ai disabili le stesse opportunità offerte ai normodotati: in risposta a ciò sono stati disposti dei benefici in denaro, il pensionamento anticipato e permessi lavorativi speciali per i disabili ed i genitori degli stessi.

Nel 1994 è stata introdotta una riforma molto importante per "le persone che hanno difficoltà a compiere gli atti quotidiani della vita", prevedendo per queste 10 tipi di servizi differenti tra i quali il diritto ad avere l'Assistente Personale. Questi servizi sono considerati come "diritti sociali", contrariamente a prima, che venivano classificati come "assistenza sociale": è stata ribaltata la filosofia di base nei confronti dei disabili

riconoscendo che i loro bisogni sono classificati come diritti e non più come elargizioni. Con questa legge, per dare enfasi ai diritti civili, è stata istituita la figura del *Disability Ombudsman* per controllare che vengano applicate le *UN Standard Rules* fornendo dei rapporti periodici al governo, contenenti suggerimenti volti a migliorare il quadro giuridico delle politiche sociali.

Nel 1999 i diritti nei confronti dei disabili sono stati rinforzati con una legge<sup>198</sup> che proibisce esplicitamente ai datori di lavoro di discriminare i disabili nel loro posto di lavoro, nella loro selezione per accedere al lavoro e nella formazione professionale. Addirittura la legge anti discriminatoria impedisce al datore di lavoro di applicare criteri e procedure, che formalmente possono sembrare corretti, ma che in pratica siano vantaggiosi per la persona con disabilità.

## **Il Sistema Sociale Svedese**

Nel 1994 si è compiuta in Svezia quella che è stata definita la Riforma sulla Disabilità: si è passati da una prospettiva di un modello medicalizzato ad un modello sociale dove è prevista la deistituzionalizzazione delle cure e dei servizi. Sono state prese in considerazione le restrizioni che la società impone alle persone disabili, riguardanti l'accessibilità, le pari opportunità, la loro influenza nella società. Da queste considerazioni è stato elaborato un modello di Stato sociale per le persone disabili ,partendo dal concetto che ognuno deve avere un "dignitoso a livello di vita". La legge LSS definisce a quali gruppi di disabili sono destinate le prestazioni (sia fisici e psichici), mentre la legge LASS definisce i servizi. Le persone disabili con un'età inferiore ai 65 anni, che hanno necessità e che fanno richiesta ai servizi sociali, possono godere di un Assistente Personale, di un servizio di consulenza, di un servizio d'accompagnamento, di un'assistenza a domicilio, di un supporto scolastico, di un servizio di assistenza per brevi periodi anche fuori dal proprio domicilio, della residenzialità e di centri diurni. Tra tutti i servizi forniti, quello dell'assistente personale è stato innovativo, sia per le modalità di scelta (è il disabile ad assumere e gestire il proprio assistente), che per il tipo di servizi (è il disabile che decide il tipo di assistenza di cui necessita). Questi servizi fanno parte dei diritti sociali e le municipalità sono obbligate ad erogarli. È

interessante notare che questi servizi resi ai disabili sono diversi dai servizi sociali o dai servizi sanitari. Il disabile può chiedere all'assistente sociale che gli venga preparato un Piano Individualizzato dove verranno specificati i servizi che gli verranno forniti.

Il sistema sanitario in Svezia è decentralizzato. Il livello centrale è costituito dal Dipartimento Sociale<sup>199</sup> e dalla Direzione Sociale<sup>200</sup>. Il loro compito è, oltre a quello legislativo, di definire obiettivi e direttive e garantire la qualità e l'accessibilità del sistema.

La responsabilità finanziaria e operativa a livello regionale ricade sul consiglio provinciale, un organo ad elezione politica, il cui compito principale consiste nel garantire ai cittadini l'assistenza sanitaria e ospedaliera con reparti altamente specialistici, cliniche universitarie e un'assistenza di base nei centri poliambulatoriali. Circa il 90% dell'assistenza è di gestione pubblica. Negli ultimi anni si è sviluppata la tendenza secondo la quale una quota sempre maggiore dell'assistenza sanitaria è trasferita per appalto a cliniche private, aziende provinciali o cooperative.

I comuni sono responsabili dell'assistenza agli anziani, ai disabili e di parte dell'assistenza psichiatrica. L'assistenza viene prestata anche presso centri di assistenza per lungodegenti, centri abitativi assistiti o come assistenza domiciliare.

La previdenza sociale svedese (comprese le pensioni) è finanziata in gran parte dai contributi versati dal datore di lavoro, mentre solo una parte minima proviene da contributi propri. I contributi sono compresi nella ritenuta fiscale sullo stipendio. La previdenza sociale è gestita dall'ente svedese Försäkringskassan.

È possibile attivare assicurazioni aggiuntive attraverso le organizzazioni sindacali o le compagnie di assicurazione.

Chi si stabilisce in Svezia beneficia dell'assicurazione sociale generale (ad esempio assistenza medica, assicurazione sanitaria, assegni familiari, invalidità o incidenti sul lavoro). Non sono previsti requisiti particolari per ottenere la copertura assicurativa. Per avere diritto a determinate indennità vengono richieste tuttavia, in alcuni casi, condizioni riguardanti i periodi di copertura sanitaria, una determinata località di residenza o un certo reddito lavorativo.

Per una visita effettuata presso un medico convenzionato con il sistema di assicurazione generale, l'importo dovuto dal paziente varia fra 13 e 21 euro. In alcuni

---

<sup>198</sup> SFS 1999:132, Lag om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder.

<sup>199</sup> Socialdepartementet.

<sup>200</sup> Socialstyrelsen.

consigli provinciali l'assistenza sanitaria per i bambini è gratuita. I medicinali acquistati dietro presentazione di ricetta medica hanno un prezzo ridotto. Esiste un sistema di sovvenzione per i medicinali ad alto costo.

Per i primi 14 giorni, l'indennità di malattia è corrisposta dal datore di lavoro. In caso di durata superiore della malattia, l'indennità viene erogata dall'Ufficio per la previdenza sociale. In entrambi i casi l'indennità corrisponde normalmente all'80% della retribuzione (fino a un determinato limite) ed è considerata reddito soggetto a tassazione. Nella maggior parte dei casi, dopo 7 giorni di malattia è necessario il certificato medico.

Secondo la legge è considerato disabile la persona che a seguito di problemi fisici, psichici e d'apprendimento presenti una ridotta capacità funzionale. Il *Disability Ombudsman* è l'organo che garantisce la corretta applicazione di questa legge.

Le persone che hanno contratto malattie professionali o incidenti sul lavoro percepiscono l'indennità per malattia durante il periodo in cui sono ammalate. Se l'invalidità è permanente la persona ha diritto ad un vitalizio a vita che sostituisce la perdita di reddito causata dall'invalidità.

Le persone che a causa di una malattia abbiano una riduzione della capacità lavorativa, con un'invalidità accertata possono chiedere il pensionamento anticipato provvisorio oppure il pensionamento anticipato permanente<sup>201</sup>.

In Svezia è previsto un piano di mobilità per i disabili affinché questi possano muoversi come qualsiasi altro cittadino. Ogni sette anni i disabili o i loro affini possono chiedere un contributo economico per l'acquisto di un'automobile oppure per l'acquisto degli adattamenti per la guida, per un contributo massimo di € 4000.

## **Occupazione dei disabili in Svezia**

Anche in Svezia, l'accesso dei disabili al mondo del lavoro rappresenta un problema. Il 17% della forza lavoro presenta qualche tipo d'invalidità<sup>202</sup>. Negli anni 90 sono stati approntati dei piani per combattere attivamente la disoccupazione, individualizzando le azioni e le misure e demandando ai comuni un ruolo attivo in queste politiche, per

---

<sup>201</sup> SFS 1962:381

<sup>202</sup> Information about Education and Labor market 1999. Statistics Sweden.

esempio creando programmi per l'occupazione e corsi di formazione. Hanno partecipato a questi programmi circa 90.000 persone all'anno.

Il mercato del lavoro svedese ha avuto negli ultimi anni un'evoluzione molto positiva, caratterizzata da una diminuzione del numero dei disoccupati. Nel periodo 2002/2003 il tasso di disoccupazione era circa il 4,5 per cento. Nonostante la congiuntura economica sfavorevole la disoccupazione non è aumentata, eccezione fatta per i settori in crisi come quello della telecomunicazione. Nei prossimi anni è prevista una significativa mancanza di manodopera nella maggior parte dei settori a causa dei numerosi pensionamenti previsti. La carenza di personale costituisce un ostacolo alla crescita futura del paese ed è oggetto di una serie di provvedimenti.

La Direzione Nazionale del Lavoro, AMS, è l'autorità centrale che coordina le politiche occupazionali e che impartisce alle Commissioni Provinciali del Lavoro le direttive specifiche da attuare. L'AMS dà direttive ed incarichi alle Commissioni Provinciali del Lavoro, suddivide le risorse e segue l'attività che viene svolta nella provincia. Le Commissioni Provinciali del Lavoro hanno a sua volta il compito di dirigere gli Uffici di Collocamento della propria provincia.

In Svezia, l'assunzione può essere a tempo indeterminato o determinato. L'assunzione a tempo determinato è consentita in caso di supplenze o progetti occasionali. La maggior parte degli accordi contrattuali consente un periodo di prova di massimo sei mesi. Le condizioni di lavoro e gli altri rapporti tra datore di lavoro e lavoratore sono regolamentati in larga misura da accordi collettivi tra i sindacati e le organizzazioni dei datori di lavoro. Un'altissima percentuale dei lavoratori è iscritta ad un sindacato.

Gli accordi di assunzione in forma orale hanno validità; il datore di lavoro ha tuttavia la responsabilità, secondo le direttive comunitarie, d'informare per iscritto entro un mese il lavoratore sulle condizioni di assunzione.

L'orario di lavoro in Svezia è di 40 ore alla settimana, mentre per legge sono garantite ferie per almeno 25 giorni. L'età normale di pensionamento è di 65 anni.

Per trovare lavoro il disoccupato si deve iscrivere all'ufficio di collocamento<sup>203</sup>.

Per le persone disoccupate disabili il governo ha approntato un piano composto di vari punti<sup>204</sup>:

- contributo per l'acquisto di sussidi sul posto di lavoro;

---

<sup>203</sup> Arbetsförmedlingen.

<sup>204</sup> SFS 2000:630, personer di för del insatser di särskilda del om di Förordning med il arbetshandikapp.

- contributi particolari per le persone con invalidità alla vista e all'udito;
- contributo per pagare le spese dell'Assistente Personale;
- sussidio per la disoccupazione;
- supporto per l'avviamento di attività imprenditoriale o commerciale<sup>205</sup>;
- contributo al datore di lavoro fino al 90% di stipendio che assume un disabile;
- occupazione protetta.

In Svezia non è stato fissato dalla legge un parametro per la classificazione della disabilità, ma essa è considerata in quanto causa della riduzione della capacità di lavoro.

Il *Disability Ombudsman* è l'organo che stimola i datori di lavoro ad applicare correttamente la legge. Esso può chiedere al datore di lavoro informazioni inerenti la sicurezza sul lavoro, le modalità d'assunzione. In caso di controversie il *Disability Ombudsman* è chiamato a seguire il contenzioso tra il datore di lavoro ed il suo sindacato.

---

<sup>205</sup> Per un massimo di € 6.000.

## ***Comparazione tra Stati Europei***

Con il presente lavoro si è voluto approfondire la situazione socio economica della Grecia, del Portogallo e della Svezia.

Dai dati raccolti in questo lavoro emerge che lo Stato con la più alta percentuale di disoccupati è la Grecia, dove anche la legislazione per i soggetti disabili è più carente. In alcune leggi settoriali sono previsti interventi a favore di soggetti disabili, però il problema non è stato affrontato da un punto di vista globale con una legge strutturale. Il paese sconta ritardi politici ed infrastrutturali.

Viene data poca importanza all'imprenditorialità dei disabili. Maggiore è il grado di disabilità e minore è la risposta dell'operatore pubblico per quanto riguarda l'occupabilità dello stesso. Grande rilievo ricoprono le famiglie che hanno un ruolo importante nella gestione, inserimento e socializzazione del disabile. Per la creazione d'impresa sono previsti alcuni sgravi fiscali. L'approccio al problema dell'occupabilità, chiamato Vita Indipendente non è conosciuto e applicato. I disabili gravi non possono usufruire di un assistente personale e, quindi, la loro libertà risulta limitata. In questo quadro normativo il protagonismo del disabile è molto debole e questo deve dipendere dall'aiuto della famiglia, dell'operatore pubblico, di associazioni o aziende. Il ruolo degli operatori privati e delle aziende è comunque rilevante e, in molti casi, sono le associazioni di categoria a creare opportunità di lavoro. Mediante i programmi europei s'intende incentivare la formazione al fine di creare nuove opportunità lavorative. Le forme di telelavoro sono ancora poco diffuse anche se le tecnologie sono entrate nell'uso corrente della popolazione ed in particolare dei disabili.

Il Portogallo, nonostante l'alto tasso di disoccupazione fra i disabili, è meno carente da un punto di vista legislativo. C'è una grande attenzione per i problemi della disabilità e viene data molta importanza alla formazione degli stessi per il loro recupero funzionale. I centri per l'impiego risultano essere strutture valide che supportano i disoccupati puntando sulla formazione e sull'orientamento. Oltre che alla tematica dell'occupabilità, viene posta importanza all'imprenditorialità dei disabili e i potenziali imprenditori vengono aiutati nello start up d'impresa ed accompagnati nella gestione della stessa anche con sussidi economici a fondo perduto. Il disabile può usufruire di aiuti economici d'aiuti per l'accessibilità e la mobilità. Il ruolo della famiglia nella società portoghese è

ancora molto importante. I servizi sanitari hanno raggiunto buoni livelli. La vita indipendente non è ancora conosciuta in Portogallo, quindi i disabili non possono usufruire di un assistente personale. Per l'accompagnamento in alcuni casi è prevista la figura del tutor. In assenza d'interventi esterni grande importanza riveste la famiglia ed un ruolo importante hanno le associazioni di categoria dei disabili. Gli interventi pubblici non sono ancora perfettamente integrati tra loro e quindi alle volte vengono perse concrete opportunità di lavoro. Le nuove tecnologie iniziano ad essere adottate per garantire maggiori opportunità negli inserimenti lavorativi. Vi sono degli incentivi economici per gli adattamenti al posto del lavoro. Il telelavoro non è una forma diffusa d'occupazione, anche se n'esistono alcuni esempi. Attualmente in Portogallo si pone molta attenzione alla formazione mirata del disabile.

In Svezia ci sono problemi di disoccupazione anche se in maniera minore rispetto la Grecia e al Portogallo. Ci sono alcune zone che scontano problemi d'occupazione e nelle quali c'è una bassa scolarità. Da un punto di vista legislativo le norme svedesi a favore dei soggetti difficilmente occupabili sono tra le più avanzate in Europa. I vari servizi offerti ai soggetti difficilmente occupabili sono integrati e questo garantisce una maggiore percentuale di successo degli interventi. Particolare importanza viene data all'imprenditorialità dei disabili che vengono agevolati con dei sussidi speciali. In Svezia si è passati da un modello d'intervento medicalizzato ad un sistema sociale. Il coinvolgimento finale dei beneficiari finali è maggiore, maggiore è la soddisfazione degli stessi e più alto è il tasso di successo degli inserimenti lavorativi. In base a questo modello è prevista la figura del tutor e quella dell'assistente personale per l'accompagnamento del disabile al lavoro. L'approccio alla Vita Indipendente è stabilito da una legge dello Stato e offre pari opportunità per l'accesso al lavoro. Le nuove tecnologie sono abbastanza diffuse, ci sono buoni esempi d'applicazione del telelavoro. Vi è la possibilità di poter godere di aiuti che vengono concordati con l'operatore pubblico per l'acquisto di sussidi tecnici informatici. Essendo il sistema integrato, la formazione viene svolta sia a livello generale sia in forma mirata per garantire un maggior successo degli inserimenti lavorativi. Sono previste delle agevolazioni volte a favorire la nascita di imprese; la gravità della disabilità dell'imprenditore non viene considerato un fattore discriminante per ricevere gli aiuti allo start up.

## Parte Quarta

### Conclusioni

La materia del collocamento al lavoro delle persone disabili è indubbiamente molto complessa. In Italia le sue origini, come abbiamo visto, sono lontane e risalgono al primo dopoguerra, quando entrò in vigore il decreto legge luogotenenziale 14 giugno 1917, n. 1032. Dopo questa data altre norme si sono aggiunte dando vita ad un quadro disorganico. La legge 2 aprile 1968, n. 482 che unificava i vari testi normativi, non ha dato, in oltre trent'anni d'applicazione, i risultati attesi. Al contrario, «copiosa e noiosa» è stata la produzione giurisprudenziale di legittimità e di merito, che ha toccato quasi tutte le disposizioni contenute nella legge n. 482/68.

La riforma del collocamento obbligatorio realizzata con la legge 12 marzo 1999, n. 68, costituisce senza dubbio un passo avanti verso la concreta attuazione del diritto al lavoro dei disabili. Condivisibile appare l'obiettivo di fondo "porre, per quanto possibile, la persona giusta al posto migliore"; coerenti sono gli strumenti a ciò predisposti (convenzioni, tirocini formativi, incentivi richieste nominative, etc). Inoltre, la riduzione della quota d'obbligo, unitamente al collocamento mirato dovrebbero, da un lato, contribuire a ridurre i tanti licenziamenti per mancato superamento del periodo di prova e, dall'altro, garantire meglio il datore di lavoro dal rischio di vedersi avviare soggetti di dubbia collocabilità.

Non mancano gli aspetti problematici, alcuni dei quali già evidenziati dalla dottrina in sede di primi commenti alla riforma. In particolare Santoro Passarelli sottolineava *«l'ingiustificata disparità di trattamento che, nell'area dell'imposizione dell'obbligo e delle modalità di assunzione viene a prodursi tra imprese e datori di lavoro c.d. di tendenza»*.

Patrizia Tullini, richiamava, invece, l'attenzione sulle difficoltà, soprattutto economiche, dell'inserimento dei disabili nelle piccole imprese.

Il successo della legge n. 68/99 dipende, in gran parte dal dinamismo dei Servizi per l'impiego, responsabili del collocamento dei disabili. Proprio su questo punto, a distanza di quattro anni dall'approvazione della legge n. 68/99, si osservano le maggiori difficoltà.

Le Regioni e le Province, soprattutto nel meridione, fanno registrare gravi ritardi nell'adempimento dei compiti loro affidati dalla legge, in particolare la costituzione del Comitato tecnico. Ciò significa continuare ad operare secondo la vecchia logica burocratica del collocamento obbligatorio.

Un altro punto critico nell'applicazione della legge n. 68/99 è rappresentato dal sistema sanzionatorio, disciplinato dall'art. 15. In particolare, uno dei problemi più ricorrenti, sul quale si è registrata qualche frizione interpretativa tra i Servizi della provincia e le Direzioni del lavoro, è rappresentato dal tipo di atteggiamento da assumere nei confronti di quei datori di lavoro, che pur dovendo assumere nominativamente una percentuale di disabili, si sottraggono a tale onere. Sul punto è intervenuto, con una nota, il Ministero del welfare precisando che qualora si verifichi la mancata volontà dell'azienda di assumere, *«si ritiene che non vi siano motivi ostativi agli avviamenti d'ufficio [...]»*.

Il futuro della legge n. 68/99 oggi appare però incerto. La recente riforma del mercato del lavoro realizzata dal D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276, attuativo della legge delega 14 febbraio 2003, n. 30, è intervenuta anche sul collocamento al lavoro delle persone disabili: in particolare con gli artt. 13 "Misure d'incentivazione del raccordo pubblico e privato", 14 "Cooperative sociali e inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati" e con il Capo II "Il contratto di inserimento" del Titolo VI. L'art. 14, comma 3, deroga al principio dell'inserimento in azienda (e in particolare nelle piccole aziende) del disabile oggetto di collocamento obbligatorio; dall'altro, l'art. 13 e il "contratto di inserimento", consentono alle imprese private di adempiere all'obbligo di assunzione di lavoratori disabili attraverso il lavoro in affitto e i contratti a termine. Non va dimenticato, infine, l'art. 22 comma 6, per cui le norme sulle assunzioni obbligatorie non valgono nei casi di somministrazione di lavoro, anche nel caso di somministrazione a tempo indeterminato.

Tutto questo, tradotto, vuol dire che un'azienda specializzata per somministrare lavoratori a tempo indeterminato per i settori definiti dall'art. 20, comma 3, D.Lgs. n. 276/03 - ad esempio il settore informatico - non sarà più obbligata ad assumere, ogni tot lavoratori, un disabile o un soggetto svantaggiato. Negli altri settori dove la somministrazione a tempo indeterminato sarà da subito possibile, i disabili potrebbero non trovare mai più occupazione. Da soggetti tutelati a lavoratori "precari"?

Promuovere l'effettiva integrazione al lavoro dei disabili può significare anche adottare politiche di sostegno alla creazione di imprese gestite dai disabili stessi.

Grazie al Fondo Sociale Europeo (Horizon, Equal), sono stati sperimentati, con successo, percorsi d'imprenditoria per disabili. Si è trattato di una vera "rivoluzione copernicana" nell'approccio culturale al problema dell'inserimento lavorativo di questa particolare categoria di persone.

