

INTRODUZIONE

La presente Relazione viene sottoposta all'esame del Parlamento in osservanza del disposto dell'articolo 21 della legge 12 marzo 1999, recante "Norme per il diritto al lavoro dei disabili", che impegna questa amministrazione ad illustrare, con cadenza biennale e sulla base delle relazioni annualmente trasmesse dalle regioni e dalle province autonome, lo stato di attuazione dei principi e delle disposizioni della legge stessa.

Tale adempimento si aggiunge a quello, già da tempo collaudato, della predisposizione della Relazione annuale al Parlamento sulla situazione di avanzamento delle politiche dell'handicap, prescritto dalla legge 5 febbraio 1992, n.104, sebbene, diversamente da questo, si propone di approfondire l'argomento della disabilità da un angolo visuale e specialistico, come quello dell'inserimento dei lavoratori disabili nel circuito lavorativo.

Entrambi gli interventi di verifica sono stati quindi avviati a norma di diverse disposizioni di legge, la cui vigenza risale ad un momento precedente a quello nel quale è stata delineata la nuova organizzazione istituzionale degli assetti di Governo, che ha determinato l'accorpamento in un'unica amministrazione delle competenze sulle politiche sociali e delle attribuzioni in materia di lavoro e di previdenza.

In prospettiva appare auspicabile il superamento

dell'attuale separazione concettuale ed operativa degli interventi promossi dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali in questo settore, mediante la costruzione di una complessiva politica rivolta alla disabilità, nella quale le diverse iniziative trovino collocazione e valorizzazione all'interno di un comune e coerente quadro di riferimento.

1. LO SPIRITO INNOVATIVO

La realizzazione dell'individuo nel lavoro è principio che sempre più negli anni recenti si è andato affermando e sviluppando, nel senso di concepire l'effettuazione della prestazione lavorativa non più e non solo come necessario strumento di soddisfazione dei bisogni ma soprattutto come momento di dispiegamento della personalità di ciascuno, anche nelle relazioni interpersonali e nello scambio di esperienze.

L'affermazione sempre più forte di tale tendenza e l'aspirazione a costruire una dimensione lavorativa nella quale prevalga la centralità dell'individuo è particolarmente spiccata con riferimento alle nuove politiche occupazionali indirizzate ai lavoratori disabili, definite di recente con la legge di riforma n.68 del 1999 e con il pacchetto dei provvedimenti attuativi, la cui portata innovativa si coglie in via immediata nell'enunciazione del principio del collocamento mirato, che costituisce lo spirito informatore

dell'intero impianto normativo e sul quale si va edificando, tassello dopo tassello, la moderna forma di tutela per l'avviamento al lavoro dei portatori di handicap.

Spesso, in maniera forse affrettata, si circoscrive il significato del collocamento mirato alla volontà di assicurare il corretto inserimento nel circuito lavorativo del disabile, in armonia con le sue capacità, attitudini, inclinazioni professionali e personali; in realtà, nei due anni di applicazione del nuovo assetto, è apparso con chiarezza che il principio cardine affonda le sue radici in un profondo mutamento culturale, del quale la legge n.68 costituisce il punto d'arrivo, la traduzione amministrativa di una esigenza già sentita e frequentemente addirittura realizzata, particolarmente nell'ambito delle realtà dell'impresa sociale e nelle forme della cooperazione di lavoro. Già in tali dimensioni, in effetti, era riscontrabile la determinazione a superare l'ottica prevalentemente assistenziale nella quale lo Stato interveniva a sostegno di necessità puramente economiche del disabile, a vantaggio della valorizzazione delle capacità del soggetto disabile e del potenziamento delle risorse possedute da ciascun individuo, affinché questo potesse trovare nella prestazione lavorativa motivo di soddisfazione ed occasioni di aggregazione e socializzazione.

Il legislatore del 1999 generalizza questo modello, pur mantenendo, in linea con le

esperienze europee e a salvaguardia di categorie comunque bisognose di specifica tutela, i vincoli di assunzioni in capo ai datori di lavoro pubblici e privati. Modello da esportare nell'universo comune delle tipologie di lavoro, connotato dall'attenzione all'itinerario di vita del disabile, per il quale il momento dell'inserimento lavorativo costituisce il primo traguardo di un processo di crescita che parte da lontano e che è finalizzato all'obiettivo della completa maturazione socio-lavorativa dell'individuo.

