

## PREMESSA

La Legge 12 marzo 1999, n. 68 "Norme per il diritto al lavoro dei disabili", entrata in vigore il 18 gennaio 2000, prevede all'art. 21 che "Il Ministro del Lavoro e della Previdenza sociale ogni due anni, entro il 30 giugno, presenti al Parlamento una relazione sullo stato di attuazione della presente legge, sulla base dei dati che le regioni annualmente, entro il mese di marzo, sono tenute ad inviare al Ministro stesso".

Tale impegno figura tra gli obiettivi dell'attività istituzionale della Direzione generale per l'Impiego del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, la quale ha richiesto alle Regioni ed alle Province autonome di far pervenire nei tempi stabiliti tutte le informazioni necessarie alla redazione della Relazione, sulla base di uno schema che assicuri l'acquisizione di tutti gli elementi essenziali a illustrare l'attuazione della Legge nel biennio 2002-03.

Quanto richiesto, dati quantitativi, aspetti qualitativi, procedure applicative ed esperienze significative correlate, hanno consentito di comporre una Relazione al Parlamento che ha lo scopo di offrire elementi conoscitivi al decisore politico, attraverso la descrizione del livello di consolidamento istituzionale del dettato normativo, del livello di utilizzo degli istituti contemplati e delle eventuali criticità ancora esistenti.

La struttura della presente Relazione è stata elaborata per essere sufficientemente articolata da poter garantire la restituzione dei dati e delle considerazioni elaborate a livello regionale e, nel contempo, consentire livelli aggregati di analisi in grado di delineare il panorama dei servizi per il collocamento mirato delle persone disabili, così come prefigurato dalla Legge 68/99.

La consistenza dei documenti ha suggerito l'articolazione della Relazione in più volumi: il primo di analisi e di commento delle informazioni qualitative e di elaborazione statistica dei principali dati sul piano nazionale e regionale; i successivi, invece, di raccolta sistematica delle relazioni regionali pervenute, garantendo nel contempo rilevanza ai contributi delle amministrazioni regionali e uniformità delle informazioni.

## ARTICOLAZIONE DELLA RELAZIONE

La Relazione presenta lo stato di attuazione della Legge 68/99, sulla base dei dati che le Regioni inviano annualmente al Ministero del Lavoro. Esso si suddivide in due parti.

La prima parte ha come titolo "**GLI SVILUPPI DELLA LEGGE A LIVELLO NAZIONALE**" e si sviluppa in 5 capitoli.

In particolare, nel primo capitolo, "**I PRINCIPALI DATI STATISTICI NAZIONALI**" l'apertura prevede una breve presentazione dell'universo della disabilità in Italia (fonte Istat), arricchita da un quadro descrittivo delle caratteristiche principali espresse dai Servizi per l'Impiego in merito al collocamento mirato (fonte Isfol).

In queste pagine vengono illustrati i principali dati quantitativi relativi all'integrazione lavorativa dei disabili, inviati dalle regioni ed aggregati a livello nazionale:

- iscrizioni alle liste uniche provinciali, comprensive dei soggetti di cui all'art. 18 della legge;
- inserimenti lavorativi, distinti per modalità di avviamento;
- risoluzioni dei rapporti di lavoro;
- quote di riserva nelle imprese sottoposte ad obblighi di legge, ripartite per fasce dimensionali.

Il secondo capitolo, "**LA GESTIONE AMMINISTRATIVA E FINANZIARIA**", illustra, sempre a livello nazionale, le informazioni messe a disposizione dalle Regioni in merito a:

- stato di aggiornamento delle graduatorie;
- provvedimenti di esenzione dagli obblighi e sospensioni totali temporanee;
- certificazioni di ottemperanza.

Questa parte della Relazione consente di osservare le caratteristiche dei principali adempimenti amministrativi di responsabilità dei servizi competenti.

Il terzo capitolo della sezione, dal titolo "**I PRINCIPALI INDIRIZZI DI POLITICA ATTIVA PER IL LAVORO DEI DISABILI**", esamina le principali tendenze espresse dai livelli regionale e provinciale, riguardo all'integrazione lavorativa dei disabili. In particolare, il capitolo affronta l'argomento operando una lettura per macro area geografica (Nord ovest; Nord est; Centro; Sud e Isole) delle informazioni disponibili riguardanti:

- il funzionamento delle Commissioni L.104 e dei Comitati tecnici provinciali;
- le modalità di avviamento al lavoro;
- l'istituto delle Convenzioni;
- le relazioni con il territorio e con i principali attori interessati.

La trattazione comprende, infine, l'illustrazione del quadro attuativo di ciascuna Regione appartenente alla macro area di riferimento.

Un quarto capitolo, "**LE INIZIATIVE A CARATTERE NAZIONALE**", illustra le iniziative del Governo e dell'Amministrazione intervenute o pianificate nel periodo interessato, con particolare riferimento:

- agli indirizzi interpretativi del d.l. 19 dicembre 2002, n.297 (contenente disposizioni modificative e correttive del d.l. 21 aprile 2000, n.181), in relazione a quanto previsto dalla L.68/99 riguardo la composizione della lista unica;
- al confronto intercorso con l'organismo di coordinamento di regioni e province in relazione al funzionamento delle agevolazioni previste dall'art.13 della L.68/99;
- all'emanazione del D.D. del 21 luglio 2003 sulla Ripartizione del Fondo nazionale per il diritto al lavoro dei disabili ed all'avvio della discussione sull'impianto metodologico del monitoraggio sull'utilizzo del Fondo stesso;
- alla previsione di una linea di attività del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali finalizzata alla messa a punto di un sistema ordinario di rilevazione sugli esiti occupazionali delle persone disabili.