La ricerca di un lavoro autonomo, da parte di un disabile, non può tuttavia essere lasciata al caso o all'improvvisazione. Essa non può venire neanche da un singolo settore o da una singola legge. C'è bisogno di una profonda modifica culturale, che parta da un approccio multidisciplinare, dove varie esperienze e competenze collaborino per il conseguimento dell'obiettivo della creazione di lavoro, anche attraverso nuove modalità di progettazione e realizzazione.

L'allargamento della Comunità Europea avrà come conseguenza una redistribuzione dei fondi destinati a favorire l'integrazione nel mercato del lavoro dei soggetti difficilmente occupabili. Verrà controllato il recepimento delle disposizioni legislative in materia di discriminazione negli Stati membri. In particolare la Commissione controllerà l'adeguata applicazione della direttiva, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia d'occupazione e di condizioni di lavoro, in modo da assicurare che tutte le vittime di discriminazioni possano beneficiare della sua piena tutela<sup>206</sup>. Va ribadito che l'effettiva attuazione di tale direttiva è un elemento chiave dell'approccio generale della Commissione in materia di disabilità.

La ricerca ha rilevato, tuttavia, come la situazione in materia di tutela del diritto al lavoro dei soggetti disabili sia alquanto diversificata nei quattro paesi dell'Unione Europea esaminati.

In Svezia, ad esempio, la normativa e gli interventi realizzati consentono una buona integrazione dei disabili nel mondo del lavoro. In Portogallo si nota un'attenzione crescente per questo tipo di problematiche, attenzione che ha portato all'emanazione di nuove leggi che sempre più affermano l'importanza dei diritti di cittadinanza sociale. Infine, in Grecia, una reale integrazione sociale e lavorativa sembra ancora piuttosto lontana.

---

<sup>206</sup> Direttiva 2000/78/CE del 27 novembre 2000.

Dalla ricerca è emerso poi che esistono delle condizioni che possono favorire la ricerca del lavoro. Una di queste è la formazione. È importante potere dare alle persone con disabilità tutte le abilità e competenze disponibili per aumentare le opportunità di accesso all'occupazione, nonché per combattere l'esclusione e migliorare la coesione sociale. L'istruzione di base è fondamentale: è assodato il fatto che le persone con disabilità, le quali hanno ricevuto un'istruzione adeguata in gioventù, hanno maggiori probabilità di sviluppare le abilità generali e professionali necessarie per riuscire ad inserirsi poi sul mercato del lavoro.

Oltre all'istruzione di base, l'educazione permanente gioca un ruolo fondamentale nelle politiche dell'integrazione e del lavoro: essa è molto importante perché fornisce degli strumenti per rimanere sempre al passo con l'evoluzione del mercato del lavoro e delle nuove tecnologie.

Una via per superare le barriere che si frappongono all'integrazione sociale e lavorativa delle persone con disabilità sta sicuramente nell'uso delle moderne tecnologie dell'informazione e della comunicazione<sup>207</sup>. Tale uso andrebbe ulteriormente incentivato da parte delle istituzioni pubbliche, sia venendo incontro alle spese di acquisto degli ausili tecnologici, sia sviluppando iniziative formative sull'utilizzo di tali strumenti tagliate specificamente sulle esigenze dei soggetti disabili.

Infine non va trascurato l'elemento forse più importante, ossia quello culturale. Solo continuando a promuovere la cultura dell'inclusione sociale si potrà giungere a creare una società autenticamente aperta dove realmente tutti i cittadini possano sentirsi uguali ed in grado di esprimere le loro capacità e sensibilità.

---

<sup>207</sup> <http://www.elearningeuropa.info/>. Nel *summit* di Lisbona (marzo 2000) i capi di Stato e di Governo europei hanno fissato l'obiettivo di far diventare l'UE, nel 2010, "l'economia basata sulla conoscenza più dinamica del mondo, con maggior quantità e qualità di posti di lavoro e maggiore coesione sociale". La proposta della Commissione relativa a un programma *eLearning* contiene un riferimento specifico ai bisogni delle persone con disabilità.

***Allegato 1:***  
***Trascrizione Interviste***

## Regione Friuli Venezia Giulia

Roberto Cosolini, Assessore regionale al Lavoro, Formazione, Università Ricerca,

### **1.1 Qual è il tessuto socio economico ed occupazionale nella vostra regione?**

Un quadro sintetico del contesto socio/economico del Friuli Venezia non può che avviarsi considerando la capacità dell'economia di produrre benessere: nella graduatoria nazionale la nostra regione occupa un posto intermedio posizionandosi dopo le regioni del Nord e prima di quelle del Centro Italia. Il prodotto interno lordo (PIL) pro/capite, infatti, è di 21.400 Euro mentre quello complessivamente prodotto dall'economia si quantifica in 27 miliardi di Euro.

E' una economia fortemente internazionalizzata in quanto il grado di apertura della stessa sfiora il 50% del PIL in gran parte sospinto dalle esportazioni che, da sole, ammontano ad un terzo del PIL regionale. Ed è proprio la capacità di essere presenti sui mercati esteri che ha sostenuto l'evoluzione del reddito ed i livelli occupazionali dell'ultimo decennio facendo passare la quota dell'export regionale dal 2,8% del totale nazionale al 3,4% nello stesso arco temporale. Le specializzazioni produttive presenti hanno un impatto diretto sulle sub/aree territoriali regionali risultando particolarmente evidenti nel settore della metalmeccanica (40% degli occupati manifatturieri), del legno/mobilito (un altro 25%), delle costruzioni navali (9%) ed alimentare (7,5%). Dal versante provinciale, l'economia di Pordenone si caratterizza per la presenza dell'industria manifatturiera, quella delle province di Trieste e Gorizia per una elevata specializzazione terziaria mentre quella di Udine presenta un maggiore equilibrio tra i macro/settori di attività.

Sotto il profilo mercato/lavoristico l'economia del Friuli Venezia Giulia offre lavoro ad oltre 500 mila persone con una crescita costante sia della domanda che dell'offerta di lavoro: l'incremento degli occupati nell'arco dell'ultimo decennio sfiora i 50 mila addetti ed è connotato dalla femminilizzazione del mercato del lavoro con una presenza delle lavoratrici che sfiora il 40% di tutti gli occupati.

Tale processo si è accompagnato ad una sensibile riduzione degli stock dis/occupazionali che hanno portato a contenere in 20.600 unità il numero dei disoccupati, due terzi dei quali sono donne. Il dimezzamento del tasso di

disoccupazione – calato al 3,9% nel 2003 rispetto al 7,2% dei primi anni '90 – risulta, tuttavia, penalizzare le donne in quanto il loro tasso specifico raggiunge il 5,6% contro il 2,7% dei lavoratori maschi.

La struttura produttiva regionale si segnala per la diffusa presenza di un elevato numero di piccole e piccolissime imprese: esse sono circa 80 mila se si escludono le oltre 20 mila imprese del settore agricolo. Va anche sottolineata una caratteristica della nostra regione - operante da almeno un ventennio - rappresentata dal forte indebolimento della propensione ad intraprendere: la natalità netta delle imprese espressa dalle imprese regionali, infatti, si mantiene su livelli dimezzati rispetto alla media nazionale relegandola agli ultimi posti della graduatoria regionale italiana.

## **1.2 Quali sono i principi a cui si ispirano le varie leggi nei confronti dei Soggetti disabili nella vostra Regione?**

In FVG la legge LR 41/96 (in attuazione della legge L.104/92) e la successiva direttiva che meglio esplicita i modelli organizzativi e i livelli essenziali dei servizi si pongono quale obiettivo la realizzazione di una rete in cui i "servizi generali e specifici, risorse e solidarietà siano opportunamente integrati e orientati verso interventi flessibili e articolati". Si sottolinea altresì l'importanza che il "sistema sanità" e il "sistema sociale" gestiscano unitariamente i servizi alla persona.

In quest'ottica la legge prevede l'istituzione di équipe multidisciplinari di livello distrettuale nella quale interagiscono figure del comparto sociale e del comparto sanitario. La realizzazione di tutti gli interventi volti al sostegno dell'integrazione della persona diversamente abile nell'ambiente familiare e sociale di appartenenza è affidata ai servizi sociali dei Comuni associati in Ambiti territorialmente corrispondenti ai Distretti socio sanitari.

## **1.3 Quali sono gli obiettivi delle stesse?**

La finalità centrale delle politiche sociali della Regione FVG è quella di assicurare alla persona disabile, nelle diverse fasi della vita, la continuità del processo riabilitativo, l'integrazione sociale, la riduzione delle diseguaglianze tra cittadini diversamente abili e il resto dei cittadini.

## **1.4 Quali sono le modalità organizzative con cui si realizzano gli interventi?**

Le modalità organizzative con cui si realizzano gli interventi fanno perno sul sistema sanitario e assistenziale, nonché nel sostegno all'associazionismo di categoria

### **1.5 Qual è l'impatto che la normativa provoca sui Soggetti disabili?**

Sicuramente non soddisfacente perché vengono richiesti sempre più nuovi interventi. Ma la Regione FVG si è data molto da fare in questi decenni.

### **1.6 Esiste o è previsto un sistema integrato dei servizi nel quale essi sono messi in rete (Agenzie del Lavoro, Servizi Sociali, Province, Associazioni)?**

Un sistema integrato è in via di realizzazione. Sicuramente i Piani di Zona saranno l'occasione per sperimentare modelli integrati, partecipativi e condivisivi tra pubblico e privato

### **1.7 Fino a che livello di gravità è prevista una risposta pubblica nell'inserimento nel tessuto economico dei disabili?**

Non esistono discriminazioni in ragione della gravità. Lo standard di riferimento delle politiche sociali e sanitarie è la progettazione individuale.

### **1.8 Oltre che per l'occupabilità sono previsti interventi per l'imprenditorialità?**

Gli interventi in favore della nuova imprenditorialità sono previsti dal progetto Imprenderò. Si tratta di un progetto rivolto a tutti coloro che vogliono fare impresa senza distinzione. Ci sono poi gli aiuti finanziari previsti dalla Amministrazione regionale e che sono regolate oltre che dalle leggi specifiche anche dalle norme UE sulla concorrenza. Per ogni settore economico di attività sono previsti interventi specifici.

Esiste molto materiale informativo sul progetto Imprenderò, c'è un sito Internet molto completo. Se vuole poi le posso lasciare del materiale.

### **1.9 Qual è il grado rispetto al quale i principi normativi di solito buoni, vengono trasferiti nella realtà?**

Il trasferimento delle opportunità viene demandato ai singoli e alle loro associazioni di riferimento, avviare un percorso di imprenditorialità presuppone che sussista una forte spinta motivazione di autonomia e di voglia di fare, né più né meno di quello che si verifica per chiunque si misuri verso auto imprenditorialità. Il problema vero è che

l'approccio risulta così innovativo da contrastare con le prassi assistenziali che culturalmente è stata predominante in passato.

### **1.10 Quali sono le agevolazioni fiscali generiche e specifiche per la creazione di impresa da parte dei Soggetti difficilmente Occupabili?**

Agevolazioni specifiche in favore dei soggetti disabili rivolti alla creazione di impresa non esistono.

Esistono molte categorie di agevolazioni cui essi possono accedere come cittadini del Friuli Venezia Giulia.

Un elenco delle possibili agevolazioni sono le seguenti:

- le agevolazioni previste per le nuove imprese nell'ambito dell'obiettivo 2 per il periodo 2000- 2006. Riferimento Direzione Regionale agli affari comunitari;
- le agevolazioni previste per le nuove imprese agricole nell'ambito del programma Europeo Sviluppo Rurale sempre per il periodo 2000 - 2006. Riferimento Direzione Regionale Agricoltura;
- Le agevolazioni previste per le nuove imprese dalla Legislazione regionale esistente con riferimento ai settori Agricolo, industriale, artigianale commerciale, turistico, cooperativo. Riferimento Direzione alle attività produttive;
- Le agevolazioni nazionali alle attività produttive Riferimento Ministero delle attività produttive.
- I finanziamenti agevolati messi a disposizione da Friuli, Friulia Lis, Mediocredito Frie, Artigiancassa;
- Le agevolazioni messi a disposizione dell'obiettivo 3 con riferimento all'inserimento lavorativo dei disabili ed in particolare della sovvenzione globale specificamente rivolta all'inserimento lavorativo dei portatori di disabilità.

### **2.1 Qual è il livello di partecipazione ed il coinvolgimento dei beneficiari finali?**

Il coinvolgimento dei beneficiari finali resta uno snodo spinoso per le ragioni già evidenziate. Non c'è cultura e forse è il caso di rivedere le diverse opportunità per favorire la promozione e il coinvolgimento dei possibili beneficiari finali.

### **2.2 È conosciuto l'approccio al problema denominato "Vita Indipendente"?**

Si. La legge 162/98 modifica ed integra la legge quadro 104/92 e prevede appositi finanziamenti per interventi di sostegno alla persona e alla famiglia, finalizzati a

migliorare l'autonomia, la vita indipendente e l'integrazione sociale di persone con disabilità grave. Coerentemente con il contesto normativo nazionale la Regione ha emanato, con delibera di Giunta regionale n.655/99 il programma per l'attuazione della legge 162/98 e definito obiettivi di prioritario interesse regionale. Obiettivo dei progetti individualizzati è l'individuazione di eventuali bisogni connessi alla realizzazione del personale progetto di vita, non superabili con i servizi e gli interventi offerti dal territorio, e ai quali è possibile sopperire tramite un budget e/o specifici interventi aggiuntivi da mettere a disposizione della persona disabile grave o della sua famiglia.

Per la realizzazione della progettazione personalizzata sono stati erogati nel 1999 circa €318.000,00 e per le progettualità relative al 2000 e al 2001 sono stati erogati circa € 620.000,00 all'anno.

Sette sono le tipologie con cui vengono classificati i progetti: sostegno alla famiglia, aiuto personale, socializzazione, autonomia in attività di studio e/o lavoro, sostegno educativo, ausili vari e misti.

### **2.3 È prevista la figura dell'Assistente Personale per i soggetti non autosufficienti?**

Se la domanda fa riferimento a una figura specifica professionale, ad hoc, quale l'Assistente Personale la Regione non ha regolamentato tale figura. La competenza regionale del resto non prevede tale possibilità nel merito delle figure professionali socio-assistenziali e sanitarie che resta una competenza dello Stato. Ciò nonostante in passato la Regione ha più volte supportato percorsi formativi nel merito della figura di assistente familiare.

Nulla impedisce di operare nella direzione richiamata anche dalla normativa regionale promuovendo percorsi formativi di supporto alle persone che affiancano i disabili nella loro quotidianità.

### **2.4 Quali tecnologie possono essere messe in atto per la soluzione dei problemi?**

Sulla base dei progetti finanziati nella Regione le tecnologie utilizzate sono stati gli ausili e i computer.

### **2.5 Qual è il tasso di successo degli inserimenti lavorativi?**

Dipende molto dalle situazioni specifici e non esistono statistiche ufficiali in merito

## **2.6 Quanti sono nella vostra Regione/Regione i Soggetti difficilmente Occupabili?**

Il numero esatto non è disponibile anche se dati parziali che si riferiscono a fruitori di determinati servizi sono invece indicati dai diversi soggetti che li raccolgono ( Aziende per i Servizi Sanitari e Comuni). Sono però dati relativi a servizi più che a bisogni.

## **2.7 Qual è il protagonismo del disabile?**

Il protagonismo va ulteriormente perseguito. D'altro canto le associazioni dei disabili, oltre a richiedere un adeguato aumento dei fondi da destinare ai progetti per la Vita Indipendente rilevano che troppo spesso viene a mancare il coinvolgimento dei soggetti interessati e/o delle loro famiglie nel costituire il progetto e che raramente viene indicato un referente unico per il progetto cui rivolgersi per "negoziare" gli interventi.

## **2.8 Qual è il ruolo dell'operatore pubblico?**

Il ruolo dell'operatore pubblico trova una sua sempre maggior efficacia nel processo d'integrazione tra i servizi, in una maggior concertazione nelle politiche di formazione professionale degli operatori sociali e sanitari, nella condivisione di linee guida su scala territoriale.

Sarebbero auspicabili piani o patti territoriali per la disabilità. L'applicazione della Legge di riordino assistenziale L.328/2000 in regione potrebbe apportare gli elementi di innovazione tanto attesi (Piani di Zona).

## **2.10 Qual è il ruolo del privato: Aziende, Associazioni, ecc.?**

Il coinvolgimento del privato commerciale è ancora tutto da costruire, tranne casi specifici, ed escludendo il diretto protagonismo d'alcune famiglie e disabili in progetti economici diretti e autonomi o in forma associata quali le cooperative sociali.

Il ruolo delle associazioni è ben presente sin a partire dalla Consulta regionale delle associazioni dei disabili, da quelle provinciali e dal ruolo storico dell'associazionismo di categoria.

## **2.11 Quanta importanza viene data alla formazione dei soggetti difficilmente occupabili?**

La formazione non può essere un privilegio di alcuni o la scelta di pochi. Tutti gli enti devono impegnarsi a perseguire strategie di formazione diffusa sulle problematiche delle disabilità. La formazione non va improvvisata e i progetti formativi sviluppati in

modo estemporaneo. Su questo terreno la collaborazione tra enti pubblici e privati permetterebbe di mettere in rete le diverse conoscenze. L'amministrazione regionale quale ente territoriale in grado di coordinare le diverse esperienze può sicuramente svolgere un ruolo cardine.

**1.2 Quali sono le modalità organizzative con cui si realizzano gli interventi nei confronti dei Soggetti difficilmente Occupabili ?**

Valutazione da parte dell'EMT, valutazione del SIL, presa in carico della persona, abbinamento con un'azienda che maggiormente risponde alle caratteristiche individuali del soggetto, preparazione dell'ambiente lavorativo, verifiche sistematiche sull'andamento dell'esperienza.

**1.3 Qual è l'impatto che la normativa provoca sui Soggetti difficilmente Occupabili?**

La legge 68/99 ha solo in parte risposto alle esigenze delle persone disabili.

**1.4 Esiste o è previsto un sistema integrato dei servizi nel quale essi sono messi in rete (Agenzie del Lavoro, Servizi Sociali, Province, Associazioni)?**

Esiste una convenzione tra la Provincia e il SIL del CAMPP, che riconosce quest'ultimo quale servizio di accompagnamento delle persone con particolari difficoltà, individuate dal Comitato Tecnico. Il SIL lavora per quanto possibile in rete con i Servizi Sociali di zona e i Centri per l'impiego (CPI).

**1.5 Fino a che livello di gravità è prevista una risposta pubblica nell'inserimento nel tessuto economico dei disabili?**

Viene data una risposta a quelle persone che vengono inviate dal Comitato Tecnico, previo riconoscimento delle residue capacità lavorative, riconosciute idonee dalla Commissione Medica Integrata di cui alla Legge 104/92.

**1.6 Oltre che per l'occupabilità sono previsti interventi per l'imprenditorialità?**

Non se ne occupa questo Servizio.

**1.7 Qual è il grado rispetto al quale i principi normativi di solito buoni, vengono trasferiti nella realtà?**

Dipende dalle singole situazioni.

**1.8 Quali sono le agevolazioni fiscali generiche e specifiche per la creazione di impresa da parte dei Soggetti difficilmente Occupabili?**

Non se ne occupa questo Servizio.

**1.9 Quali sono le criticità nell'applicazione delle leggi?**

Appare tuttora farraginoso l'applicazione del sistema sanzionatorio nei confronti delle Aziende inadempienti per la legge 68/99.

**2.1 Qual è il livello di partecipazione ed il coinvolgimento dei beneficiari finali?**

Totale.

**2.2 È conosciuto l'approccio al problema denominato "Vita Indipendente"?**

No.

**2.3 È prevista la figura dell'Assistente Personale per i soggetti non autosufficienti?**

Rispetto ai nostri progetti SIL non si è mai ravvisata la necessità.

**2.4 Quali tecnologie possono essere messe in atto per la soluzione dei problemi?**

Dipende dal tipo dei problemi.

**2.5 Qual è il tasso di successo degli inserimenti lavorativi?**

Alto nel senso che le persone inserite definitivamente tramite strumenti di mediazione, di norma mantengono la loro occupazione nei 5 anni successivi.

**2.6 Quanti sono nel vostro Ambito i Soggetti difficilmente Occupabili?**

I fruitori della L.R.17/94 attualmente sono circa 50.

**2.7 Qual è il protagonismo del disabile?**

La nostra filosofia d'intervento prevede di portare la persona ad un effettivo protagonismo.

## **2.8 Qual è il ruolo dell'operatore pubblico?**

Siamo operatori della mediazione tra la realtà del disabile e il sistema produttivo. Nostro compito è quello di accorciare la distanza tra queste due realtà

## **2.9 Qual è il ruolo della famiglia?**

Quello di sostenere il disabile lungo il cammino per una effettiva emancipazione.

## **2.10 Qual è il ruolo del privato: Aziende, Associazioni, ecc.?**

Una parte delle Aziende, che devono assolvere all'obbligo, risulta essere disponibile all'attivazione dei percorsi lavorativi mirati.