Non più tolleranza e assistenza, dunque, ma riconoscimento delle capacità globali della persona e promozione delle professionalità stesse come risorse imprescindibili per la collettività nel contesto della produzione e dei servizi.

2. LO SCENARIO ISTITUZIONALE

Se è questo lo sfondo sul quale prende vita il progetto innovativo delle assunzioni obbligatorie, non deve trascurarsi che il grado di efficacia del sistema, così come concepito, è funzione delle caratteristiche gestionali delle autonomie territoriali e delle competenze del personale operante in tali attività, nonché delle tipologie e varietà di strumenti disponibili in ciascuna realtà, risultanti dall'altrettanto recente decentramento dei servizi per l'impiego. Pertanto, se da un lato il nuovo quadro normativo si

distingue per innovazione e varietà di interventi, per altro verso la fattibilità dei suoi effetti richiede notevoli assunzioni di responsabilità da parte di tutti i soggetti istituzionalmente chiamati alla sua realizzazione, sia a livello istituzionale che con riferimento ai datori di lavoro, diretti destinatari degli obblighi previsti dalla legge.

Per tali ragioni, notevoli sono state le energie investite da parte del Ministero per assicurare, nelle pur esistenti differenziazioni locali, livelli di partenza uniformi dei nuovi assetti, prima di tutto con la definizione dell'accordo sugli standards dei servizi per l'impiego, concepiti come argomento prioritario di intervento nell'ambito della realizzazione del Master Plan sui servizi all'impiego, per la programmazione dell'utilizzo delle risorse dei Fondi comunitari per il periodo 2000 - 2006.

Si è subito rivelata essenziale, dunque, per il buon esito dell'operazione di revisione della disciplina delle assunzioni obbligatorie, l'azione concorrente del supporto e del monitoraggio delle strutture preposte alla funzione di collocamento (che comprende, in un'accezione più ampia, l'insieme dei compiti propulsivi di orientamento e di realizzazione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro), per un verso, e quella dell'assistenza per l'attuazione dei principi della legge n.68, in considerazione dell'inversione di tendenza operata con la riforma nei termini sopra sinteticamente illustrati.

A due anni dall'entrata in vigore del nuovo impianto normativo, i risultati ottenuti, che saranno più dettagliatamente documentati nel corso della seguente trattazione, dimostrano che le iniziative così coordinate, sempre ritagliate sulle esigenze della base (operatori e utenti) ed assunte con intenti e modalità discussi e condivisi, hanno dato i frutti che era lecito attendere, in considerazione della svolta amministrativa in senso decentrato e della nuova cultura della disabilità, imposta dalla riforma.

Si aggiunga, quale elemento da tenere nella dovuta considerazione nel corso dell'analisi, la oggettiva, estrema complessità della materia, che richiede conoscenze istituzionali non solo di settore, ma proiettate anche sul più generale versante del diritto del lavoro e della legislazione sociale; a mero titolo esemplificativo, si pensi alla modalità di inserimento della convenzione, strumento privilegiato dalla legge di riforma, che impegna gli operatori dei servizi nella ricerca di soluzioni flessibili, adeguatamente calibrate sulle caratteristiche professionali e umane del lavoratore disabile, in funzione della tipologia di impiego offerta dal datore di lavoro.

Né va trascurato che il meccanismo che assicura la realizzazione del collocamento mirato rende indispensabile l'attivazione di sinergie tra gli organi rispettivamente responsabili delle singole fasi del

procedimento: evidente è la necessità di un collegamento funzionale tra i Comitati tecnici, istituiti a livello provinciale, veri e proprie strutture di orientamento e di sostegno all'inserimento, e le Commissioni sanitarie integrate, di cui alla legge n.104 del 1992, competenti per l'accertamento della capacità globale, attuale e potenziale del soggetto, che concorrono, insieme al Comitato tecnico, alla ricostruzione del profilo socio-lavorativo del disabile.