## **2.11 Quanta importanza viene data alla formazione dei soggetti difficilmente occupabili?**

Come SIL abbiamo attivato un progetto di formazione rivolto a giovani disabili iscritti al SIL.

Nel 1999 è sorta l'Associazione Agire Assieme, formata dai familiari ed utenti del SIL.

# Regione Veneto

Antonio De Poli, Assessore alle Politiche Sociali della Regione Veneto

## 1.1 Qual è il tessuto socio economico ed occupazionale nel vostro ambito?

Negli ultimi anni i cambiamenti che hanno interessato il mondo del lavoro sono stati molti. Termini quali informatizzazione, globalizzazione, lavoro atipico, flessibilità e molti altri sono entrati nel linguaggio quotidiano.

A seguito di questi cambiamenti sono entrate nel mercato del lavoro nuove professionalità, mentre altre sono diventate obsolete, alcuni settori produttivi sono stati ridimensionati, altri sono in continua espansione; mentre fino a pochi anni fa chi iniziava a lavorare faceva di solito un contratto a tempo pieno e indeterminato e svolgeva il medesimo lavoro per tutta la sua vita lavorativa, per un giovane che inizia a lavorare oggi è più facile essere assunto con un contratto di lavoro a tempo determinato, con un contratto d'apprendistato o essere assunto mediante un'agenzia di lavoro interinale.

La velocità dei cambiamenti è tale che lavoratori e imprese sono in difficoltà nel capire e prevedere quali saranno le professionalità necessarie in un futuro non molto lontano.

Una pluralità di fattori, quali le dimensioni dell'azienda, il settore produttivo, il livello di specializzazione tecnologica, l'andamento del mercato, ecc. determina la domanda di lavoro espressa dalle imprese e di conseguenza il costituirsi di gruppi di lavoratori più o meno specializzati, e quindi più o meno forti socialmente ed economicamente.

In linea di massima nella nostra Regione, alcune tendenze sembrano essere:

Una tendenziale perdita d'importanza del settore secondario (industria) a favore del terziario (servizi alla persona)

Una sempre maggiore diffusione dell'informatica in tutti gli ambiti lavorativi con una conseguente espansione di figure professionali specializzate nel campo delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Una diffusione di imprese di piccole e medie dimensioni, all'interno delle quali si creano la maggior parte delle nuove occasioni di lavoro;

Una crescita della domanda di professioni a bassa qualificazione;

Un aumento degli spazi per autoimprenditorialità.

Il tasso di occupazione veneto è assai prossimo a quello medio europeo: è leggermente più alto per quello maschile (due punti e mezzo) mentre è inferiore (5,4 punti) per quello

femminile. Negli anni dal 1995 al 2001 il Veneto è passato da 1,8 ml. di occupati a 1,940 (+9,6%), con una grande crescita soprattutto nell'ultimo biennio. I dati statistici indicano una decelerazione della crescita nella seconda metà del 2001: ma questo è scontato, tenendo conto da un lato del rallentamento dell'economia mondiale intervenuto a partire dalla primavera 2001, dall'altro dalle difficoltà a ripetere ritmi di crescita così elevati.

La disoccupazione risulta stabile in valore assoluto attorno alle 70.000 unità, di cui solo 10.000 in cerca di prima occupazione. L'attuale livello di disoccupazione è considerato "frizionale", come testimoniato dalla contenuta incidenza della disoccupazione di lunga durata, uno "zoccolo duro" determinato in larga misura da situazioni soggettive con rilevanti problemi d'occupabilità.

Il tasso di disoccupazione in Veneto (3,4%) risulta drasticamente inferiore a quello medio europeo ed assai vicino alla media dei tre Paesi europei "migliori".

Questo trend occupazionale implica la trasformazione della società, e specificamente della famiglia, perché i nuovi occupati (ed occupate) provengono dalle "non forze lavoro", una componente che - al di là della definizione statistica - lungi dal starsene con le mani in mano, costituisce una nervatura importante delle "forze di riproduzione": portando queste ultime nel mercato retribuito ne consegue un parallelo incremento compensatorio della domanda (di mercato) di servizi e una ovvia riformulazione delle tipologie di consumo (sempre più servizi), delle politiche di Welfare (come intervenire per gli anziani soli, per le famiglie di single, etc.?), in definitiva del confine tra economia monetaria di mercato ed economia informale dei servizi disponibili per i produttori e per la società. L'allargamento della base occupazionale, in altre parole, non avviene "ceteris paribus" ma - coinvolgendo soprattutto le "non forze di lavoro" - modifica in profondità la società regionale, scolorendo quei tratti familiaristici che, l'hanno in passato fortemente caratterizzata.

## **1.2 Quali sono i principi a cui si ispirano le varie leggi nei confronti dei Soggetti difficilmente occupabili nella vostra Regione ?**

La realizzazione dell'inserimento lavorativo delle fasce deboli è improntato ai seguenti principi:

- integrazione e collaborazione fra tutti i servizi competenti, anche educativi e della formazione professionale;

- promozione delle attività di orientamento, istruzione e formazione professionale;
- personalizzazione delle attività formative e monitoraggio della loro efficacia in relazione alla specifica fascia debole su cui si concentrano gli interventi.

In particolare per le persone disabili: coinvolgimento delle famiglie e valorizzazione della cooperazione fra soggetti pubblici e privati accreditati nella realizzazione degli interventi, valorizzando il ruolo delle cooperative sociali di cui all'articolo 1, comma 1, lettera b), della legge 8 novembre 1991, n.381 "Disciplina delle cooperative sociali" e loro consorzi, nonché la funzione del sistema di formazione professionale.

### **1.3 Quali sono gli obiettivi delle stesse ?**

Gli obiettivi che ispirano gli interventi nei confronti delle fasce deboli, e che sono comuni alla normativa generale in materia di istruzione professionale, formazione professionale, orientamento e politiche del lavoro, sono: realizzare un servizio alla persona (diversificando le iniziative a seconda che essa sia in situazione di svantaggio), promuovere l'occupazione e l'occupabilità, favorire lo sviluppo economico e sociale e il benessere della comunità regionale, con particolare riguardo alle persone disabili e ai soggetti sfavoriti, in conformità agli indirizzi generali dell'Unione Europea.

### **1.4 Quali sono le modalità organizzative con cui si realizzano gli interventi ?**

Gli interventi si attuano attraverso azioni di sostegno rivolte alle persona, alle imprese e alle famiglie, con il coinvolgimento delle enti ed organismi competenti ai vari livelli ( es. centri per l'impiego delle province, enti di formazione, servizi di inserimento lavorativo presso le ASL).

Per migliorare l'efficacia delle azioni poste in essere, si agisce anche a favore dello sviluppo delle strutture e dei sistemi formativi e delle politiche dell'orientamento e del lavoro.

### **1.5 Qual è l'impatto che la normativa provoca sui Soggetti difficilmente occupabili ?**

Registrare l'impatto della normativa sui Soggetti difficilmente occupabili comporta uno studio accurato da portare avanti su più livelli. Per affrontare questo impegno è in corso di realizzazione un'analisi delle metodologie e delle attività approntate per gli inserimenti mirati. L'obiettivo generale è la realizzazione di un rapporto sugli inserimenti

lavorativi “difficili” evidenziando i risultati raggiunti in termini quantitativi e qualitativi, il sistema di attori che intervengono, le buone prassi e le pratiche innovative, i nodi problematici e le proposte di soluzione. Il prodotto finale consentirà ai Servizi per l’impiego delle Province di avere a disposizione uno strumento con il quale valutare la qualità e l’efficacia degli interventi finora posti in essere.

### **1.6 Esiste o è previsto un sistema integrato dei servizi nel quale essi sono messi in rete (Agenzie del Lavoro, Servizi Sociali, Province, Associazioni) ?**

Il sistema integrato per l’incontro domanda-offerta di lavoro, comune a tutte le categorie di lavoratori (svantaggiati e non) è rappresentato dalla rete degli sportelli E-labor.

Gli sportelli E-labor Veneto hanno la caratteristica di essere gestiti sia dai servizi provinciali al lavoro (i centri per l’impiego) che da soggetti convenzionati (associazioni di categoria, sindacati) che operano nella filosofia comune di usare da una parte un unico sistema informativo per aumentare le potenzialità di incroci domanda-offerta, e dall’altra di trarre vantaggio dalla rete umana e dagli standard di qualità che l’appartenenza alla rete impone. A partire da Settembre 2003, tutti i 102 sportelli sparsi nel territorio Veneto saranno aperti al pubblico. Per quanto riguarda il sistema informativo per il collocamento mirato delle persone disabili, è stato definito un piano di lavoro tra regione e province per adottare un unico modello gestionale delle informazioni dei centri per l’impiego, ponendo l’accento sulle esigenze di trattamento “dinamico” dei dati per superare la semplice necessità d’archiviazione. Invece l’ipotesi di creare un collegamento in rete a livello regionale delle informazioni detenute dalle province dai S.I.L. e dalle associazioni dei soggetti disabili è ancora in fase di studio, dato che il problema principale consiste nel contemperare le tutele garantite dalla legge sulla privacy (legge 675/1996) con i vantaggi sostenuti dall’uso proficuo del software per l’inserimento di curricula e richieste di lavoratori e imprese.

### **1.7 Fino a che livello di gravità è prevista una risposta pubblica nell’inserimento nel tessuto economico dei disabili?**

Il livello di gravità dei disabili inseriti nel tessuto economico è quello previsto dall’art. 1 comma1 legge n. 68/1999: disabili fisici, psichici, sensoriali, intellettivi, con riduzione della capacità lavorativa superiore al 45%; non vedenti – cecità assoluta o parziale (residuo visivo non superiore a 1/10 in entrambi gli occhi, con eventuale correzione); sordomuti – sordità dalla nascita o prima dell’apprendimento della lingua parlata; invalidi

del lavoro con grado d'invalidità superiore al 33%; invalidi di guerra, civili di guerra e per servizio le cui minorazioni siano comprese dalla I alla VIII categoria di cui al DPR 23.12.1978 n. 915 e successive modificazioni.

## **2.5 Qual è il tasso di successo degli inserimenti lavorativi ?**

I risultati delle politiche dirette all'integrazione professionale e lavorativa dei Soggetti disabili sono soprattutto il frutto dell'operatività assicurata nella dimensione territoriale locale.

L'attenzione sulle singole esperienze, sulle opportunità e le criticità derivanti dai dati messi a disposizione delle amministrazioni provinciali (nello specifico i servizi per l'impiego) indicano un processo di crescita. Crescita delle assunzioni, degli avviamenti numerici, delle chiamate nominative. Mancano attualmente, dati certi sullo stato occupazionale verificato sulle singole persone, ma gli uffici competenti si stanno attrezzando di un nuovo applicativo gestionale comune a tutti gli uffici provinciali, in grado di fornire anche i dati aggiornati sullo stato d'occupazione conseguente agli avviamenti ed inserimenti di persone disabili effettuati.

## **2.6 Quanti sono nella vostra Regione i Soggetti difficilmente occupabili ?**

Dati numerici sull'insieme dei Soggetti difficilmente Occupabili (disabili, carcerati ed ex ristretti, donne con bassa scolarizzazione ed uscite dal mercato del lavoro da più di due anni, casalinghe che pur interessate ad un'occupazione fuori casa non si mettono in contatto con i centri per l'impiego, disoccupati di lunga durata non appetibili per l'attuale mercato del lavoro, ect.) non sono al momento a disposizione, dato che non tutte le persone in svantaggio si iscrivono all'anagrafe dei lavoratori prevista dal D.Lgs. 297/2002. I dati numerici disponibili riguardano la categoria della disabilità, e ne emerge uno stato di perdurante numerosità degli iscritti, circa 17.000 unità, negli elenchi della legge 68/99 (legge per l'inserimento al lavoro delle persone disabili). Nonostante i buoni risultati raggiunti in termini di chiamate nominative ed avviamenti, questa situazione è determinata sia dalla resistenza alla cancellazione sia dal possibile maggiore interesse da parte delle persone disabili ad accedere agli strumenti offerti dal nuovo sistema di supporto all'inserimento lavorativo.

Norberta Talamini , responsabile servizio Categorie Protette, Settore Politiche del Lavoro, Provincia di Treviso;

### **1.1 Qual è il tessuto socio economico ed occupazionale nel vostro ambito?**

Il territorio è quello della Provincia di Treviso, caratterizzato da imprenditorialità diffusa con dimensione di aziende medio piccole o piccolissime (a gestione familiare). Tuttavia sono presenti significativi distretti industriali collegati a grosse realtà imprenditoriali. Attualmente, relativamente al mercato del lavoro, c'è una situazione di piena occupazione ( tasso di disoccupazione del 2-3%).

### **1.2 Quali sono le modalità organizzative con cui si realizzano gli interventi nei confronti dei Soggetti difficilmente Occupabili ?**

Il servizio d'incrocio domanda-offerta per il collocamento dei disabili, promuove l'inserimento e l'integrazione lavorativa delle persone iscritte nell'apposito elenco, iscrizione vincolata all'appartenenza ad una delle categorie previste dalla legge 68/99. Il servizio pone in essere i principi ispiratori della nuova legge che sono quelli dell'integrazione sociale e della valorizzazione della persona disabile. Coerentemente l'inserimento lavorativo è perseguito in funzione di un'effettiva integrazione del lavoratore nel contesto lavorativo attraverso attività e strumenti quali: mappatura aziendale, che consiste nella rilevazione contestuale delle caratteristiche delle mansioni offerte dalle aziende, bilancio di competenze dell'aspirante lavoratore, accompagnamento degli utenti ai colloqui di lavoro presso le aziende, attivazione di tirocini formativi finalizzati all'inserimento, tutorati e monitorati dal servizio.

### **1.3 Qual è l'impatto che la normativa provoca sui Soggetti difficilmente Occupabili?**

La disciplina del collocamento obbligatorio riformata dalla l.68/99 "Norme in materia di diritto al lavoro ai disabili" ha mutato radicalmente la sua filosofia attraverso l'introduzione del concetto d'inserimento lavorativo mirato che prevede numerosi strumenti a supporto e l'assegnazione di agevolazioni correlate alla gravità della disabilità. La normativa propone inoltre una ripartizione più equilibrata dell'obbligo delle assunzioni per il sistema imprenditoriale includendo i datori di lavoro che occupano da 15 a 35 dipendenti. Il ruolo attivo dell'azienda ma anche del lavoratore viene valorizzato attraverso la richiesta nominativa

#### **1.4 Esiste o è previsto un sistema integrato dei servizi nel quale essi sono messi in rete (Agenzie del Lavoro, Servizi Sociali, Provincie, Associazioni)?**

Il decentramento della titolarità degli interventi avvicina i servizi ai cittadini e s'inserisce in un più generale processo volto creare un sistema integrato previsto e favorito dalla legge. Nella realtà si stanno ancora formalizzando procedure instauratesi attraverso collaborazioni funzionali alla soluzione di singoli casi (a parte alcuni protocolli con le ULSS già definiti).

#### **1.5 Fino a che livello di gravità è prevista una risposta pubblica nell'inserimento nel tessuto economico dei disabili?**

I requisiti di accesso ai benefici previsti dalla legge 68/99 sono: riduzione della capacità lavorativa superiore al 45% per gli invalidi civili e superiore al 33% per gli invalidi del lavoro. Le caratteristiche dell'inserimento sono determinate dall'accertamento delle condizioni di disabilità da parte delle Commissioni mediche integrate che formulano la diagnosi funzionale e definiscono il profilo socio –lavorativo della persona.

#### **1.6 Oltre che per l'occupabilità sono previsti interventi per l'imprenditorialità?**

Non specifici per gli invalidi, ma per l'imprenditoria femminile in generale.

#### **1.7 Qual è il grado rispetto al quale i principi normativi di solito buoni, vengono trasferiti nella realtà?**

Il grado è buono, l'attuazione del collocamento mirato pone al centro la persona ma la legge è ancora giovane e deve essere interiorizzato il passaggio dalla vecchia disciplina rappresentata da un sistema essenzialmente passivo, ad una strategia in grado di agire attivamente rispetto ai problemi e bisogni del territorio ed in conformità con l'obbligo di assunzione.

#### **1.8 Quali sono le agevolazioni fiscali generiche e specifiche per la creazione di impresa da parte dei Soggetti difficilmente Occupabili?**

Al momento, per quanto ci riguarda, non vi sono richieste per un approccio da parte del disabile nel mondo dell'Imprenditorialità.

#### **1.9 Quali sono le criticità nell'applicazione delle leggi?**

Talvolta le mansioni offerte dalle aziende non sono compatibili con le abilità residue degli utenti quindi necessita una ridefinizione di tali mansioni che implica la trasformazione dell'approccio culturale dell'azienda nei confronti della disabilità . In parecchi casi la diffidenza è superata attraverso il tirocinio dell'utente presso l'azienda e attraverso il rapporto che s'instaura tra il tutor del servizio di accompagnamento ed il tutor aziendale.

### **2.1 Qual è il livello di partecipazione ed il coinvolgimento dei beneficiari finali?**

Le nuove norme richiedono la partecipazione attiva dei soggetti che sono invitati ad entrare in un'ottica di autopromozione e di riqualificazione professionale. Le risposte alla progettualità offerta dai servizi sono in genere positive.

### **2.4 Quali tecnologie possono essere messe in atto per la soluzione dei problemi?**

Tutte le tecnologie funzionali all'adeguamento del posto di lavoro. E' previsto l'utilizzo di un Fondo Regionale per l'occupazione dei disabili che contribuisce all'acquisto di strumenti o servizi tecnologici da applicare al posto di lavoro ed in generale all'adattamento di questo.

### **2.5 Qual è il tasso di successo degli inserimenti lavorativi?**

Si ribadisce il fatto che la legge è relativamente giovane, il valore dei dati è chiaramente fluttuante, da indagini svolte rispetto ai movimenti dell'anno 2001/02 è emerso che il numero degli avviamenti non cambia di molto rispetto al precedente regime, cambia invece la durata dei rapporti di lavoro sintomo probabilmente di una migliore qualità di questi.

### **2.6 Quanti sono nel vostro Ambito i Soggetti difficilmente Occupabili?**

Almeno il 30% dei disabili iscritti ha grosse difficoltà di inserimento dovute alla gravità della patologia, all'età, alla carenza di competenze professionali correlata ad un fabbisogno di riqualificazione.

### **2.7 Qual è il protagonismo del disabile?**

Non è molto alto, a parte casi isolati, forse perché la maggior parte di disabili non ha competenze per evolversi e svilupparsi autonomamente nell'ambito di propri progetti.

Questo anche perché la persona è spesso provata dai problemi legati alla patologia invalidante. Sono le istituzioni che generalmente assumono la gestione dei progetti

### **2.8 Qual è il ruolo dell'operatore pubblico?**

L'attività di orientamento, la definizione degli strumenti e delle prestazioni atti all'inserimento lavorativo, la funzione di accompagnamento (sostegno, consulenza, tutoraggio) dei lavoratori nel percorso d'inserimento, sono azioni svolte dall'operatore pubblico che conducono all'integrazione professionale delle persone svantaggiate.

### **2.9 Qual è il ruolo della famiglia?**

Le famiglie hanno una grande importanza, soprattutto in situazioni in cui il disabile ha difficoltà a prendere decisioni.

### **2.10 Qual è il ruolo del privato: Aziende, Associazioni, ecc.?**

Il ruolo è disciplinato dalla nuova normativa. Le aziende hanno diverse modalità di approccio a tale normativa. Alcune assumono politiche di responsabilità sociale promuovendo reali azioni di sostegno e sensibilizzazione.

### **2.11 Quanta importanza viene data alla formazione dei soggetti difficilmente occupabili?**

Al fine di favorire l'inserimento dei lavoratori disabili i Servizi per l'impiego, nell'ambito delle Convenzioni previste dalla normativa, possono prevedere l'utilizzo, nei percorsi d'inserimento individuali, di specifiche attività di qualificazione o riqualificazione professionale. Ad oggi sono stati erogati dalla Provincia di Treviso numerosi corsi di informatica (di vario livello) finalizzati ad accrescere il portafoglio di competenze degli utenti.

# Regione Puglia

Ernesto Abruzzese, dirigente settore lavoro

Approccio generalista

## **1.1 Qual è il tessuto socio economico ed occupazionale nella vostra regione?**

Il tessuto produttivo pugliese è molto vario, sicuramente prevalgono le piccole imprese. Il venir meno della grande impresa, creata con l'intervento pubblico, ha alimentato questa frammentazione. E' chiaro che la piccola impresa non ha la forza commerciale della grande industria. Inoltre da noi ci sono dei gravi ritardi dovuti in primo luogo alla mancanza di una classe imprenditoriale attiva, se non a determinati livelli, poco lungimirante e poco propensa ad investire nelle risorse umane. (Luisa Anna Fiore)

## **1.2 Quali sono i principi a cui s'ispirano le varie leggi nei confronti dei Soggetti difficilmente Occupabili nella vostra regione?**

Non è facile rispondere a questa domanda, anche perché bisognerebbe tener conto della parte assistenziale che non è di mia competenza. Purtroppo manca ancora una legge regionale in materia di collocamento. Ci stiamo attivando e, con riferimento ai soggetti difficilmente occupabili, lo spirito è quello d'integrare l'assistenza con le più che giuste espressioni al lavoro di questi soggetti.

## **1.4 Quali sono i modi organizzativi con cui si realizzano gli interventi?**

È la commissione prevista dalla l. 68 che gestisce il fondo per le opportunità di lavoro tenendo conto delle richieste che le vengono presentate. Siamo ancora al primo anno di funzionamento e non è possibile fare un bilancio.

## **1.5 Qual è l'impatto che la normativa provoca sui Soggetti difficilmente Occupabili?**

Non sono in grado di rispondere a questa domanda.

**1.6 Esiste o è previsto un sistema integrato dei servizi nel quale essi sono messi in rete (Agenzie del Lavoro, Servizi Sociali, Province, Associazioni)?**

Ci stiamo arrivando. Finalmente abbiamo varato il sistema formativo del lavoro. All'interno dello stesso ci sarà una sezione dedicata ai soggetti diversamente abili, sul modello dell'esperienza già in atto nella provincia di Milano. Proprio con la provincia di Milano abbiamo iniziato una collaborazione in tal senso.

**1.7 Fino a che livello di gravità è prevista una risposta pubblica nell'inserimento nel tessuto economico dei disabili?**

Non c'è un livello di gravità, la persona può avere un'invalidità del 100% o essere un disabile psichico, ma ciò non impedisce che sia in grado di lavorare.

**1.8 Oltre che per l'occupabilità sono previsti interventi per l'imprenditorialità?**

Nell'ambito dei finanziamenti strutturali europei, i così detti POR, riconosciamo delle priorità a quei progetti presentati dai soggetti diversamente abili. Abbiamo appena chiuso 2 bandi. Un nucleo di valutazione sta esaminando circa 600 progetti, vedremo se ci sono progetti presentati da disabili. Le confesso che mi piacerebbe vedere progetti integrati con disabili, extracomunitari, disagiati. Progetti, quindi più aperti a cui noi dobbiamo fornire strumenti, non assistenza.

**1.9 Qual è il grado rispetto al quale i principi normativi di solito buoni, sono trasferiti nella realtà?**

Sicuramente non sono sfruttate al meglio le possibilità offerte dalla normativa in vigore. Spesso si assume il disabile e si tiene alle proprie dipendenze per la durata degli sgravi contributivi dopodiché, in qualche modo, si licenzia e se n'assume un altro.

Questo non succede solo con i disabili lo sto descrivendo una situazione generale: basti pensare all'uso del contratto di formazione e lavoro.

In particolare, i disabili spesso sono assunti solo perché c'è un obbligo. Mi spiego meglio: l'assunzione del disabile è vissuta dall'imprenditore come un obbligo, non si guarda alle possibilità offerte dalla legge e alle capacità della persona.

Non è sempre così, ci sono disabili che occupano posti importanti, ma il primo impatto è l'obbligo. (Luisa Anna Fiore)

### **1.10 Quali sono le agevolazioni fiscali generiche e specifiche per la creazione d'impresa da parte dei Soggetti difficilmente Occupabili?**

La fiscalizzazione degli oneri sociali, che può arrivare fino ad otto anni, è prevista solo per il lavoro subordinato. A livello di auto-impresa, la legge nazionale prevede agevolazioni solo per le cooperative sociali. In Puglia negli ultimi anni abbiamo avuto un'esplosione (in positivo ovviamente) del cooperativismo sociale. Nel 1998 avevamo in media l'iscrizione all'albo di 30/35 cooperative sociali. Per l'iscrizione ci volevano circa tre mesi. Oggi, dopo circa cinque anni, il numero di cooperative sociali è salito a più di 600 e i tempi per l'iscrizione si sono ridotti a circa due ore. Quindi c'è stata una rivoluzione in questo senso, una diffusione di cultura che ha trovato attenzione nella classe dirigente locale.

Approccio specifico

### **2.1 Qual è il livello di partecipazione ed il coinvolgimento dei beneficiari finali?**

Dipende molto dalla situazione familiare. Purtroppo spesso i disabili si abbandonano alla benevolenza della famiglia d'origine, dove sanno di essere graditi. Spesso si accontentano della pensione d'invalidità, magari con l'accompagnamento, oppure aspettano il posto pubblico. In ogni modo la nostra regione è ricca di associazioni che con umiltà operano come sostegno e stimolo verso i soggetti diversamente abili. La presenza di tante cooperative sociali sul nostro territorio dimostra, comunque, che negli ultimi anni c'è un crescente attivismo dei soggetti diversamente abili nella costruzione del proprio futuro.

### **2.2 È conosciuto l'approccio al problema denominato "Vita Indipendente"?**

Non è il mio campo.

### **2.3 È prevista la figura dell'Assistente Personale per i soggetti non autosufficienti?**

La legge 68 prevede già la figura dei tutor d'affiancare al soggetto diversamente abile nell'ambito lavorativo.

### **2.4 Quali tecnologie possono essere messe in atto per la soluzione dei problemi?**

Innumerevoli, basti pensare alle tecnologie per i non vedenti, al telelavoro o anche alle tecnologie informatiche che affiancano il disabile psichico nel lavoro. La commissione che presiedo è al primo anno di lavoro, ma stiamo già dando esecuzione ad alcune richieste presentate dalle aziende.

### **2.5 Qual è il tasso di successo degli inserimenti lavorativi?**

Non sono in grado di fornire dei dati precisi, anche perché molto è demandato alle Province. Posso affermare, comunque, che stiamo ad un buon punto. Cerchiamo sempre, in qualità di dirigenti e/o di commissioni, di realizzare le cosiddette “buone prassi”. Come dicevo, siamo ancora al primo anno di lavoro e non è possibile trarre delle conclusioni. Sono stati stanziati circa 5 milioni di euro per l’assunzione di soggetti diversamente abili in aziende private. Molti progetti sono già una realtà, ma aspettiamo di vedere gli esiti finali.

### **2.6 Quanti sono nella vostra regione i Soggetti difficilmente Occupabili?**

Non sono in grado di risponderle. Ci sono stati alcuni ritardi sia da parte nostra che da parte delle province. Sono però convinto che arriveremo presto alla messa a regime.

### **2.8 Qual è il ruolo dell'operatore pubblico?**

Il ruolo dell’operatore pubblico è quello di avvicinare la domanda e l’offerta.

### **2.9 Qual è il ruolo della famiglia?**

Fondamentale.

### **2.10 Qual è il ruolo del privato: Aziende, Associazioni, ecc.?**

Non sempre il privato è motivato. Il volontariato è una grande realtà nella nostra regione e molte associazioni curano progetti di formazione. Le aziende invece mostrano molta diffidenza nell’assumere i soggetti diversamente abili. Occorre trovare forme d’incentivazione che non si esauriscano negli sgravi fiscali o nel rimborso dei costi aggiuntivi (abbattimento di barriere architettoniche, acquisto di particolari tecnologie, etc.) sostenuti per l’assunzione di un soggetto diversamente abile. Penso che bisognerebbe dare all’imprenditore, che assume un certo numero di disabili, la possibilità (attraverso finanziamenti) far crescere ulteriormente l’azienda. È solo un’idea.

## **2.11 Quanta importanza è data alla formazione dei soggetti difficilmente occupabili?**

La regione Puglia, nell'ambito della programmazione delle attività cofinanziate dal fondo sociale europeo, ha istituito una misura, la 3.4, che è riservata espressamente ai soggetti diversamente abili. Inoltre la regione Puglia interviene anche attraverso i centri territoriali istituiti dalla l. r. n. 19. La misura 3.4 prevede varie tipologie d'intervento come la formazione di base e il tirocinio formativo. Quest'ultimo è risultato essere gradito alle aziende. Infatti attraverso il tirocinio le aziende possono conoscere il soggetto diversamente abile, valutarne le capacità e la professionalità. Il tirocinio non implica l'assunzione del disabile, è un'esperienza formativa sul campo.

## **Regione Sicilia**

Giuseppe Correnti, Dirigente Regione Sicilia, Assessorato Politiche Sociali

### **1.1 Qual è il tessuto socio economico ed occupazionale nella vostra regione?**

Il tessuto socio economico è basato essenzialmente sulla piccola e media azienda e sulla pubblica amministrazione. Mancano le grandi realtà aziendali. La maggior parte delle imprese e delle amministrazioni sono costituite da 5 a 50 lavoratori aziendali.

### **1.2 Quali sono i principi a cui si ispirano le varie leggi nei confronti dei Soggetti difficilmente Occupabili nella vostra Regione ?**

Sicuramente si muovono nell'ottica della Legge 104/92 e della Legge 68/99.

### **1.3 Quali sono gli obiettivi delle stesse?**

Favorire l'inserimento lavorativo di soggetti con elevata percentuale di disabilità o disabili psichici o con handicap intellettuale, tramite agevolazioni alle aziende (art. 13 L. 68/99).

### **1.4 Quali sono le modalità organizzative con cui si realizzano gli interventi?**

Stipula di convenzioni tra gli UUPP.L e le aziende.

### **1.5 Qual è l'impatto che la normativa provoca sui Soggetti difficilmente Occupabili?**

Buono perché riguarda le opportunità e le misure che la normativa prevede per favorire il loro intervento, mentre meno buone per ciò che riguarda le difficoltà di applicazione dell'art.1, comma 4 l. 68/99, per la realizzazione del disposto dell'art.2 della stessa legge stante l'elevato numero di disoccupati disabili che intendono iscriversi nelle liste speciali e la conseguente difficoltà delle commissioni legge 104/92 art.4 di esaminare questo grande numero di utenti.

### **1.6 Esiste o è previsto un sistema integrato dei servizi nel quale essi sono messi in rete (Agenzie de Lavoro, Servizi Sociali, Province., Associazioni)?**

No. Tuttavia è stata intrapresa di recente un'iniziativa da parte dello scrivente volte a realizzare l'informatizzazione degli Uffici competenti e il collegamento in rete degli stessi e alla rete internet; inoltre si dovrà effettuare una ricognizione del fabbisogno, negli stessi uffici, di personale preparato sia dal punto di vista informatico che di competenza nella materia di inserimento dei disabili.

**1.7 Fino a che livello di gravità è prevista una risposta pubblica nell'inserimento nel tessuto economico dei disabili ?**

Non esiste alcun limite, anzi, si considerano prioritari gli inserimenti particolarmente complessi.

**1.8 Oltre che per l'occupabilità sono previsti interventi per l'imprenditorialità?**

No ne sono a conoscenza

**1.9 Qual è il grado rispetto al quale i principi normativi di solito buoni, vengono trasferiti nella realtà ?**

Siamo in una fase di messa a regime di tutte le procedure indotte dalla legge, essendo già state precisate e diramate le direttive attuative in merito. Pertanto in questa fase si registrano molte criticità talvolta dovute a questioni di numero e di funzionamento di Organismi (Commissioni ASL) che partecipano all'attuazione della legge nonché alla resistenza degli imprenditori.

**1.10 Quali sono le agevolazioni fiscali generiche e specifiche per la creazione di impresa da parte dei Soggetti difficilmente occupabili ?**

Non ne sono a conoscenza (forse se ne occupa "Sviluppo Italia")

**2.1 Qual è il livello di partecipazione ed il coinvolgimento dei beneficiari finali?**

Molto Scarso. Nei vari convegni promossi dall'amministrazione o da altre istituzioni, tranne che per i ciechi, c'è stata una scarsa presenza di disabili nonostante fosse diramato su Internet.

**2.2 È conosciuto l'approccio al problema denominato "Vita Indipendente"?**

No

### **2.3 È prevista la figura dell'Assistente Personale per i soggetti non autosufficienti?**

In Sicilia, purtroppo, il collocamento mirato e gli organi di sostegno dei disabili non sono allocati presso le "Province Regionali", bensì presso gli Uffici Provinciali Lavoro. Pertanto, considerato anche che siamo nella fase di messa a regime, manca il necessario collegamento con i Servizi Sociali territoriali che sicuramente nel futuro, laddove vi sarà necessità, saranno coinvolti per fornire le loro figure professionali e la necessaria assistenza.

### **2.4 Quali tecnologie possono essere messe in atto per la soluzione dei problemi?**

Telelavoro, ovvero trasporto con idonei mezzi del disabile per raggiungere il posto di lavoro.

### **2.5 Qual è il tasso di successo degli inserimenti lavorativi?**

Abbastanza elevato (soltanto pochi casi segnalati).

### **2.6 Quanti sono nel vostro Ambito i Soggetti difficilmente Occupabili?**

Non si può rispondere perché manca la banca dati regionale (forse alcuni uffici provinciali meglio attrezzati possono rispondere).

### **2.7 Qual è il protagonismo del disabile?**

Il disabile avute le notizie, da parte degli UUPPL, delle offerte di lavoro delle ditte obbligate alle assunzioni può proporsi alle medesime rappresentando i vantaggi che la ditta può ricevere in base al suo grado d'invalidità e la propria capacità professionale.

### **2.8 Qual è il ruolo dell'operatore pubblico?**

L'operatore pubblico può, anzi, deve considerarsi, colui che riesce a mediare con i soggetti obbligati alle assunzioni al fine di favorire l'inserimento dei disabili e a mettere in relazione gli stessi con gli organi di sostegno. Inoltre dovrebbe avere il ruolo consulenziale sia con le ditte che con i disabili e il ruolo di vigilanza sull'osservanza degli obblighi di assunzione delle categorie protette.

### **2.9 Qual è il ruolo della famiglia?**

Il ruolo della famiglia ai fini dell'inserimento lavorativo potrebbe essere quello di supporto del lavoratore e di collegamento dello stesso con le aziende, con gli altri compagni di lavoro con gli eventuali tutor aziendali e con i tecnici dei servizi sociali (Psicologo, Assistente Sociale, ...)

### **2.10 Qual è il ruolo del privato: Aziende, Associazioni, ecc.?**

In molti casi, così come avviene ancora adesso, le aziende considerano le assunzioni dei disabili come una ingiusta imposizione, come una zavorra che appesantisce la competitività dell'impresa e non come una risorsa umana talvolta catalizzante per l'intero gruppo di lavoro presso cui lo stesso s'inserisce, o peggio non considerare le potenzialità del disabile sostenute dalla sua voglia di rivalsa sociale, di appagamento del bisogno di socializzazione e di soddisfazione per avere finalmente un ruolo nella società.

Le associazioni dal conto loro curano più le attività assistenziali o assistenzialistiche non interessandosi molto degli aspetti lavorativi della vita del disabile.

### **2.11 Quanta importanza viene data alla formazione dei soggetti difficilmente occupabili?**

Dagli imprenditori viene data una enorme importanza ma molto spesso succede che questi si giustificano per non aver ottemperato nascondendosi dietro la comoda giustificazione che non sempre il disabile è stato adeguatamente formato; cosa non vera perché, anche se il disabile non ha sempre una professionalità da spendere, lo stesso può procurarsela tramite anche lo strumento dei tirocini formativi in aziende che non comportano alcuna spesa per la ditta.

### **1.1 Qual è il tessuto socio economico ed occupazionale nella vostra regione?**

Lo sviluppo dell'economia agrigentina risente fortemente delle strozzature strutturali interne del sistema economico locale e delle altrettanto numerose diseconomie esterne riconducibili alla lontananza dai circuiti economici ed all'inadeguatezza delle infrastrutture di collegamento e di quelle dei servizi alle imprese. Per quanto riguarda la struttura produttiva, la carente operatività delle aree di sviluppo industriale non consente di razionalizzare la produzione attraverso una comune organizzazione di servizi alle imprese allocate nelle suddette aree.

Il sistema industriale agrigentino è strutturato da un insieme di piccole e medie imprese con un numero di lavoratori che difficilmente occupa più di 15 dipendenti. Il sistema economico, inoltre, è supportato da piccole imprese, per lo più individuali, in cui l'attività d'impresa si esplica sulle capacità personali e professionali dei singoli imprenditori.

Il mercato del lavoro agrigentino presenta una situazione di acuta tensione soprattutto in considerazione della concentrazione della disoccupazione nelle fasce giovanili e dello stato di crisi diffusa dei settori produttivi. L'assenza di un robusto sistema industriale, la mancata compensazione degli alti livelli di disoccupazione da parte del terziario e dell'artigianato, il blocco delle assunzioni presso gli Enti Pubblici, il blocco delle opere pubbliche delineano un quadro occupazionale molto precario.

### **1.2 Quali sono le modalità organizzative con cui si realizzano gli interventi nei confronti dei soggetti difficilmente occupabili?**

Gli interventi nei confronti dei soggetti difficilmente occupabili risultano essere ancora oggi prevalentemente di tipo assistenzialistico (erogazione di sussidi a pioggia, erogazione di servizi in centri diurni, nel loro domicilio, d'accompagnamento, ecc...).

Si registra, però, un atteggiamento diverso della gran parte degli Enti locali che, nell'ambito delle azioni di politica sociale, attuano nei confronti dei disabili forme di tirocini formativi in situazione (borse lavoro) presso aziende opportunamente orientate e sensibilizzate.

In ambito pubblico, nei confronti di aziende obbligate, si registra l'azione dell'U.L.P.M.O. e del Comitato Provinciale per l'occupazione dei disabili in applicazione della Legge

68/99; dal Novembre 2000 (periodo in cui è stata recepita la normativa nazionale) nella provincia sono stati avviati oltre 250 disabili. Vi è da registrare, inoltre, l'azione innovativa dell'Assessorato Provinciale alle Politiche Sociali che dal marzo del 2001 ha avviato due sportelli: lo sportello Informa-Handicap e lo sportello per i servizi d'inserimento lavorativo disabili.

### **1.3 Qual è l'impatto che la normativa provoca sui Soggetti difficilmente Occupabili?**

La Legge 68/99 in Sicilia è stata recepita con ritardo rispetto al territorio nazionale; ciò ha determinato inevitabilmente una sfiducia dei disabili nei confronti dell'applicabilità delle leggi in loro favore ed un conseguente rallentamento di richieste di soddisfacimento dei propri diritti.

Oggi, comunque si può affermare che sta avvenendo una sorta di rivoluzione culturale da parte dei disabili e delle loro famiglie testimoniata da una pressante richiesta verso cui il territorio si trova impreparato.

### **1.4 Esiste o è previsto un sistema integrato dei servizi nel quale essi sono messi in rete (Agenzie del Lavoro, Servizi Sociali, Province, Associazioni)?**

Ad oggi, nel territorio della provincia di Agrigento non è previsto un sistema integrato di servizi. Questa carenza organizzativa ha determinato sinora interventi incerti, parcellizzati ciascuno secondo la propria ottica e tutt'altro che positivi per una piena integrazione del soggetto disabile che per questo non ha potuto usufruire di servizi efficaci in grado di indirizzarlo in maniera chiara e snella verso le procedure più idonee al raggiungimento di un'integrazione sociale e lavorativa.

### **1.5 Fino a che livello di gravità è prevista una risposta pubblica nell'inserimento nel tessuto economico dei disabili?**

Non esiste alcun limite; la valutazione, in ogni caso, è demandata al Comitato Provinciale per il collocamento dei disabili ed ai soggetti pubblici coinvolti (ASL, D.S.M., Assistenti sociali, ...) nel caso di progetti sperimentali con borse lavoro avviati dagli enti locali.

### **1.6 Oltre che per l'occupabilità sono previsti interventi per l'imprenditorialità?**

No.

### **1.7 Qual è il grado rispetto al quale i principi normativi di solito buoni, vengono trasferiti nella realtà?**

Si registrano difficoltà operative locali delle Commissioni 104 che sono chiamate a certificare le capacità lavorative dei disabili in attuazione del D.P.C.M. del 13/01/2000, e degli Organi regionali in fatto d'applicazione delle "convenzioni" nei confronti delle Imprese.

### **1.8 Quali sono le agevolazioni fiscali generiche e specifiche per la creazione di impresa da parte dei Soggetti difficilmente Occupabili?**

Le agevolazioni previste per legge nei casi di Cooperative Sociali di Tipo b. Per altre tipologie non se ne è a conoscenza.

### **1.9 Quali sono le criticità nell'applicazione delle leggi?**

Si è in una fase di messa a regime di tutte le procedure indotte dal recepimento della legge 68/99, seppure sono già state precisate e diramate le direttive attuative in merito. Alle difficoltà delle Commissioni 104, si registra, in ambito pubblico, una non illuminata azione del Comitato Provinciale nelle fasi che attengono al collocamento; manca una corretta "valutazione" del disabile in ordine al "posto\_luogo di lavoro", l'avvio avviene sulla base dell'ordine di graduatoria e della qualifica dichiarata dal disabile, venendo meno un corretto incontro della domanda-offerta che tenga conto dei soggetti che si incontrano. Con queste modalità è giustificata una certa resistenza degli imprenditori.

### **2.1 Qual è il livello di partecipazione ed il coinvolgimento dei beneficiari finali?**

Vi sono molte aspettative, seppure in contesti seminariati promossi dalle istituzioni locali si registra una scarsa presenza di disabili e/o dei loro familiari. Assolutamente pregnante, invece, la presenza di operatori del sociale (sia pubblico che privato).

### **2.2 È conosciuto l'approccio al problema denominato "Vita Indipendente"?**

No, seppure da parte dell'Assessorato Regionale alla Famiglia sono stati operati finanziamenti su progetti le cui azioni erano tese al "dopo di noi".