Per tali ragioni, l'apprezzabile risultato conseguito (che, pur nelle indubbie, persistenti, difficoltà di funzionamento di talune sue componenti, comunque induce a valutare positivamente, nel complesso, la netta inversione di tendenza rispetto al vecchio sistema) è anche diretta conseguenza della corretta impostazione metodologica, basata sulla prassi della concertazione con le regioni, le parti sociali e le associazioni rappresentative delle categorie dei disabili, il cui contributo, reso da personalità, designate dai predetti organismi, di alto profilo tecnico, è stato costante e proficuo tanto da permettere il conseguimento di soluzioni condivise, nelle quali hanno trovato efficace composizione istanze ed interessi diversi e spesso antitetici.

3. LA SCELTA DI METODO

Fin dalle fasi iniziali dell'analisi della nuova disciplina, e prima ancora dell'entrata in

vigore della legge (con l'eccezione delle norme aventi per lo più ad oggetto l'emanazione della normativa di esecuzione, è opportuno ricordare che il blocco qualificante della nuova disciplina ha acquisito efficacia 300 giorni dopo la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, il 18 gennaio 2000), è apparso evidente che il percorso della sua attuazione non poteva prescindere dalla periodica verifica della messa a punto di strutture e programmi per la fornitura del servizio reso a livello regionale e provinciale. Al controllo, d'altra parte, doveva accompagnarsi la costante opera di codificazione degli indirizzi generali, che il confronto con i soggetti coinvolti rendeva indispensabile, per evitare il consolidamento di comportamenti ingiustificatamente diversificati nell'interpretazione dei principi, se non addirittura, in casi limite, la paventata interruzione del servizio, che si è sempre riusciti ad evitare.

Nel presente documento saranno quindi illustrate le tappe più importanti di questo processo, caratterizzato dal parallelo impegno nella rilevazione e nella produzione normativa, l'una causa e al tempo stesso, effetto dell'altra, impegno del quale oggi è possibile attestare il compimento del primo stadio e verificare il livello di riuscita del riordinato sistema.

Nella **parte prima**, sono illustrate le attività svolte e le iniziative assunte da parte dell'amministrazione centrale, a cominciare dai provvedimenti di

attuazione, continuando con le circolari e le note di indirizzo, per finire, almeno nella presente fase, con l'aggiornamento dello stato di funzionamento degli organi, del grado di operatività dei servizi, dei numeri relativi ai fruitori degli elenchi speciali (iscritti, avviati con le diverse modalità previste dalla legge, occupati).¹ Nell'esposizione si è privilegiato un approccio critico, preferito a quello analitico — narrativo, nella convinzione che dal presente documento debba ripartire l'indagine, nella prospettiva di migliorarne quanto più possibile il portato sostanziale, individuandone i punti di forza come anche le debolezze, da affrontare e riconsiderare con spirito aperto e costruttivo.

Nella **parte seconda** sono raccolte le relazioni trasmesse dalle regioni, precedute dall'illustrazione di sintesi dei loro contenuti e dalla ricognizione generale di obiettivi e risultati conseguiti. Per la raccolta delle informazioni, l'ufficio incaricato della predisposizione della presente Relazione, in osservanza di quanto previsto dall'articolo 21 della legge n.68, ha invitato le regioni (nell'anno appena trascorso, con riferimento al 2000, e nell'anno in corso per quanto riguarda gli interventi effettuati nel 2001 e nei primi mesi del 2002) a trasmettere dettagliate informazioni sull'entità e i

contenuti delle iniziative dirette a porre in essere i principi della legge n.68 e ad assicurare il corretto funzionamento delle strutture operative e degli organi direttivi, garanti dell'avvio e del funzionamento a regime della disciplina.

La **parte terza**, a carattere discorsivo, espone considerazioni tecniche di carattere generale sul funzionamento del meccanismo delle assunzioni obbligatorie, soffermandosi, in particolare, su taluni profili che, alla luce della prima esperienza applicativa, oggi sembrano meritevoli di interventi correttivi per una loro migliore funzionalità operativa.