### **2.3 È prevista la figura dell'Assistente Personale per i soggetti non autosufficienti?**

I disabili gravi usufruiscono dell'accompagnamento ai sensi della Legge 104/92. Oltre ad avere l'indennità d'accompagnamento per i soggetti disabili gravi i Comuni e le Regioni mettono a disposizione un servizio d'assistenza per persone disabili. Non vi è una figura istituzionale che abbia il ruolo di assistente personale.

#### **2.4 Quali tecnologie possono essere messe in atto per la soluzione dei problemi?**

Forme di telelavoro, tirocini formativi in situazione, contratti d'apprendistato, percorsi formativi che tengano conto delle esigenze del mercato del lavoro.

#### **2.5 Qual è il tasso di successo degli inserimenti lavorativi?**

Da parte dell'U.L.P.M.O. si registra, a fronte di ben 7327 iscritti nelle liste speciali, inserimenti mirati pari a 265.

#### **2.6 Quanti sono nel vostro ambito i Soggetti difficilmente Occupabili?**

Non si può rispondere perché manca una banca dati regionale e provinciale.

#### **2.7 Qual è il protagonismo del disabile?**

Non si registrano azioni rilevanti da parte dei disabili e delle loro famiglie che, invece, si rapportano con le Istituzioni manifestando spesso esigenze di tipo assistenzialistico. Manca, ancora, una cultura del "lavoro". Essi vedono un loro inserimento come rinuncia alla pensione d'invalidità.

#### **2.8 Qual è il ruolo dell'operatore pubblico?**

Nel nostro territorio sono stati istituiti gli "sportelli multifunzionali" a cui, la nostra legge regionale affida il compito di mediare con i soggetti obbligati alle assunzioni al fine di favorire l'inserimento dei disabili e a mettere in relazione gli stessi con gli organi di sostegno. Inoltre dovrebbe avere il ruolo consulenziale sia con le ditte che con i disabili. Di fatto la loro azione, assolutamente statica, si concreta nella semplice informazione presso gli sportelli. Non v'è una attività esterna d'informazione ed orientamento.

#### **2.9 Qual è il ruolo della famiglia?**

Il ruolo della famiglia ai fini dell'inserimento lavorativo se per certi aspetti può sembrare di "rassegnazione" (con riguardo alle difficoltà occupazionali che hanno i giovani del nostro territorio), è di supporto del lavoratore disabile e di collegamento dello stesso coi

vertici aziendali, con gli altri compagni di lavoro con gli eventuali tutor aziendali e con i tecnici dei servizi sociali (Psicologo, Assistente Sociale, ...).

### **2.10 Qual è il ruolo del privato: Aziende, Associazioni, ecc.?**

Le aziende sono molto restie ad assumere persone disabili, in quanto, non si rendono conto che esse possono essere all'altezza di svolgere un determinato compito tanto quanto una persona normodotata, anzi, in alcuni casi anche di più, perché ancora non sono a conoscenza dei principi fondamentali della legge 68/99, uno dei quali è appunto: collocare la persona giusta nel posto giusto.

Grazie al sostegno della Provincia di Agrigento- Assessorato alle Politiche Sociali, dal 2001 i disabili del territorio provinciale hanno potuto fruire di un servizio, gestito dal privato sociale ed in particolare dal Consorzio Horizon 2000, deputato al loro orientamento ed inserimento lavorativo. Il servizio ha lavorato costantemente secondo una logica di coinvolgimento (lavoro di rete) degli organismi istituzionali e non del territorio.

### **2.11 Quanta importanza viene data alla formazione dei soggetti difficilmente occupabili?**

Sicuramente notevole, atteso che da parte degli imprenditori viene sollevato il problema che non sempre il disabile è adeguatamente formato per assolvere ai bisogni dell'azienda.

In questo senso vi è da osservare come da parte dell'Assessorato Regionale alla F.P., nell'ambito del P.O.R. Sicilia, esiste la misura 3.1.4. che si rivolge ai soggetti disabili. Di fatto i progetti formativi che di norma vengono approvati e finanziati (F.S.E.) guardano alla formazione di operatori verso i soggetti svantaggiati e mai contemplano una formazione specifica diretta solo ed esclusivamente a "formare i disabili".

I corsi di formazione, in genere, riservano, comunque, una percentuale del 20% alla utenza disabile.

# Grecia

Gestore interventi

Approccio generale

## **1.1 Qual è il tessuto socio economico ed occupazionale nel vostro ambito?**

L'area ha un'alta percentuale di disoccupati e di non specializzati; la percentuale è più alta di quella nazionale (il 18%).

## **1.2 Quali sono le modalità organizzative con cui si realizzano gli interventi nei confronti dei Soggetti difficilmente Occupabili ?**

Le modalità organizzative hanno a che fare con l'abilità ad entrare a tutte le attività pubbliche, il loro trasporto con i mezzi pubblici, etc..

## **1.3 Qual è l'impatto che la normativa provoca sui Soggetti difficilmente Occupabili?**

Queste persone affrontano delle difficoltà a trovare lavoro. Negli ultimi anni sono stati fatti dei tentativi da parte di entrambe le organizzazioni pubbliche e private, ma deve essere fatto ancora molto. I problemi sono legati ai sentimenti e alle infrastrutture.

## **1.5 Fino a che livello di gravità è prevista una risposta pubblica nell'inserimento nel tessuto economico dei disabili?**

Ad essere onesti tutti coloro che sono coinvolti stanno cercando di affrontare il problema con serietà e responsabilità, ma i mezzi a disposizione sono scarsi.

## **1.6 Oltre che per l'occupabilità sono previsti interventi per l'imprenditorialità?**

Gli enti che sostengono a mala pena quelli occupati sono:

Il Ministero delle politiche dello sviluppo;

L'organizzazione greca dell'impiego Manpower (OAED);

L'organizzazione ellenica di piccole e medie imprese e artigianato S.A (E.O.M.M.E.X);

Le banche commerciali;

I finanziamenti dell'Unione Europea.

**1.7 Qual è il grado rispetto al quale i principi normativi di solito buoni, vengono trasferiti nella realtà?**

È difficile stimare la percentuale dei principi legislativi realizzati, ma la risposta dei soggetti impiegabili è abbastanza alta e ciò è un qualcosa di positivo.

**1.8 Quali sono le agevolazioni fiscali generiche e specifiche per la creazione di impresa da parte dei Soggetti difficilmente Occupabili?**

Ci sono poche agevolazioni fiscali per la creazione di un'impresa per un soggetto con difficoltà d'impiego e sono principalmente detrazioni d'imposta.

**1.9 Quali sono le criticità nell'applicazione delle leggi?**

Sarebbe meglio lasciare che le leggi fossero applicate per un periodo di tempo e poi giudicate. Finora sono stati fatti molti cambiamenti con l'applicazione delle leggi e credo che ciò sarebbe auspicabile in futuro.

Approccio specifico

**2.1 Qual è il livello di partecipazione ed il coinvolgimento dei beneficiari finali?**

Solitamente I progetti che hanno lo scopo di aiutare quelli con difficoltà d'impiego sono elaborati da dirigenti che non si preoccupano di ciò che pensano i beneficiari di tali progetti.

**2.2 È conosciuto l'approccio al problema denominato "Vita Indipendente"?**

Sì, lo conosco. È un modo di vivere che conduce a essere produttivi e indipendenti.

**2.3 È prevista la figura dell'Assistente Personale per i soggetti non autosufficienti?**

No, non è previsto. Lo Stato dovrebbe assumersi le sue responsabilità e attuare politiche per un'uguaglianza per tutti, disabili e non.

**2.4 Quali tecnologie possono essere messe in atto per la soluzione dei problemi?**

Sono previste e lo Stato attraverso le leggi fornisce aiuti finanziari a coloro che vogliono per es. acquistare dispositivi computerizzati o macchine guidate elettricamente.

## **2.5 Qual è il tasso di successo degli inserimenti lavorativi?**

Il processo d'inserimento nel lavoro è il principale obiettivo; non si può stimare il tasso di successo ma non penso che sia la stessa percentuale originariamente prevista. Per esempio se l'obiettivo era l'80% ora il tasso è il 25%.

## **2.6 Quanti sono nel vostro Ambito i Soggetti difficilmente Occupabili?**

È stimato che l'8% della popolazione totale ha difficoltà a trovare lavoro oppure è disoccupata a lungo termine.

## **2.7 Qual è il protagonismo del disabile?**

È stimato che il 10% della popolazione totale ha gravi disabilità o inabilità. A causa di biasimo e pregiudizi il numero ufficiale di disabili è inferiore di quello reale.

## **2.8 Qual è il ruolo dell'operatore pubblico?**

È quello di legame tra la famiglia, i disabili, i servizi riabilitativi e l'integrazione, offrire sostegno ai disabili e alle loro famiglie a aiutarli a superare le barriere presenti.

## **2.9 Qual è il ruolo della famiglia?**

Il ruolo della famiglia è importante; la famiglia è quella che crea le condizioni per l'inserimento sociale del disabile, in cooperazione con la rete dei servizi sociali esistente.

## **2.10 Qual è il ruolo del privato: Aziende, Associazioni, ecc.?**

Il settore privato ha recentemente cominciato ad avere una sensibilità sociale verso gli individui impiegati con difficoltà. Ora sono più sensibili e tolleranti.

## **2.11 Quanta importanza viene data alla formazione dei soggetti difficilmente occupabili?**

E' prestata molta attenzione. Lo Stato comincia a prendere in seria considerazione i bisogni di questo gruppo di persone, per es. aiuta principalmente i disabili creando le condizioni per far si che si muovano liberamente. Il prossimo passo sarà creare le condizioni per una vita indipendente.

Approccio generale

### **1.1 Qual è il tessuto socio economico ed occupazionale nella vostra regione?**

Dai dati dell' ESYE risulta che la popolazione produttiva della regione è il 53% del totale e la popolazione economicamente attiva è il 36,4%.

Le professioni base sono, tecniche, di gestione del trasporto in una percentuale superiore al 50%, mentre in forte crescita è la presenza di commercianti, impiegati d'ufficio, e in generale di lavoratori dipendenti con contratti a prestazione.

Più del 60% degli abitanti economicamente attivi sono salariati, mentre è importante anche la presenza d'impiegati nel commercio e nell'industria.

Uno dei più seri problemi della regione è la disoccupazione.

Le conseguenze della disoccupazione sul mercato del lavoro locale e sulla società sono indiscutibili e la dimensione di questo fenomeno ha una forte connotazione sociale.

Secondo i dati di una ricerca, durante gli ultimi tre anni, la disoccupazione è diventata il doppio della media nazionale.

Pertanto resta indiscutibile il fatto che i giovani, le donne e particolari categorie di persone vivono molto intensamente la tragedia della disoccupazione, poiché la parte attiva delle suddette categorie lavora o in maniera irregolare (lavoro nero, flessibilità illegale e part-time, ecc.) con possibilità indiscutibile di redditi che assicurano limiti di povertà più alti, oppure restano disoccupati.

### **1.2 Quali sono i principi a cui si ispirano le varie leggi nei confronti dei Soggetti difficilmente Occupabili nella vostra Regione?**

I principi base che ci hanno ispirato come autorità locale sono la isonomia (ndr dal greco ISOS =uguale NOMOS =legge. Concetto di uguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge) e la giusta divisione del lavoro per tutti i cittadini senza eccezione. I soggetti che sono esclusi dal mercato del lavoro e si caratterizzano per essere gruppi sociali sensibili organizzati, hanno influenzato positivamente il legislatore, al punto che una piccola percentuale di loro sono inclusi in quasi ogni provvedimento legislativo.

Generalmente, credo che un'autorità locale deve applicare la legge equamente per tutti i cittadini, e deve dare pari opportunità di lavoro a tutti i cittadini della società. Inoltre il lavoro è un diritto per tutti i cittadini.

### **1.3 Quali sono gli obiettivi delle stesse?**

Le principali finalità:

A) A livello sociale: autonomia e solidarietà degli individui che incontrano difficoltà nel trovare lavoro, da intendersi come uscire dalle loro case, offrirgli una migliore qualità di vita.

- socializzazione;
- pari opportunità;
- dignità di vita;
- civilizzazione.

B) A livello finanziario:

- migliore salute, con il risultato di una minore dipendenza dalle cure mediche;
- salute psichica, con il risultato di una riduzione della dipendenza da altre persone;
- incremento delle prospettive di lavoro.

### **1.4 Quali sono le modalità organizzative con cui si realizzano gli interventi?**

Le soluzioni adottate per l'accesso dei soggetti con difficoltà motorie nei processi sociali e produttivi, riguardano principalmente il disabile e sono legati a provvedimenti per il trasporto domiciliare, di accesso agli edifici pubblici, spazi pubblici, ecc..

Ogni settore pubblico è fornito di speciali opuscoli che informano e guidano le persone disabili.

### **1.5 Qual è l'impatto che la normativa provoca sui Soggetti difficilmente Occupabili?**

La disciplina giuridica spesso si adattata alla realtà sociale e, come conseguenza, la sua esecuzione è ostacolata da fattori come: il costo della cura, la sicurezza d'indennizzo, etc..

Comunque, negli ultimi anni, nel nostro paese è stato fatto uno sforzo per superare le difficoltà.

### **1.6 Esiste o è previsto un sistema integrato dei servizi nel quale essi sono messi in rete (Agenzie del Lavoro, Servizi Sociali, Provincie, Associazioni)?**

Si. Devo sottolineare che i servizi disponibili e offerti alle persone sono coordinati a livello settoriale e intersettoriale e le necessità delle persone e dei loro famigliari devono essere esaminate secondo le necessità di ognuno di essi. In dettaglio, il principale rappresentante del suddetto sistema è l'O.A.E.D. (Greek Manpower Employment Organization), che è assistita dal centro di promozione dell'impiego (KPA), dagli uffici di collocamento, dai centri di formazione professionale per disoccupati. A questo punto vorrei informarla che nell'ultimo anno sono state attivate iniziative private in questo settore.

### **1.7 Fino a che livello di gravità è prevista una risposta pubblica nell'inserimento nel tessuto economico dei disabili?**

Secondo me la soluzione al problema è abbastanza difficile ma non impossibile.

Molto analiticamente i programmi sono implementati dalla sponsorizzazione di imprese private, imprese supervisionate dai governi locali, imprese che assumono disabili durante il processo di assunzione obbligatoria (art. 2 v.1646/86) partenariato, corporazioni sindacali e, in generale, impieghi per il lavoro interinale. Sembra che questi programmi risultino efficaci, poiché le imprese sono interessate ad assumere questi soggetti. Il problema è che queste imprese non sono disposte a continuare tale rapporto di lavoro alla fine degli sgravi fiscali.

### **1.8 Oltre che per l'occupabilità sono previsti interventi per l'imprenditorialità?**

Oggi nel nostro paese le istituzioni che sostengono lo sviluppo dell'imprenditorialità di persone con difficoltà nella ricerca di un lavoro sono:

EOMMEX (con programmi innovativi) Hellenic Organization of Small and Medium Sized Enterprises and Handicraft,

il Ministero dello Sviluppo con il programma imprenditoriale "competitiveness",

OAED Greek Manpower Employment Organization,

programmi operativi regionali che sono stati finanziati dall'EU, come iniziative locali di impiego.

Durante quest'ultimo periodo le istituzioni sostengono lo sviluppo dell'imprenditoria di questi gruppi sensibili (protetti) e i programmi d'iniziativa EQUAL.

### **1.9 Qual è il grado rispetto al quale i principi normativi di solito buoni, vengono trasferiti nella realtà?**

Secondo me le suddette istituzioni hanno determinato una presenza sostanziale e fondamentale per quanto concerne lo sviluppo e il finanziamento all'imprenditoria di persone con difficoltà nel trovare il lavoro. È un po' difficile menzionare una percentuale che mostri l'impiego finanziario, tuttavia oggi gli individui interessati ad avere informazioni più affidabili e complete circa i sostegni finanziari di questa imprenditoria hanno cominciato a rivolgersi a queste istituzioni.

### **1.10 Quali sono le agevolazioni fiscali generiche e specifiche per la creazione di impresa da parte dei Soggetti difficilmente Occupabili?**

Per i disabili vengono forniti sgravi e riduzioni fiscali. Indicativamente riporto le seguenti leggi

LAW 3323/55 (FEK 214/55);

LAW 1914 (FEK 178/17-12).

In queste leggi vengono forniti sgravi fiscali per la creazione di un'impresa.

Approccio specifico

### **2.1 Qual è il livello di partecipazione ed il coinvolgimento dei beneficiari finali?**

Le persone che appartengono a gruppi sensibili, come ogni minoranza sociale, hanno in comune una caratteristica, non hanno una posizione sovrana nell'attuale sistema sociale. È "logico" di conseguenza sperimentare l'esclusione creando centri per affrontare questioni relative alla pianificazione e alla materializzazione di progetti e servizi che sono esclusivamente riservati a questi gruppi. Questo fenomeno non è ristretto al gruppo in oggetto, ma è adottato anche da altri gruppi sociali e credo che questa sia la caratteristica principale della mentalità burocratica che domina il sistema pubblico e privato.

### **2.2 È conosciuto l'approccio al problema denominato "Vita Indipendente"?**

Sì, naturalmente. Sono un sostenitore di questo approccio. In dettaglio, è un concetto, un movimento politico ed è un modo di vivere che mira alla creazione di quei presupposti che conducono o possono condurre a vivere in modo produttivo e indipendente, dove i disabili hanno la libertà di fare le proprie scelte come tutti gli altri. Il principio di base dell'Independent Living è l'auto-organizzazione, ma è anche il suo tallone di Achille, poiché presuppone l'esistenza di cittadini disabili attivi. Si è sviluppata

una retorica circa l'auto-organizzazione dell'Independent Living, ma in Grecia c'è ancora molto da fare. Non siamo pronti e ci mancano procedure di sostegno e sottostrutture d'uso comune perché si realizzi l'auto-organizzazione. Anche in Grecia la disabilità è fraintesa. La disabilità è determinata dagli altri e questa determinazione non è facile da cambiare.

### **2.3 È prevista la figura dell'Assistente Personale per i soggetti non autosufficienti?**

Ci sono molte leggi ma non è contemplata la figura dell'assistente personale. La legge 3106/2003 prevede che il Pubblico sostenga l'onere di un interprete per sordi quando questi voglia sbrigare questioni con ministri, banche, tribunali, istituzioni educative, etc.

### **2.4 Quali tecnologie possono essere messe in atto per la soluzione dei problemi?**

Per persone con disabilità cinetiche, non solo agli arti inferiori e superiori, alla testa, ma principalmente al corpo, la posizione seduta o quella lavorativa in genere è molto difficoltosa. Deve essere offerta la possibilità di trovare una posizione operativa con supporto tecnologico, perché il disabile sia operativo e superi il problema di movimento.

I settori della tecnologia di supporto sono:

Sistemi di controllo ambientale;

Computers;

Macchine con controllo elettrico;

Comunicazione alternativa.

Sfortunatamente i costi sono troppo alti per i genitori e il supporto tecnologico in Grecia non è contemplato come intervento terapeutico. Con il finanziamento del 3° Community Support Framework si è provveduto alla fornitura d'attrezzature informatiche e di calcolo per aiutare speciali interventi nelle scuole per persone con problemi di udito, vista, movimento e psicofisici. Lo scopo è pari opportunità nell'istruzione di disabili e in genere assicurare l'accesso ai servizi nei gruppi sociali sensibili.

### **2.5 Qual è il tasso di successo degli inserimenti lavorativi?**

L'inserimento professionale di disabili richiede lo sviluppo di progetti realistici e innovativi da parte dei governi nazionali e delle organizzazioni europee competenti per sfidare la lotta contro l'alta e incessante disoccupazione.

Tuttavia questi progetti devono prendere anche in considerazione le possibilità, le capacità e i desideri dei disabili. Naturalmente, il Libro Bianco delle politiche sociali europee del quadriennio 1995-99, è un grande passo avanti, specialmente perché la Commissione Europea affronta l'impegno con misure legislative, programmi, iniziative per eguagliare le occasioni di lavoro per disabili allo scopo di migliorare l'accesso agli edifici e facilitare in ogni modo il trasporto di impiegati con capacità cinetiche ridotte. Pertanto, I disabili nella vita reale si confrontano con molti problemi sociali e non con una condizione mentale quando si sforzano di avere pari opportunità lavorative. Questi problemi creano loro la consapevolezza di non avere diritti fondamentali umani e politici. I disabili non vogliono essere protetti né emarginati. Vogliono che le loro opinioni vengano ascoltate e siano parte integrante della vita. Rigettano lavori protetti e desiderano un libero impiego adeguato alle loro abilità e istruzione.

## **2.6 Quanti sono nella vostra Regione i Soggetti difficilmente Occupabili?**

Uno dei più importanti problemi della regione e in generale della nazione è la disoccupazione. Le conseguenze della disoccupazione nel mercato lavorativo locale e nella società sono indiscutibili e gli effetti di questo fenomeno diventano un aspetto sociale rilevante. Secondo alcune ricerche si stima che la disoccupazione durante gli ultimi tre anni è il doppio della media nazionale. Tuttavia, rimane indiscutibile il fatto che gruppi di giovani, donne e gruppi speciali, vivano più intensamente il dramma della disoccupazione finché, la maggior parte della forza lavoro delle suddette categorie, lavori senza assicurazione, in un mercato del lavoro "non formale" (in nero, flessibilità illegale, part time, ecc.) con dubbie possibilità di ottenere redditi più alti del limite di povertà, oppure resti disoccupata.

## **2.7 Qual è il protagonismo del disabile?**

Voglio riferirle alcuni importanti elementi tratti dalla ricerca del Servizio Nazionale di Statistica (ESYE). La ricerca della Manpower fu compiuta per persone con disabilità e problemi di salute, durante il secondo trimestre del 2002. le persone intervistate erano 77.451 membri delle 30.057 famiglie appartenenti al campione di ricerca della Manpower. Questa ricerca aveva lo scopo di raccogliere informazioni circa la posizione che le persone con disabilità e problemi di salute avessero nel mercato del lavoro, per individuare quali di questi problemi di salute fosse il più importante, per raccogliere elementi circa le loro cause (malattie o incidenti nell'area lavorativa, di percorso, ecc.),

quali conseguenze avessero sull'abilità lavorativa, che tipo d'aiuto fosse richiesto per accedere al mercato lavorativo, ed esaminare le ragioni per cui tali individui affrontino l'esclusione sociale. Dalla ricerca è risultato che il 18.2% della popolazione nazionale ha un problema di salute o una disabilità e più della metà ha oltre 65 anni. La loro percentuale di disoccupazione è inferiore alla percentuale equivalente alla popolazione generale (8.9 % contro 9.6 %). Anche l'84% di queste persone è economicamente non attivo, contro il 58% della popolazione generale. Un terzo di queste persone pensa che sarebbe necessario un aiuto nell'ambito lavorativo. Tali aiuti che sono maggiormente necessari, sono il sostegno e la comprensione da parte dei superiori e dei colleghi. Maggiori informazioni su questa ricerca possono essere trovate nel seguente sito: <http://www.statistics.gr/>.

## **2.8 Qual è il ruolo dell'operatore pubblico?**

L'operatore pubblico è l'anello di congiunzione tra la famiglia, l'individuo e il suo inserimento. È un ruolo molto importante e necessario per il sostegno e l'inserimento dell'individuo.

## **2.9 Qual è il ruolo della famiglia?**

La famiglia come istituzione primaria di socializzazione ha il ruolo più importante poiché si preoccupa dell'inserimento sociale dell'individuo. Una famiglia ben istruita può portare risultati positivi all'individuo che appartiene ad un gruppo sensibile. L'istituzione della famiglia è necessaria per cooperare con le altre istituzioni che si occupano di coloro che non possono trovare un lavoro.

## **2.10 Qual è il ruolo del privato: Aziende, Associazioni, ecc.?**

Il settore privato nel nostro paese negli anni precedenti ha cominciato a mostrare sensibilità nei confronti dei gruppi sociali sensibili. La sensibilità e la flessibilità sono le due caratteristiche di queste istituzioni. Naturalmente la cooperazione tra pubblico e privato sarebbe la migliore soluzione per il nostro paese.

## **2.11 Quanta importanza viene data alla formazione dei soggetti difficilmente occupabili?**

È data molta importanza alla formazione. Lo Stato e i mezzi di trasporto di massa si stanno adeguando ai disabili. E' promossa una sicurezza immediata circa l'accessibilità

a tutti i pubblici edifici attraverso un catalogo di norme obbligatorie per tutte le categorie degli edifici.

**1.1 Qual è la sua età?**

Ho trentacinque anni.

**1.2 Quale tipo di disabilità ha e quali sono le sue abilità residue da un punto di vista motorio?**

Due anni fa ho subito un incidente d'auto e ho perso il braccio sinistro.

**1.3 Cosa faceva prima del trauma (se la disabilità è stata provocata da un trauma)?**

Lavoravo come dirigente di una compagnia privata.

**1.4 Com'è cambiata la vita dopo il trauma?**

Non potevo lavorare e dovevo smettere, sebbene non fossi costretto a farlo. È stato un periodo molto difficile per me e per la mia famiglia. A volte non volevo vedere nessuno, persino mia figlia. Mi chiedevo perché fosse capitato proprio a me. Ora comincio a riorganizzare la mia vita.

**1.5 Quali ausili lei usa nella vita quotidiana e quali tecnologie?**

Ho bisogno di aiuto per fare delle semplici cose. Per esempio, ero mancino e quando devo scrivere qualcosa devo usare il PC. Non posso ancora guidare una macchina.

**1.6 Di quale titolo di studio è in possesso?**

Ho il diploma di scuola superiore e un diploma in Business Administration.

**1.7 Sa usare il computer e tecnologie in genere?**

Sì, uso il computer per tenermi in contatto con altri disabili, tramite e-mail e per cercare progetti statali che sostengono i disabili ad essere nuovamente attivi, ad ottenere un lavoro.

**1.8 Come ha riorganizzato la vita dopo il trauma?**

Ho dovuto ripianificare la mia vita, cominciare da zero. Non penso di esserci riuscito.

Domande sul ruolo della società

**2.1 Qual è l'aiuto che la normativa sull'occupazione-imprenditorialità Le ha dato?**

Sono informato circa una legge che obbliga le imprese ad assumere disabili e ci sono anche dei progetti della Manpower Employment Organization della Grecia che finanzia le organizzazioni private e statali per assumere disabili.

**2.2 Qual è stato il suo livello di partecipazione e coinvolgimento nell'inserimento lavorativo?**

Solitamente contatto l'agenzia greca per l'occupazione, recentemente mi sono recata all'ufficio comunale che informa e consiglia i disoccupati. I consulenti sono molto gentili e cercano di trovarmi un lavoro.

**2.3 Di quali tecnologie sentirebbe la necessità per la soluzione dei suoi problemi?**

I miei problemi principali sono legati al non riuscire a controllare un problema, per es. non so scrivere a meno che non usi il PC e guidare una macchina convenzionale.

**2.4 Quale ruolo ha rivestito la famiglia nella sua vita, nella gestione della disabilità in relazione al lavoro?**

La mia famiglia è quella che mi sostiene affinché superi i miei problemi psicologici e mi senta nuovamente utile. Mi sono d'aiuto ora che voglio trovare un lavoro e in ogni decisione che prenda.

**2.5 Quale aiuto hanno dato i servizi sociali?**

La disabilità non è così facile da superare. È sempre di fronte a te poiché ti caratterizza. Non credo che i servizi sociali mi aiutino a superare il mio problema psicologicamente; l'unico beneficio che abbia ricevuto è l'indennità che percepisco.

**2.6 Quale aiuto hanno dato i servizi sanitari?**

Percepisco un'indennità. È l'unico aiuto finanziario e l'importo è basso.

**2.8 Ha un assistente personale?**

No, non ho un'assistente personale, la mia famiglia (mio marito e mia figlia) o i miei genitori sono diventati i miei personali assistenti.

### **2.9 Che importanza ha l'assistente personale nella sua vita?**

Penso che sarebbe molto utile se avessi un'assistente personale. A volte mi sento come un bambino che si aspetta aiuto dagli altri. Quando voglio fare shopping devo chiedere a mio marito di accompagnarmi in centro, se avessi un'assistente personale, lui o lei lo farebbe per me. Sarei "indipendente".

### **2.10 Chi cura la formazione del suo assistente personale?**

Credo che sarei io a farlo, se ne avessi uno. Inoltre, sarebbe la persona che mi assiste, il braccio che ho perso.

### **2.13 Di quali aiuti e supporti pubblici sentirebbe la necessità?**

Penso che sia davvero una buona idea quella di una persona che ti aiuta a superare la tua disabilità, i tuoi problemi quotidiani. Questo supporto è ciò che si desidera dagli altri.

# Portogallo

Alexandra Botelho, Coordinatore del Nucleo di Inserimento del Ministero del Lavoro e della Sicurezza Sociale.

Approccio generale

## **1.1 Qual è il tessuto socio economico ed occupazionale nella vostra regione?**

Il Portogallo ha cominciato a sviluppare attività di sostegno e riabilitazione dopo il 25 aprile del 1974 ovvero con la fine della dittatura; per cui tutto ciò che è stato costruito è stato fatto in questi ultimi 30 anni, in particolare negli anni '80 ci si è mossi nell'ambito della formazione professionale, mentre negli anni '90 si è sviluppata la propensione alla impiegabilità dei portatori di handicap in grado di produrre. È proprio l'articolo N° 71 della costituzione che dichiara i diritti e doveri dei disabili. A livello di coordinamento ministeriale ogni ministero ha la propria responsabilità in merito ai portatori di handicap, ciò significa che ogni ministero si occupa dei disabili nel proprio ambito e il maggiore ordine coordinatore delle politiche dei vari ministeri è il *Secretariado Nacional de Reabilitação e Integração para as pessoas com deficiências*. Esiste poi un *Centro de Emprego Protegido* per le persone che non sono in grado di entrare nella catena produttiva delle esigenze del mercato.

## **1.2 Quali sono i principi a cui si ispirano le varie leggi nei confronti dei Soggetti difficilmente Occupabili nella vostra Regione?**

Universalità, riabilitazione, risposta continua, rispetto delle necessità individuali dei portatori di handicap, come dichiarato nella legge N°9 del 1989.

## **1.3 Quali sono gli obiettivi delle stesse?**

La legge N°247 del 1989, il 1989 è stato un grande anno per la tutela dei diritti dei disabili, definisce gli appoggi, le misure e i programmi della formazione professionale nell'ambito dell'impiego dei disabili. Tra gli obiettivi di questo ministero, particolare rilievo hanno l'appoggio alle persone con borse e finanziamenti, valutazione e ancora orientamento e tutorato e formazione professionale. Attraverso attività di sussidio e di contrattismo o anche nell'ambito di eventi come l'anno o il giorno del disabile (3

dicembre) vengono dati anche dei premi a persone disabili che, grazie ai finanziamenti dello stato, sviluppano o sono riusciti a sviluppare una propria attività. Inoltre, anche le imprese cercano di creare uno spazio per queste persone tentando di inserirle nel mercato competitivo del lavoro. Sono circa 130 gli enti privati che usufruiscono dei finanziamenti dello stato.

#### **1.4 Quali sono le modalità organizzative con cui si realizzano gli interventi?**

Nell'organizzazione pratica della politica di sostegno e integrazione si parte dall'analisi di difficoltà pratiche per creare leggi adeguate ai bisogni reali. Bisogna poi vedere e valutare quanti, numericamente, sono i disabili e quanti sono davvero in grado di lavorare. Gli ultimi dati statistici hanno dichiarato che il 6% della popolazione risulta essere disabile, ma tutti sanno che la percentuale è ben più alta. Si è inoltre creato un forte appoggio degli enti privati. Questo perché il settore privato è preesistente agli interventi politici e ha anche delle competenze maggiori e specifiche.

#### **1.5 Qual è l'impatto che la normativa provoca sui Soggetti difficilmente Occupabili?**

Ci sono delle forti resistenze sociali e culturali nei confronti delle normative da parte dei disabili e delle famiglie stesse, per cui molto spesso le persone con handicap preferiscono accontentarsi della pensione sociale piuttosto che uno stipendio che ha meno certezze. In Portogallo vige infatti una legge per cui la pensione sociale viene data ai disabili che non hanno mai lavorato, mentre se un disabile viene riconosciuto almeno una volta abile o in grado di lavorare non può usufruire della pensione.

#### **1.6 Esiste o è previsto un sistema integrato dei servizi nel quale essi sono messi in rete (Agenzie del Lavoro, Servizi Sociali, Provincie, Associazioni)?**

Esistono dei *Centros de Emprego* (sono in tutto 86 in Portogallo), o "uffici di collocamento" connessi a uffici di informazione, che sono gli enti i cui servizi sono a beneficio di tutti, disabili e non. Si è poi creato (a partire dal 2000) un *Teletrabalho* (Telelavoro), cioè una rete di centri locali e specializzati, formata da enti privati che hanno i mezzi e le conoscenze specifiche, nonché procurano e offrono un servizio adeguato alle necessità della persona che lo richiede.

Ci sono poi dei servizi d'orientamento, formazione, appoggio e accompagnamento. Tutto è collegato e interdipendente, per cui il governo dipende dal settore privato che ovviamente agisce sulla base dei bisogni del fruitore dei servizi.

### **1.7 Fino a che livello di gravità è prevista una risposta pubblica nell'inserimento nel tessuto economico dei disabili?**

Il settore pubblico offre servizi a tutti i livelli di gravità dell'handicap delle persone, grazie anche ai *Centros de Empleo Protegido*, assicurando la prestazione di servizi anche a persone la cui mobilità è molto limitata. Molto spesso, alcune persone non vedenti vengono impiegati nei call-center. Ci occupiamo soprattutto di persone con handicap fisici, mentali è già più raro e difficile.

### **1.8 Oltre che per l'occupabilità sono previsti interventi per l'imprenditorialità?**

I disabili che vogliono iniziare una qualsiasi attività imprenditoriale si rivolgono agli uffici dei centri di collocamento e, una volta valutato il progetto, se questo viene ritenuto valido, questi imprenditori sono aiutati nella gestione del negozio ricevendo anche sussidi economici a fondo perduto, più un prestito senza interessi. In questi casi i disabili-imprenditori cominciano a pagare il debito dopo 2 anni.

### **1.9 Qual è il grado rispetto al quale i principi normativi di solito buoni, vengono trasferiti nella realtà?**

È sempre difficile realizzare al 100% e nel dettaglio le norme approvate dal governo, tuttavia c'è un forte interesse e impegno nel mettere in pratica i principi politici attuali, sempre nella tutela delle persone con handicap. Nel complesso l'applicabilità delle normative vigenti ha raggiunto un grado ed un livello considerevole, soprattutto rispetto al passato.

### **1.10 Quali sono le agevolazioni fiscali generiche e specifiche per la creazione di impresa da parte dei Soggetti difficilmente Occupabili?**

Casa o automobile, ovviamente se viene richiesta e ritenuta necessaria, salario regolare come qualunque lavoratore, a volte la pensione sociale è cumulabile col salario che si riceve.

Approccio specifico

### **2.1 Qual è il livello di partecipazione ed il coinvolgimento dei beneficiari finali?**

Le persone disabili che intendono lavorare hanno un ruolo fondamentale, nel senso che è lo stesso disabile che cerca il proprio lavoro secondo le proprie esigenze, ed è lui che fa le proprie scelte. Quello che c'è intorno non è che un sostegno, uno stimolo o supporto ed è quindi lui la parte attiva.

### **2.2 È conosciuto l'approccio al problema denominato "Vita Indipendente"?**

Sì, e in questo ambito, e a livello di formazione professionale, si cerca di sviluppare i comportamenti sociali ed individuali oltre alla formazione tecnica. Si sviluppano attività di educazione nella vita quotidiana. Quindi la formazione punta proprio su questo, sebbene sfortunatamente non tutti hanno avuto un percorso formativo o educativo completo.

### **2.3 È prevista la figura dell'Assistente Personale per i soggetti non autosufficienti?**

Ci sono persone che hanno bisogno di un assistente e altre no. Nel nostro ambito non parliamo tanto di assistente sociale quanto di tecnici o educatori sociali. I portatori di handicap che non richiedono un sostegno tecnico sono solitamente persone che si adattano facilmente e che si sentono adeguate al tipo di lavoro che cercano. Il tipo di assistente o di sostegno viene offerto in base al tipo di comunità, per cui il tecnico è una persona che si trova allo stesso livello del disabile, della stessa area (pensiamo per esempio alle esigenze di persone che vivono in zone rurali e non in ambiente cittadino) e che riesce ad entrare nelle simpatie dello stesso in breve tempo per una più stabile e forte collaborazione.

### **2.4 Quali tecnologie possono essere messe in atto per la soluzione dei problemi?**

Le tecnologie che vengono messe a disposizione dei disabili nel posto di lavoro sono finanziate dagli istituti di collocamento per esempio per l'adattamento dell'automobile alle esigenze fisiche dell'individuo, o l'adattamento del computer, di varie sedie o poltrone. Gli aiuti tecnici per la tecnologia fanno parte della politica di sostegno per i disabili che vogliono lavorare, ci sono però delle liste d'attesa, ed ogni aiuto viene fornito entro 6 mesi.

## **2.5 Qual è il tasso di successo degli inserimenti lavorativi?**

In base ai dati del dicembre 2001 i disabili iscritti alle liste di collocamento sono 3564, mentre quelli realmente collocati sono 561. Controllare dati da opuscolo *“programas e medidas de reabilitação profissional”*.

## **2.6 Quanti sono nella vostra Regione i Soggetti difficilmente Occupabili?**

Non abbiamo un numero preciso, ma c'è da dire che molti non richiedono nessun tipo di aiuto o sostegno, magari nella difficoltà di riconoscersi come disabili, altri invece si rivolgono direttamente agli uffici di collocamento competenti.

## **2.7 Qual è il protagonismo del disabile?**

Il disabile ha il ruolo più importante e fondamentale, perché è lui che sceglie per se stesso; da noi riceve solo supporto, il disabile è agente del proprio processo d'integrazione.

## **2.8 Qual è il ruolo dell'operatore pubblico?**

L'assistente sociale o il tecnico esiste solo nel settore privato. Il privato ha il vero contatto col disabile e che fornisce i dati affinché l'amministrazione pubblica prenda le mosse adeguate. Il pubblico finanzia, mentre il settore privato forma e appoggia nella pratica le persone con handicap che scelgono di lavorare e di essere parte attiva della produzione economica.

## **2.9 Qual è il ruolo della famiglia?**

La famiglia ha sempre un ruolo fondamentale in questo ambito. Ci sono famiglie che appoggiano il disabile nell'intraprendere un lavoro, ma ovviamente alcune persone assumono atteggiamenti iperprotettivi rischiando di minare la volontà del disabile nella continuazione dell'attività produttiva. In altri casi, ritorno a dire, le famiglie preferiscono che il disabile riceva la pensione sociale per tutta la vita piuttosto che un salario da lavoratore per un tempo indeterminato (v. risp. 1.5).

## **2.10 Qual è il ruolo del privato: Aziende, Associazioni, ecc.?**

Le aziende e le associazioni sono anche esse responsabili della sensibilizzazione e del sostegno dei lavoratori disabili, e questo per le grandi aziende che di solito offrono posti di lavoro e facilitazioni per chi ha bisogno.

### **2.11 Quanta importanza viene data alla formazione dei soggetti difficilmente occupabili?**

Come ho già detto la formazione professionale è alla base della nostra politica d'integrazione. Tutti gli individui portatori di handicap e che vogliono lavorare devono ricevere una formazione professionale adeguata, in cui si acquisiscono sia i comportamenti e attitudini professionali sia i comportamenti sociali adeguati ad un ambiente di lavoro.

Approccio generale

### **1.1 Qual è il tessuto socio economico ed occupazionale nel vostro ambito?**

Il nostro ambito d'intervento è la città di Lisbona, il cui settore di attività preminente è quello di offrire dei servizi ai disabili, essendo ridotte o inesistenti la produzione o trasformazione di leggi adeguate. In questa zona, così come nelle restanti zone del Paese, esiste un aumento del livello di disoccupazione, risultato di una forte politica di licenziamenti e di contenimento nell'apertura e contrattazione di nuovi posti di lavoro. Anche tra la popolazione di persone disabili si osserva un aumento della disoccupazione. Molte volte i disabili sono tagliati fuori dal mondo del lavoro, e questo viene giustificato dalla maggiore polifunzionalità e flessibilità, caratteristiche che generalmente non sono riconosciute nei disabili dagli imprenditori.

### **1.2 Quali sono le modalità organizzative con cui si realizzano gli interventi nei confronti dei Soggetti difficilmente Occupabili ?**

Secondo un ottica globale la partecipazione passa attraverso la costituzione di associazioni di e per disabili, con l'obiettivo di far ascoltare le proprie opinioni, di difendere i propri diritti, in relazione al compimento dei rispettivi doveri. Più concretamente e nel dominio specifico dell'imprenditorialità, l'effettiva partecipazione passa attraverso i settori di formazione più adeguati agli obiettivi e alla realtà delle possibilità che il mercato offre. Per quanto riguarda l'intervento da parte dell'OED, in contemporanea all'appoggio per l'integrazione professionale, la persona disabile partecipa attivamente alla definizione del proprio profilo professionale e molte volte nella scelta delle imprese da contattare.

### **1.3 Qual è l'impatto che la normativa provoca sui Soggetti difficilmente Occupabili?**

La legislazione portoghese comporta un sistema d'incentivi alla contrattazione di persone disabili, sotto prestazioni pecuniarie che portano o a compensare la minore produttività iniziale o la necessità di appoggio complementare di questi lavoratori, oppure a permettere l'adattamento ai posti di lavoro e all'eliminazione delle barriere

architettoniche. Esistono ancora premi e fondi che permettono di distinguere imprese ed imprenditori disabili che hanno attività per conto proprio. Questi benefici, concessi dall'Istituto de *Emprego e Formação Profissional*, funzionano, a volte, come stimolo alla decisione di contrattazione, soprattutto nelle piccole imprese in cui questi premi hanno un ruolo significativo. La nostra legislazione prevede una riduzione nei contributi obbligatori alla Sicurezza Sociale, in situazioni di contratti a tempo indeterminato. Per legge, questo tipo di beneficio viene valutato dagli imprenditori come un punto in più. Nella generalità della nostra pratica professionale, osserviamo che sono soprattutto le piccole e medie imprese che sono condizionate dall'esistenza di una legislazione d'incentivi finanziari per l'assunzione di persone con handicap. Le grandi imprese spingono molte volte verso la contrattualizzazione con forze lavoro disabili, solo per assumere la responsabilità sociale che le competono.