A completamento del testo che si presenta all'esame e alla valutazione del Parlamento, è presente, **nella parte quarta**, un'esaustiva selezione dei provvedimenti e degli atti di indirizzo emanati dalla competente Direzione generale per l'impiego del Ministero del lavoro e delle politiche sociali sulla nuova disciplina delle assunzioni obbligatorie. Va peraltro sottolineato che, accanto agli atti ufficiali con valenza generale, gran peso ha avuto, nella edificazione del nuovo impianto, l'attività consultiva diretta a soddisfare interrogativi dei singoli interlocutori istituzionali e degli utenti dei servizi di collocamento, attività che ha contribuito in maniera determinante alla realizzazione dell'attuale assetto.

¹ Le schede utilizzate per l'aggiornamento dello stato di attuazione e per la raccolta dei dati sugli iscritti e sugli occupati sono riportate nell'apposita sezione di lavoro.

PARTE PRIMA

COMPETENZE E ATTIVITÀ DEL MINISTERO DEL LAVORO
E DELLE POLITICHE SOCIALI IN MATERIA DI ASSUNZIONI
OBBLIGATORIE, A NORMA DELLA LEGGE 12 MARZO 1999, N. 68

PARTE PRIMA

COMPETENZE E ATTIVITA' DEL MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI IN MATERIA DI ASSUNZIONI OBBLIGATORIE, A NORMA DELLA LEGGE 12 MARZO 1999, N. 68.

1. Produzione normativa

In attuazione della legge 12 marzo 1999, n.68, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali – Direzione generale per l'impiego, ha emanato quattro provvedimenti di attuazione, espressamente previsti dalla legge, e ha predisposto, di concerto con le altre amministrazioni interessate, un provvedimento di riordino delle modalità di effettuazione degli accertamenti di disabilità, emanato dal Presidente del Consiglio dei Ministri. A completamento del pacchetto normativo sono stati pubblicati una serie di atti di indirizzo, nei quali sono affrontati i temi di maggiore rilievo e di più elevata problematicità, per l'individuazione di linee uniformi di comportamento.

I provvedimenti di attuazione sono stati emanati nell'arco temporale di un anno, precisamente tra il novembre del 1999 e l'ottobre del 2000. Il periodo è decisamente breve, se si considera che l'intero pacchetto è stato ampiamente concertato con le parti sociali, le regioni e le associazioni rappresentative delle categorie protette, e che i regolamenti emanati hanno dovuto superare il vaglio degli organi istituzionali coinvolti nella procedura di emanazione (Parlamento, Consiglio di Stato, Consiglio dei Ministri, Conferenza unificata, Corte dei conti, amministrazioni statali interessate).

Si riportano, distinti per il triennio 1999 - 2001, gli interventi normativi che compongono la disciplina in materia di assunzioni obbligatorie.

1.1 Anni 1999 – 2000 - Decreti e circolari

Decreto ministeriale 22 novembre 1999: “Disciplina della trasmissione dei prospetti informativi da parte dei datori di lavoro soggetti alla disciplina in materia di assunzioni obbligatorie di cui alla legge 12 marzo 1999, n. 68”

Il provvedimento regola le modalità di compilazione e di trasmissione dei rapporti informativi che ciascun datore di lavoro, soggetto all’obbligo di assunzione dei lavoratori disabili, deve annualmente inoltrare ai competenti servizi provinciali per denunciare la situazione di assolvimento o di scopertura dei posti riservati; in tale seconda ipotesi, l’invio del prospetto si identifica con la richiesta di avviamento. A tale provvedimento accede uno schema di prospetto, che è stato predisposto dal Ministero al solo fine di individuare con omogeneità un insieme di informazioni dalle quali è possibile evincere la effettiva condizione del datore di lavoro rispetto all’obbligo di assunzione.

Il predetto schema, elaborato a supporto dell’attività di rilevazione dei servizi provinciali e divulgato tramite la pubblicazione sul sito istituzionale, è stato adottato dalla maggior parte dei servizi provinciali, seppure non vincolante nella forma e nella sostanza, ferme restando le informazioni essenziali da trasmettere, a norma del decreto ministeriale.

Decreto ministeriale 13 gennaio 2000, n.91: “Regolamento recante norme per il funzionamento del Fondo nazionale per il diritto al lavoro dei disabili, istituito dall’art.13, comma 4, della legge 12 marzo 1999, n.68”.