#### **1.4 Esiste o è previsto un sistema integrato dei servizi nel quale essi sono messi in rete (Agenzie del Lavoro, Servizi Sociali, Provincie, Associazioni)?**

Alcune istituzioni operanti nel territorio cercano, sebbene non sempre sia possibile, l'esistenza di società dinamiche, con articolazione di ricorsi d'ordine diversi. Ma dalla teoria alla pratica il passo sembra essere lungo. Per iniziativa dell'*Istituto de Emprego e Formação Profissional*, sono state create ed implementate delle misure che promuovono il funzionamento in rete – “*Integrar pelos CTEs*”. Questa misura, nonostante già fortemente applicata nella maggior parte del Paese non è stata ancora applicata alla città di Lisbona.

#### **1.5 Fino a che livello di gravità è prevista una risposta pubblica nell'inserimento nel tessuto economico dei disabili?**

Formalmente non esiste un grado d'incapacità. La OED si mette a disposizione e appoggia tutte le persone con handicap comprovati attraverso un documento medico, residenti nella città di Lisbona e con età legale per il lavoro.

#### **1.6 Oltre che per l'occupabilità sono previsti interventi per l'imprenditorialità?**

Così come riferito precedentemente, esiste un pacchetto d'incentivi finanziari specifici concessi alle imprese per l'assunzione di persone disabili. La legislazione generale degli incentivi per l'assunzione di disoccupati contempla anche delle formule applicabili per l'assunzione dei disabili.

### **1.7 Qual è il grado rispetto al quale i principi normativi di solito buoni, vengono trasferiti nella realtà?**

La legge portoghese contempla incentivi, ma non obblighi. Nella pratica si è assistito ad un aumento degli indici d'imprenditorialità tra le persone con handicap, sebbene in questi ultimi tempi in forma meno accentuata, dovuta alla crisi generale dell'economia e dell'impiego. Esiste ancora una legislazione che permette ai disabili di svolgere cariche pubbliche. Questa legge è recente e non è stata ancora ampiamente applicata, non per inadempienza, ma per mancanza di apertura dei concorsi pubblici.

### **1.8 Quali sono le agevolazioni fiscali generiche e specifiche per la creazione di impresa da parte dei Soggetti difficilmente Occupabili?**

L'*Instituto de Emprego e Formação Profissional* offre sostegno tecnico e finanziario ai disabili. In base agli strumenti o incentivi esistenti, la OED aiuta coloro che hanno un qualsiasi progetto professionale nei limiti del sostegno finanziario e della reale attuabilità del progetto. L'appoggio finanziario verte su due tipi di fondi: prestito a fondo perduto oppure senza interessi.

### **1.9 Quali sono le criticità nell'applicazione delle leggi?**

Non esistendo un sistema di obbligatorietà, non si segnalano aspetti critici nella sua applicazione.

Approccio specifico

### **2.1 Qual è il livello di partecipazione ed il coinvolgimento dei beneficiari finali?**

I beneficiari partecipano alla definizione del proprio progetto professionale, collaborano nella selezione degli annunci di lavoro, nella scelta delle imprese sotto sollecitazione oppure per libera iniziativa.

### **2.2 È conosciuto l'approccio al problema denominato "Vita Indipendente"?**

No.

### **2.3 È prevista la figura dell'Assistente Personale per i soggetti non autosufficienti?**

Nella nostra pratica professionale lavoriamo appena con persone indipendenti dal punto di vista funzionale, visto che cerchiamo di inserire queste persone nel mercato del lavoro regolare, dovendo favorire e sostenere l'imprenditorialità protetta. Possediamo, pertanto, la figura del *Técnico de Acompanhamento*, che è la persona responsabile per l'appoggio e l'integrazione professionale, come anche per l'accompagnamento post-assunzione sia insieme al lavoratore disabile, sia insieme all'imprenditore. Tale supporto si concretizza nella risoluzione di eventuali problemi o difficoltà che possono sorgere o nelle raccomandazioni o suggerimenti per il miglioramento della qualità di integrazione e continuità sul posto di lavoro.

### **2.4 Quali tecnologie possono essere messe in atto per la soluzione dei problemi?**

Per quanto concerne la richiesta di appoggio per l'impiego viene fatta una valutazione funzionale del disabile e delle sue richieste e capacità. Successivamente, e relativamente all'integrazione professionale, gli elementi esaminati e valutati sono il posto di lavoro, gli aiuti tecnici e di adattamento alle esigenze del disabile sempre del posto di lavoro. Tali condizioni sono indispensabili per permettere l'ammissione del lavoratore o l'ottimizzazione della realizzazione delle mansioni da svolgere. In questo ambito ricorriamo anche ai mezzi messi a disposizione dal Ministero della Sicurezza Sociale e del Lavoro, sia per il finanziamento di aiuti tecnici, sia per l'adattamento del posto di lavoro o l'eliminazione delle barriere architettoniche.

### **2.5 Qual è il tasso di successo degli inserimenti lavorativi?**

Sebbene questo valore sia chiaramente fluttuante, annualmente, e in funzione dei differenti fattori che agiscono sull'inserimento professionale, verificiamo un tasso d'integrazione del 25% della popolazione che ha fatto richiesta. Si riferisce, pertanto, che della totalità dei richiedenti, non tutti possiedono capacità per l'integrazione nel mercato normale del lavoro. Questi risultati si riflettono nella pratica e i valori possono risultare divergenti a livello nazionale a seconda delle zone.

### **2.6 Quanti sono nel vostro Ambito i Soggetti difficilmente Occupabili?**

Il 10% della popolazione portoghese ha una più o meno grave forma di disabilità e la popolazione della città di Lisbona è, approssimativamente, di 1 milione di persone.

Tuttavia, non tutti i disabili sono affetti da handicap gravi o hanno gravi difficoltà di inserimento nel mondo del lavoro; pertanto non è possibile per il momento dire un numero esatto.

### **2.7 Qual è il protagonismo del disabile?**

Secondo noi non è molto elevato, essendo per la maggior parte dei casi, le istituzioni che assumono la gestione dei processi. Dall'altro lato, non tutti i disabili hanno le competenze sociali e tecniche che gli permettano di prendere decisioni ed evolversi e svilupparsi nell'ambito dei propri progetti.

### **2.8 Qual è il ruolo dell'operatore pubblico?**

Nell'ambito dell'impiego, lo Stato ricorre ai Centri di Collocamento, che sono strutture locali, e alle istituzioni di e per persone disabili per poter sviluppare le azioni che conducono all'integrazione professionale di questa popolazione. L'approvazione di una legislazione che obbliga un sistema di quote, nei concorsi d'ammissione nelle cariche pubbliche, per i disabili è anche un esempio del ruolo assunto dallo Stato.

### **2.9 Qual è il ruolo della famiglia?**

Le famiglie hanno una grande importanza, soprattutto in situazioni in cui il disabile ha difficoltà a prendere decisioni (es. malattia o handicap mentale). Molte volte le persone che richiedono il nostro aiuto vivono ancora con la propria famiglia, per cui nelle scelte del disabile l'intervento della famiglia è fondamentale. Per ciò che concerne l'appoggio e l'incentivo all'impiego osserviamo che, se da un lato, ci sono famiglie che promuovono l'autonomia e l'indipendenza, dall'altro, ci sono altre famiglie che manifestano un'elevata paura nell'integrazione, alcune addirittura arrivano ad impedirla.

### **2.10 Qual è il ruolo del privato: Aziende, Associazioni, ecc.?**

La maggior parte delle imprese concedono offerte di lavoro. Alcune, soprattutto le grandi imprese, assumono politiche di responsabilità sociale, promuovendo azioni di sostegno, di volontariato o donazioni. Le imprese sono, ancora una volta, responsabili della sensibilizzazione tra gli imprenditori attraverso le divulgazioni che fanno tra di loro.

### **2.11 Quanta importanza viene data alla formazione dei soggetti difficilmente occupabili?**

È attribuita un'elevata importanza, visto che la formazione professionale è l'elemento più valido per la formazione dei nostri candidati al lavoro competitivo di fronte al mondo del lavoro, e tenuto inoltre presente che molti non hanno alcuna esperienza professionale. Contrariamente a quanto si cerca di costruire, non sempre il contenuto ed il ritmo di formazione professionale accompagna le esigenze del mercato del lavoro, vedendo così diminuito il suo ruolo nella promozione dell'integrazione professionale dei lavoratori disabili.

**1.1 Qual è la sua età?**

35 anni.

**1.2 Che tipo di disabilità ha e quali sono le sue abilità residue da un punto di vista motorio?**

Paresi cerebrale infantile con spasticità degli arti inferiori.

**1.3 Cosa faceva prima del trauma?**

Il mio handicap è di natura congenita.

**1.4 Come è cambiata la vita dopo il trauma?**

Non risposto.

**1.5 Di che tipo di ausili necessita nella vita quotidiana e quali tecnologie utilizza?**

Nel momento in cui mi trovo a salire o scendere una scala che non abbia alcun tipo di appoggio o corrimano o addirittura una parete. In quel caso dovrei scegliere un altro percorso.

**1.6 Di quale titolo di studio è in possesso?**

Ho frequentato una scuola ufficiale di insegnamento regolare. Poi ho frequentato il 1° anno del corso di laurea in Scienze sociali dell'Universidade Aberta.

**1.7 Sa usare il computer e tecnologie in genere?**

Si, nella quotidianità del lavoro.

**1.8 Come ha riorganizzato la vita dopo il trauma?**

Ho dovuto organizzare la mia vita in una forma differente da quando sono nato ma, con forza di volontà e coraggio, in un modo o nell'altro, si riesce a fare tutto.

**2.1 Qual è l'aiuto che la normativa sull'occupazione-imprenditorialità Le ha dato?**

Nessuna

## **2.2 Qual è stato il suo livello di partecipazione e coinvolgimento nell'inserimento lavorativo?**

Una ricerca effettiva ed assidua del lavoro fino a trovare quello che meglio si adattava alle mie capacità ed esperienza e che più mi piaceva.

## **2.3 Di quali tecnologie sentirebbe la necessità per la soluzione dei suoi problemi?**

Non ho bisogno di nessun tipo di tecnologia speciale, poiché riesco a muovermi senza alcun tipo di appoggio, ma mi piacerebbe molto che le strade della città dove abito fossero aggiustate e già questo per me sarebbe un grande aiuto.

## **2.4 Quale ruolo ha rivestito la famiglia nella sua vita, nella gestione della disabilità in relazione al lavoro?**

La famiglia è molto importante. Naturalmente la famiglia è il sostegno di qualsiasi essere umano, che sia portatore di handicap o no. Nel mio caso i membri della mia famiglia danno un grande appoggio, collaborano e a volte danno suggerimenti in alcune situazioni.

## **2.5 Quale aiuto hanno dato i servizi sociali?**

Esistono squadre di ginnastica e nuoto adatte che funzionano in classi separate o di regime inclusivo che hanno il sostegno della *Junta de Freguesia* locale. Ma anche altre iniziative e attività simili. Qualsiasi individuo disabile, riconosciuto legalmente, ha diritto ad una pensione da parte dello Stato.

## **2.6 Quale aiuto hanno dato i servizi sanitari?**

È molto importante, e a volte hanno anche un ruolo principale nella vita di una persona disabile.

## **2.7 Qual è stato il ruolo del privato: Aziende, Associazioni, ecc.?**

Le associazioni e le imprese insegnano, orientano e aiutano a scegliere il cammino migliore.

## **2.8 Ha un assistente personale?**

Sì. Attraverso l'OED ho trovato una persona che è la dott.ssa Sandra Velez.

### **2.9 Che importanza ha l'assistente personale nella sua vita?**

E' molto importante, non solo nella vita professionale ma anche personale. In qualsiasi situazione lei è sempre presente in un modo o nell'altro. Insomma è una amica.

### **2.10 Chi cura la formazione del suo assistente personale?**

Dopo la sua formazione universitaria, la formazione del mio assistente personale è gestita dalla stessa persona e dalle istituzioni che collaborano con lei.

### **2.11 Con che contratto è assunto e con che soldi è pagato il suo assistente personale?**

È un contratto di lavoro a tempo indeterminato. L'assistente viene sostenuto e pagato dall'Istituto di collocamento e Formazione Professionale.

### **2.12 Quanta importanza è stata data alla sua formazione?**

Non lo so.

### **2.13 Di quali aiuti e supporti pubblici sentirebbe la necessità?**

Avere una sedia anatomicamente studiata e adeguata ai mie problemi fisici, visto che nella mia quotidianità lavorativa passo il 90% del tempo seduta di fronte ad una scrivania. Mi serve anche un supporto da collocare a terra per i piedi.

# Svezia

Anita Neuhaus, Assessore Politiche sociali regione Sörmregione

Approccio generale

## **1.1 Qual è la situazione economica e relativa all'impiego nella vostra regione?**

Nella mia regione Sormregione abbiamo ridotto il budget comunitario e quello regionale al 2% all'incirca. Circa il 7% sono disoccupati.

## **1.2 Quali sono i principi che nel tuo paese ispirano le leggi circa i soggetti difficilmente collocabili nel mondo del lavoro?**

Tutti gli uomini sono uguali. Per quanto ci riguarda nel partito socialdemocratico è sempre stata una questione importante operare per creare le possibilità di trovare un lavoro nel libero mercato per ogni persona adulta. È un diritto democratico guadagnarsi da vivere e partecipare alla vita sociale.

## **1.3 Quali sono gli obiettivi principali?**

È importante lavorare secondo le inclinazioni della gente e secondo il rispetto delle leggi. Solidarietà e finanziamenti attraverso le tasse. LSS è una legge che garantisce assistenza e occupazione ai disabili. Il gruppo con problemi psichiatrici non è incluso come dovrebbe essere.

## **1.4 Le partecipazioni si concretizzano attraverso quali modalità organizzative?**

I servizi sociali con lavoratori sociali speciali istruiti per questo ambito, le agenzie d'impiego, gli uffici assicurativi regionali sociali, lavorano insieme. I membri e i rappresentanti di queste organizzazioni incontrano i politici per discutere questi argomenti.

## **1.5 Che impatto provocano le norme sui soggetti difficilmente collocabili?**

Alcuni tipi di lavoro, occupazione, apprendistato o istruzione sono disponibili per tutti. Tuttavia, non sono sostenuti abbastanza in rapporto alle richieste.

**1.6 Esiste un sistema integrato di servizi o è previsto in un sistema di comunicazione in rete?**

Esiste, un sistema integrato di servizi.

**1.7 Qual è la gravità prevista per i soggetti difficilmente collocabili finché ci sia una formale risposta?**

Mi dispiace, non posso rispondere in maniera appropriata. Forse una nuova proposta da parte del governo potrà darle una risposta corretta.

**1.8 Ci sono ulteriori partecipazioni per l'imprenditoria da parte di disoccupati?**

Si, si può avere un sussidio speciale, una percentuale del salario.

**1.9 Qual è il livello attraverso il quale buoni principi di legge sono realizzati e si concretizzano?**

Non c'è alcuna figura che può valutarlo ma abbiamo in Svezia sempre l'opportunità di andare in tribunale se c'è il dubbio che la legge non si applicata.

**1.10 Quali sono le agevolazioni fiscali specifiche e generiche per la creazione di un'impresa da parte di soggetti difficilmente collocabili?**

Si può ottenere un esonero dal pagamento delle tasse per iniziare un'attività imprenditoriale, come in una regione povera ma per i soggetti difficilmente collocabili tutti i sussidi sono destinati individualmente.

Approccio specifico

**2.1 Qual è il livello di partecipazione e coinvolgimento dei beneficiari finali?**

Il nostro scopo è incrementare quel livello verso una vita pienamente indipendente che ha una base nella realizzazione del principio "decidi per te stesso".

**2.2 Conosce l'approccio del problema chiamato "Independent Living"?**

Si, il supporto tecnico, l'assistenza personale, la creatività e la fantasia sono gli strumenti.

### **2.3 È previsto un'assistente personale per soggetti non autosufficienti?**

Per soggetti non autosufficienti è previsto un'assistente personale.

### **2.4 Quali tecnologie sono fornite per risolvere i problemi?**

Ci sono varie soluzioni per rendere funzionale il luogo di lavoro, dare strumenti per risolvere i problemi allo scopo di creare possibilità. Vengono usati molto anche i programmi di informazioni.

### **2.5 Qual è il tasso di successo del programma di inserimento?**

Gli impieghi regolari nel libero mercato per le persone gravemente disabili sono pochi. Gli impieghi protetti finanziati dal governo o dalle comunità sono più frequenti e disponibili per gruppi più ampi.

### **2.6 Quanti soggetti difficilmente collocabili ci sono nel suo Paese?**

Non lo so. Ma stiamo lavorando molto concentrandoci su gruppi di giovani tra i 20 e i 30 anni per prepararli a dei buoni impieghi.

### **2.7 Qual è il livello di coinvolgimento del disabile?**

Vedi 2.1. c'è un forte coinvolgimento del disabile nella progettualità secondo la filosofia dell'Independent Living.

### **2.8 Qual è il ruolo dell'operatore pubblico?**

Un operatore pubblico è pienamente responsabile del risultato.

### **2.9 Qual è il ruolo della famiglia?**

La famiglia dovrebbe essere sostenuta per esempio per tenere i disabili nei weekend, nei programmi di vacanze, per la gestione degli assistenti personali ecc. Quando il bambino cresce ha il diritto ad esercitare l'autodeterminazione facendo una vita indipendente.

### **2.10 Qual è il ruolo del privato?**

Il ruolo del privato è un ruolo supplementare al pubblico.

### **2.11 Che importanza ha la formazione del soggetto difficilmente collocabile?**

La formazione dei soggetti difficilmente collocabili ha una importanza direi scarsa, ma abbiamo i piani comunitari che ci suggeriscono come gestire tali questioni.

Approccio generale.

È difficile comparare delle statistiche compiute in Svezia con altre statistiche di altri paesi europei. In Svezia quando si contano le persone che sono in età lavorativa esse sono in un *range* d'età compresa tra i 16 e i 64 anni, perché esattamente non si sa chi può o chi non può lavorare. Questo è il metodo con cui sono stati rilevati i dati. Le agenzie per il lavoro hanno statistiche relative a persone con malattie legate al lavoro, ma non tutte le persone con disabilità sono registrate in un'agenzia per il lavoro. Esse possono ottenere aiuto dalla "legge relativa al supporto dei servizi per persone con danni funzionali" oppure dalla "legge sui benefici dell'assistenza". Con queste leggi un disabile può essere aiutato nelle sue attività quotidiane, ed anche questa è una forma per creare lavoro.

### **1.1 Qual è il tessuto socio economico ed occupazionale nella vostra regione?**

Il motivo per cui è nato il nostro progetto Equal è dovuto alla situazione occupazionale in seguito alla chiusura di grosse industrie, dove molti lavoratori sono rimasti disoccupati. Così i Comuni di tre città hanno implementato questo progetto per promuovere l'imprenditorialità e stimolare le persone ad iniziare una loro attività imprenditoriale.

Questa regione ha un tessuto culturale caratterizzato da una bassa scolarità ed una produzione industriale di legno, ferro, tessitura e grandi fattorie con produzioni agricole e di bestiame. I membri di una stessa famiglia hanno tramandato il loro lavoro da una generazione all'altra. Quando queste aziende hanno chiuso è stato difficile per loro trovare un altro lavoro. L'autostima di queste persone è molto bassa, per questo esse non hanno il coraggio di iniziare una loro impresa personale.

### **1.2 Quali sono le modalità organizzative con cui si realizzano gli interventi nei confronti dei Soggetti difficilmente Occupabili ?**

I programmi per persone disabili hanno riguardato:

- centri diurni gestiti dai centri sociali del comune;

- occupazione creata da organismi pubblici rivolta a persone con disfunzioni sociali e problemi di droga;
- supporti speciali formativi svolti da un tutor che lavora a fianco del disabile finché non riesce a lavorare da solo, dando un aiuto molto importante;
- supporto salariale per disoccupati sino all'80% dell'importo in busta paga;
- aiuto per un'assistente personale se il lavoratore ha delle esigenze particolari rispetto ad un normodotato, per un massimo di € 10.000 annui;
- aiuto per la creazione d'impresa per disabili.

### **1.3 Qual è l'impatto che la normativa provoca sui Soggetti difficilmente Occupabili?**

Se il senso della domanda riguarda quanto la legge riesce ad aiutare il disabile a cercare lavoro, la risposta è positiva. Le organizzazioni non lucrative che rappresentano i disabili giocano un ruolo molto importante ed aiutano a creare una pressione nei riguardi delle autorità affinché queste continuino a lavorare per dare una vita uguale e indipendente ai disabili.

### **1.4 Esiste o è previsto un sistema integrato dei servizi nel quale essi sono messi in rete (Agenzie del Lavoro, Servizi Sociali, Provincie, Associazioni)?**

Le autorità e le istituzioni di tipo sociale in Svezia puntano molto a soluzioni individualizzate. Questo significa che chiunque tu sia, sarai trattato in maniera giusta nel crearti un piano per il futuro individualizzato, assieme all'assistente sociale, e all'agenzia per il lavoro. In questo senso ci stiamo orientando verso un sistema più aperto lavorando sui bisogni individuali della persona.

### **1.5 Fino a che livello di gravità è prevista una risposta pubblica nell'inserimento nel tessuto economico dei disabili?**

È difficile rispondere! L'orientamento è che ognuno è responsabile per se stesso della propria vita e del proprio ruolo nella società. Questo significa che se tu sei disabile e non vuoi lavorare, probabilmente non sarai costretto a recarti presso un'agenzia per il lavoro. Le pubbliche autorità cercheranno di aiutarti in diversi modi ed in un certo senso sarai costretto ad adattarti al sistema altrimenti l'assistente sociale si stancherà e ti aiuterà di meno.

Naturalmente in questo momento ci sono dei problemi economici nei comuni e, mancando del denaro, si aiuteranno di meno le persone con problemi. Diversi responsabili di agenzie del lavoro, che lavorano in diversi contesti socio economici regionali, applicheranno la legge in maniera differente.

### **1.6 Oltre che per l'occupabilità sono previsti interventi per l'imprenditorialità?**

Ci sono particolari aiuti nelle agenzie per il lavoro rivolti al supporto dell'imprenditorialità, e questi sono gli stessi per ognuno che vuole iniziare la propria impresa. L'aiuto particolare per i disabili è quello menzionato prima: (aiuto per la creazione d'impresa per disabili).

Se tu sei disoccupato e l'agenzia per il lavoro pensa che tu hai una buona idea imprenditoriale, essa ti darà supporto economico che va da sei mesi ad un anno. Lo stesso aiuto che viene dato ai disoccupati. L'agenzia per il lavoro inoltre dà un aiuto gratuito con un corso per l'imprenditorialità che dura due settimane.

### **1.7 Qual è il grado rispetto al quale i principi normativi di solito buoni, vengono trasferiti nella realtà?**

In Svezia ci sono tutte le possibilità per dare al disabile una buona qualità di vita, ma ci sono sempre cose che si possono migliorare. Inoltre dipende dal tipo di visione personale che l'assistente sociale ha, riguardo ai bisogni della persona, un migliore o peggiore servizio dato alla persona. Dipende inoltre dal disabile, dalle sue attitudini, dalla malattia e dalla situazione di vita della persona. Ci sono comunque da parte d'alcuni assistenti sociali delle resistenze a che i disabili facciano una vita uguale e indipendente.

### **1.8 Quali sono le agevolazioni fiscali generiche e specifiche per la creazione di impresa da parte dei Soggetti difficilmente Occupabili?**

Generalmente ci sono molti supporti nella società svedese per persone che vogliono iniziare un'idea imprenditoriale, sia da parte pubblica, sia da parte privata e dagli organismi non lucrativi. Molti di loro sono coinvolti nel nostro progetto.

Facilitazioni specifiche dipendono dal fatturato dell'impresa e dagli aiuti particolari che vengono dati alle imprese. Riguardo le facilitazioni fiscali non sono in grado di rispondere con esattezza perché non sono ben introdotta in questo campo.

## **1.9 Quali sono le criticità nell'applicazione delle leggi?**

Gli aspetti critici riguardano la situazione economica in Svezia, e la mancanza di persone giovani che, lavorando, possono pagare tasse per mantenere il sistema sociale. Un altro aspetto riguarda il fatto che le leggi sono strutturate in modo da dare risposte diverse a diverse esigenze e possono essere interpretate in maniere diverse. Esse inoltre danno una visione sui disabili, come siano delle persone diverse e questo non è vero, almeno così io penso. Per cui c'è sempre un rischio quando si fa qualcosa di speciale per alcune persone nella società ed il resto della popolazione si sente dispiaciuta per esse e vede esse come diverse. Noi abbiamo bisogno di leggi che siano uguali per tutti.

Approccio specifico

## **2.1 Qual è il livello di partecipazione ed il coinvolgimento dei beneficiari finali?**

Le autorità responsabili parlano spesso di coinvolgimento e partecipazione, ma queste dipendono dalla persona che si incontra nelle agenzie di lavoro o negli uffici sociali. Una situazione tipica, che succede spesso quando un disabile in carrozzina si rivolge ad un'agenzia per il lavoro con il suo Assistente Personale, è che l'addetto parla e si rivolge all'Assistente Personale e non al disabile. Noi diciamo che essi parlano "sulla testa" della persona interessata. Ma questo fa parte del modo di essere del mondo.

## **2.2 È conosciuto l'approccio al problema denominato "Vita Indipendente"?**

Se non ho capito male "Vita Indipendente", è un movimento o una parola e allo stesso tempo s'intende un particolare approccio per creare nei confronti dei disabili una vita uguale ed indipendente.

## **2.3 È prevista la figura dell'Assistente Personale per i soggetti non autosufficienti?**

Non riesco a capire esattamente la domanda; cosa intendi quando dici soggetti non autosufficienti? I disabili o le persone che non riescono a prendere cura di se stessi nelle operazioni normali della loro vita?

Se non riesci a prenderti cura di te stesso tu hai il diritto ad avere un Assistente Personale secondo la legge. Che tipo d'aiuto è quello di un'assistente sociale che

prende decisioni per conto del disabile? La retribuzione per l'assistente personale è regolata da accordi tra il disabile, il retribuito e l'associazione di categoria.

#### **2.4 Quali tecnologie possono essere messe in atto per la soluzione dei problemi?**

In Svezia le Contee sono responsabili della sanità ed anche delle apparecchiature tecniche e tecnologiche richieste dal disabile. Esiste un particolare Dipartimento per questo. Se ti ricordi di Kaj (ndr persona disabile incontrata prima dell'intervista) quella persona con una macchina particolare, egli riceve un aiuto per l'adattamento tecnologico di cui egli bisogna. Il disabile deve pagarsi una parte della macchina da solo e per il resto paga la Contea.

Se il disabile ha dei bisogni particolari egli andrà a discutere con l'assistente sociale quanto deve pagare di tasca sua e quanto è a carico della società. I servizi erogati dipendono dal tipo di lavoro esercitato e dall'educazione della persona.

#### **2.5 Qual è il tasso di successo degli inserimenti lavorativi?**

Alcune statistiche dal Comune di Flen (17 000 inhabitants):

Dall'agenzia per il lavoro:

Ci sono 228 persone iscritte, con menomazioni funzionali, a svolgere dei lavori. Di questi 111 persone sono occupate con un aiuto salariale, cinque persone lavorano nel settore pubblico, quattro persone lavorano con un altro tipo di supporto per l'impiego di disoccupati, una persona ha avuto un posto per fare pratica, due persone sono in un programma nazionale finanziato dall'agenzia per il lavoro e 17 persone sono inserite in un programma speciale attraverso l'agenzia per il lavoro (ottengono la patente di guida, imparano a scrivere un piano di lavoro e un programma individuale d'impresa).

Dagli uffici sociali:

140 persone ottengono servizi e supporti in base alla legge. Non ho i dati necessari per dire quanti di loro hanno un'attività lavorativa.

Il Dipartimento di educazione del Comune ha improntato varie scuole per ragazzi ed essi possono andare in un'altra città per ottenere particolari trattamenti educativi.

#### **2.6 Quanti sono nella vostra Regione i Soggetti difficilmente Occupabili?**

È difficile rispondere a questa domanda! Dipende da come si fa il calcolo. In Svezia vengono registrati come menomati nella funzione, le persone con deficit anche tenendo conto dell'educazione e dell'esperienza lavorativa avuta. Questo non significa che i disabili possono avere un secondo lavoro. Altre statistiche fanno il calcolo delle persone disabili, ma questo non è sufficiente.

Questo aspetto riguarda come vengono considerati gli esseri umani e se tutte le persone hanno avuto delle opportunità. Penso non ci siano soggetti difficilmente occupabili! È tutto relativo a quanto noi pensiamo sia possibile fare e al valore della persona.

### **2.7 Qual è il protagonismo del disabile?**

Alle volte il protagonismo del disabile è molto alto, alle volte è molto basso. In ogni caso penso che il coinvolgimento del disabile sia molto importante. Ci sono molte organizzazioni non-profit che lavorano per questi diritti, ma non sono sicura che il governo stia sempre ad ascoltarle. Quando si devono prendere delle decisioni, vengono consultate le organizzazioni di categoria?

### **2.8 Qual è il ruolo dell'operatore pubblico?**

Il ruolo degli operatori pubblici è quello di mettere d'accordo i diritti dei disabili con la legislazione, in modo da non discriminarli. Loro devono lavorare con equità in modo da dare le stesse opportunità a tutti.

### **2.9 Qual è il ruolo della famiglia?**

La famiglia dovrebbe fare la famiglia e supportare i suoi membri sempre. L'operatore pubblico dovrebbe aiutare la famiglia a prendersi cura delle sue persone care che hanno bisogno d'aiuto. Ho la sensazione che oggi il ruolo della famiglia è più importante che in passato. Una volta la famiglia relegava i disabili negli istituti e si dimenticava di loro oppure andava a far visita loro una volta ogni tanto.

### **2.10 Qual è il ruolo del privato: Aziende, Associazioni, ecc.?**

Le associazioni stanno lavorando per migliorare la situazione e per supportare i diritti dei disabili. Queste associazioni il più delle volte sono costituite da disabili. Essi sono membri dell'associazione ed alcuni di essi vi lavorano.

Le fabbriche dovrebbero rendere accessibili ai disabili i loro locali. Per esempio i bagni dovrebbero essere accessibili a tutti. Nel 2010 in Svezia, secondo una legge, tutti i locali dovranno essere accessibili ai disabili.

### **2.11 Quanta importanza viene data alla formazione dei soggetti difficilmente occupabili?**

Non capisco esattamente la domanda: cosa intendi per formazione? Intendi quanta importanza alla società ci mette per dare ai disabili pari opportunità?

Penso che questo sia preso in seria considerazione in Svezia. Nella nostra tradizione noi non nascondiamo le persone con disabilità o con altri tipi di problemi. Noi inoltre stiamo compiendo un grosso sforzo per aiutare tutte le persone nell'ottenere il proprio lavoro. Avere un lavoro è uno dei più importanti obiettivi in Svezia.

**1.1 Qual è la sua età?**

Ho 60 anni

**1.2 Che tipo di disabilità ha e quali sono le sue abilità residue da un punto di vista motorio?**

Ho la sclerosi multipla, ed il diabete. Per spostarmi uso una carrozzina ed ho bisogno di aiuto per la gestione della mia persona e la gestione della casa.

**1.3 Cosa faceva prima del trauma?**

Lavoravo come ingegnere tecnico nella fabbrica Volvo.

**1.4 Come è cambiata la vita dopo il trauma?**

Dopo la malattia la vita è cambiata completamente, fino ai trent'anni la mia sclerosi multipla non mi ha dato grossi problemi, poi ha iniziato a darmi dei problemi, cominciando dalla deambulazione con il bastone e ora sono seduto sulla carrozzina.

**1.5 Di che tipo di ausili necessita nella vita quotidiana e quali tecnologie utilizza?**

Necessito di una carrozzina, e posso guidarla usando la mia mano sinistra. Uso l'ascensore.

**1.6 Di quale titolo di studio è in possesso?**

Sono in possesso di un diploma tecnico della scuola superiore

**1.7 Sa usare il computer e tecnologie in genere.**

So usare il computer e le tecnologie bene.

**1.8 Come ha riorganizzato la vita dopo il trauma?**

Dopo il trauma ho cercato di riorganizzarmi il meglio possibile, ottenendo l'aiuto dai servizi sociali ed ora ho il mio assistente personale.

**2.1 Qual è l'aiuto che la normativa sull'occupazione-imprenditorialità Le ha dato?**

Ho come aiuto una contribuzione sul salario, un aiuto per la mobilità con l'automobile, e una compensazione relativa all'handicap.

**2.2 Qual è stato il suo livello di partecipazione e coinvolgimento nell'inserimento lavorativo?**

Sono stato coinvolto dall'ufficio per il lavoro della contea, e dal datore di lavoro.

**2.3 Di quali tecnologie sentirebbe la necessità per la soluzione dei suoi problemi?**

Per risolvere i miei problemi necessito di un computer e di un assistente personale

**2.4 Quale ruolo ha rivestito la famiglia nella sua vita, nella gestione della disabilità in relazione al lavoro?**

Io sono single e vivo da solo

**2.5 Quale aiuto hanno dato i servizi sociali?**

Sono stato aiutato negli adattamenti per la mia casa, adattamenti tecnologici, un servizio di alzata il mattino e adesso godo del servizio dell'assistente personale.

**2.6 Quale aiuto hanno dato i servizi sanitari?**

I servizi sanitari mi danno un aiuto per la fisioterapia e per la riabilitazione.

**2.7 Qual è stato il ruolo del privato: Aziende, Associazioni, ecc.?**

Per me è stato molto importante reperire informazioni dalle mie organizzazioni di riferimento, STIL e NHR.

**2.8 Ha un assistente personale?**

Attualmente ho un'assistente personale.

**2.9 Che importanza ha l'assistente personale nella sua vita?**

L'assistente personale è molto importante per la gestione della mia vita.

**2.10 Chi cura la formazione del suo assistente personale?**

La formazione del mio assistente personale è curata da me in prima persona e dalla cooperativa STIL.

**2.11 Con che contratto è assunto e con che soldi è pagato il suo assistente personale?**

Il mio assistente personale ha un accordo d'impiego con la cooperativa, la quale riceve il denaro dal governo svedese per pagarlo.

**2.12 Quanta importanza è stata data alla sua formazione?**

Sia la cooperativa, sia le organizzazioni sindacali danno una notevole importanza alla formazione dell'assistente personale.

**2.13 Di quali aiuti e supporti pubblici sentirebbe la necessità?**

Sentirei la necessità di un supporto economico direttamente alla mia persona elargito dall'operatore pubblico. Il governo svedese, cioè lo Stato, paga la mia cooperativa la quale paga il mio assistente.

## Bibliografia

### Dottrina

A.A.V.V. — *Figli per sempre* — Carrocci Editore, Roma, 2002.

A.A.V.V. “*Handicap e Legislazione: Diritti in gioco*”, pubblicazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri Dipartimento per l’informazione e l’editoria; Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato.

G. Alibrandi, *In tema di assunzioni obbligatorie degli invalidi del lavoro*, 1949.

F. Angeli, *Formazione e lavoro: l’efficacia dei nuovi strumenti giuridici e istituzionali*, Milano, 2003.

F. Angeli, *Network per l’inserimento dei soggetti deboli*, Fondazione Labos, Asl Frosinone, Istiss per il lavoro, Milano, 2003.

G. Battafarano, Giovanni Paolo Fontana, *I nuovi lavori dell’handicap*.

A. Bellavista, «*Assunzione Obbligatoria*», Milano, 1997.

R. Belli, *Forum — Terzo Settore, rapporto 2002—2003*, I Libri del Salvagente, Lunaria, Roma, 2002.

M. Biagi, *Disabili e diritto del lavoro*, Il Sole 24 Ore, 1999.

Bozzao, *Il collocamento mirato e le relative convenzioni*, Torino, 2000.

L. Caiazza, *Lavoro dei disabili e sanzioni: chiarimenti del Ministero*, in *Guida lav.*, 2001, 9.

E. Calabrò, *Il lavoro tra progresso e mercificazione* EDIESSE, Roma, 2004.

M. Castelnuovo Tedesco, *Assunzione obbligatoria di mutilati e invalidi del lavoro e «diritto di scelta» delle aziende assicuratrici*, in *Assunzione* 1951.

U. Chiappelli, *Aspetti giur. della utilizzazione del minorato*, in *Infortuni*, 1961.

R. Ciampi, *Le professioni del futuro*, in *ASPHInforma*, n. 1/2000.

G. Conti, *La nuova legge sulle assunzioni obbligatorie e la Costituzione*, 1969.

P. Curzio, *Lavoro e diritti dopo il decreto legislativo 276/2003*, Cacucci Editore 2004.

D’Avossa, *Il collocamento obbligatorio*, 1990.

Antonio D’Harmant François, *La nuova disciplina delle assunzione obbligatoria: prime note*, RIDL, 1999.

De Luca Tamajo R., *Nuovi strumenti di inserimento al lavoro: dal contratto di formazione e lavoro all’accordo di inserimento formativo per l’assunzione*.

Fiori, *Assunzioni obbligatorie lavoro a domicilio*, 1979.

A. Frassinetti, *Assunzione obbligatoria al lavoro degli invalidi di guerra*, Milano 1952.

D. Garofalo, *Disabili e lavoro, Profilo soggettivo*, in *Dir. prat. lav.*, 1999, 37.

P. Gremigni, *Lavoro dei disabili e gare di appalto*, in *Guida lav.*, 2000, 46.

G. Hernandez, *Una timida minaccia a buon fine (a proposito di invalidi psichici)*, in *Dir. lav.*, 1990, II.

L. Ladisi, *Diversamente abile, ugualmente lavoro*, ED INSIEME, Terlizzi 2000.

A. Maresca, S. Ciucciiovino, *Regolamentati i tirocini formativi e di orientamento*, in *Dir. prat. lav.*, 1998.

Maresca, *Rapporto di lavoro dei disabili assetto dell'impresa*, 1999.

Massi, *Il nuovo collocamento obbligatorio*, Milano, 2000.

F. D. Mastrangeli, *Misure sanzionatorie a carico dei datori di lavoro*, in *Diritto al lavoro dei disabili: commentario alla legge n. 68 del 1999*, a cura di M. Cinelli e P. Sandulli.

Mazzoni, *Manuale di Diritto del Lavoro*, Milano 1988.

M. Miscione, *Dialoghi di diritto del lavoro*, Milano, 2001.

<sup>1</sup> C.A. Nicolini, *Misure di agevolazione per le assunzioni di disabili*, in *Diritto al lavoro dei disabili: commentario alla legge n. 68 del 1999*, a cura di M. Cinelli e P. Sandulli.

S. Nocera, *Requiem per la legge 68/99 sul collocamento mirato* (articolo apparso su *Vita non profit online*).

Pagliero, *Collocamento dei disabili*, 1999.

P. Pascucci, *Libertà e attività sindacale*, in L. Gaeta.

P. Pascucci, *Telelavoro e diritto*, Giappichelli, Torino, 1998.

G. Pera, *Assunzioni obbligatorie e contratto di lavoro*, Milano, 1970.

M. Pianese, *Assunzioni obbligatorie: l'esperienza lombarda*, 1996.

Piazza, Vecchiato — *Legislazione e tipologia dei servizi sociali* Cleup editr. Padova, 2000.

V. Pinto, *La modernizzazione promessa. Osservazioni critiche sul decreto legislativo 10 settembre 2003 n. 276*.

Sciortino Pietro, "Sull'inesistenza del diritto al lavoro del disabile", in *Tempi Nuovi*, 2004, n. 5.

M. Scorda, *Un sistema inaccettabile*, in *Tempi Nuovi*, 2004, n. 6.

Simi, *Disposizioni di legislazione sociale particolari ad alcune categorie di lavoratori* Borsi e Pergolesi, Padova 1959.

C. Stelluti "Lavoro informazione", 1999.

Stolfa *Il rapporto di lavoro: subordinazione e costituzione* Utet, 1993.

P. Tullini, *Il diritto al lavoro dei disabili: dall'assunzione obbligatoria al collocamento mirato*, 1999.

Tursi , *La nuova disciplina del diritto lavoro dei disabili*, 1999.

L. Zoppoli, *Gli obiettivi di inclusione sociale nella riforma del mercato del lavoro* (intervento al convegno *Work in progress*, Roma 18-19 marzo 2004).

Tiraboschi, *Incentivi all'occupazione, aiuti di Stato, diritto comunitario della concorrenza*, Torino, Giappichelli, 2002.

## **Documenti**

Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato Delle Regioni, *Pari opportunità per le persone con disabilità: un Piano d'azione europeo*, (COM/2003/0650 def.).

Convegno "La persona diversamente abile, il suo inserimento lavorativo e la qualità della sua vita", in *Incontro*, periodico trimestrale dell'A.N.M.I.C. della Provincia di Udine, 2004, n. 2.

*Lavoro e nuove regole. Dal Libro Bianco al decreto legislativo 276/2003*, collana Formazione ISF, Roma, Ediesse.

Sns Occupazione, *Mirare alle competenze. Analisi delle competenze e collocamento mirato al lavoro dei portatori di handicap*, Isfol, 2000.

Trattato di Amsterdam, International Classification of Impairments, Disabilities and Handicaps (ICIDH) 1980.

## Sitografia

- <http://www.asphi.it/>
- <http://www.cgil.it/giuridico>
- [www.comunitàdicapodarco.it](http://www.comunitàdicapodarco.it)
- <http://www.elearningeuropa.info/>
- <http://www.handylex.org/>
- [http://www.isfol.it/BASIS/web/prod/document/DDD/mlmonog03\\_1.htm](http://www.isfol.it/BASIS/web/prod/document/DDD/mlmonog03_1.htm)
- <http://w3.ittiq.cnr.it/aiuto/cronolog.htm>
- <http://www.snripd.pt>
- <http://www.unicz.it/lavoro>
- [www.unicz.it/lavoro/NOVITA.htm](http://www.unicz.it/lavoro/NOVITA.htm)