Il capitolo conclusivo della prima sezione, "**PRESENTAZIONE DEL GENERALE STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE**", fornisce un quadro di sintesi in merito al consolidamento istituzionale e sulla progressiva applicazione degli istituti previsti dalla normativa. Il capitolo segnala altresì i principali punti di forza e le criticità riscontrate nell'applicazione della normativa. Tra i primi, si segnala principalmente un complessivo livello di applicazione degli istituti previsti ormai molto avanzato, confortato peraltro, su tutto il territorio nazionale, da un numero rilevante di avviamenti al lavoro. Tra le principali acquisizioni della riforma, inoltre, si segnala il progredire dell'integrazione e delle sinergie tra differenti articolazioni degli uffici competenti, rappresentate dal numero

elevato di protocolli di intesa stipulati fra i servizi per l'impiego, sociali, sanitari, della formazione professionale, ecc.

Tra gli elementi di criticità manifestati, si possono ricordare la limitata applicazione fatta registrare dalle convenzioni con cooperative sociali o professionisti disabili, previste dall'art.12 della Legge 68/99; la complessità del meccanismo di fiscalizzazione degli oneri contributivi, disciplinato dall'art.13; l'opportunità di dare seguito a quanto previsto provvisoriamente per i soggetti contemplati all'art.18.

La seconda parte della Relazione, dal titolo "**LO STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE NELLE REGIONI E PROVINCE AUTONOME**", illustra il panorama dei servizi, dei provvedimenti normativi e dei principali dati, assumendo come quadro di riferimento le singole regioni o province autonome. A fronte di una produzione molto diversificata delle informazioni da parte delle singole amministrazioni, tale sezione è stata organizzata in schede regionali/provinciali, ciascuna delle quali è articolata nel seguente modo:

- I principali dati statistici
- Quadro analitico sistematico dei principali provvedimenti
- Scheda riepilogativa dei provvedimenti, per argomento e per fonte normativa

La presente Relazione si compone inoltre di undici volumi, dal titolo "**Le relazioni delle Regioni**", che documentano le principali analisi e le iniziative che compongono le Relazioni che ciascuna Regione ha inviato al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

#### NOTA METODOLOGICA

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Direzione Generale per l'Impiego – per la predisposizione della seconda Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 12 marzo 1999, n.68 ha richiesto alle Regioni l'invio del materiale informativo all'uopo predisposto, introducendo, altresì, nuovi strumenti e modalità di rilevazione, anche informatici, in grado di assicurare l'acquisizione delle informazioni qualitative e quantitative secondo criteri di uniformità delle informazioni e standardizzazione degli indicatori. Tale iniziativa va a collocarsi all'interno di un quadro di interventi, effettuato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – D.G. Impiego, teso ad armonizzare i momenti di verifica, richiesti dal legislatore in merito all'efficacia degli strumenti innovativi introdotti dalla nuova legge sul collocamento obbligatorio, con le azioni di sistema funzionali all'implementazione dei processi di integrazione lavorativa delle

persone disabili. Coerentemente, la Direzione Generale per l'Impiego ha, altresì, previsto lo svolgimento di un'attività di monitoraggio dei flussi finanziari regolamentati dagli artt. 13 e 14 della Legge 68/99 necessaria per verificare gli effetti delle agevolazioni finanziarie introdotte dal nuovo impianto normativo sugli impatti occupazionali.

Nella realizzazione di questo quadro di interventi, così come nella predisposizione della presente Relazione, la D.G. Impiego si avvale del contributo dell'Isfol - Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori - ente pubblico di ricerca, istituzionalmente preposto anche all'analisi ed allo studio delle tematiche connesse all'integrazione lavorativa delle persone disabili attraverso l'espletamento di attività di monitoraggio periodico sui servizi per il collocamento mirato e di specifiche indagini di campo.

Nello specifico caso della redazione della presente Relazione, va precisato che le linee guida inviate dal Ministero alle Regioni e Province Autonome per l'anno 2003 sono state arricchite, rispetto alla documentazione relativa all'anno precedente, onde consentire di dare conto in maniera più esaustiva dei vari aspetti della normativa. La necessità di acquisire una serie di indicatori ritenuti essenziali per un'efficace presentazione dello stato di attuazione della Legge 68/99 ha scontato una parziale difformità delle informazioni tra i dati 2002 e quelli relativi al 2003. La limitata opportunità di comparazione tra le due serie storiche oggetto della rilevazione si è manifestata principalmente nel confronto sui dati quantitativi. Tale constatazione ha determinato la scelta di illustrare nelle pagine seguenti principalmente i dati riguardanti il 2003, acquisiti per via informatica nella seconda fase della rilevazione, salvaguardando comunque i richiami all'annualità precedente laddove ciò si rendeva possibile.

## PARTE PRIMA

### GLI SVILUPPI DELLA LEGGE A LIVELLO NAZIONALE

#### CAPITOLO 1

##### I PRINCIPALI DATI STATISTICI NAZIONALI

###### 1.1 LA CONDIZIONE OCCUPAZIONALE DEI DISABILI IN ITALIA

Al solo scopo di fornire alcune coordinate per la comprensione delle informazioni statistiche commentate nell'ambito di questo capitolo, vengono qui di seguito presentati i principali dati resi disponibili dall'Istituto Nazionale di Statistica in merito alla condizione occupazionale dei disabili in Italia<sup>1</sup>.

In base alle stime elaborate dall'Istat sarebbero 577.000 le persone in età da lavoro (15-64 anni) che dichiarano di avere problemi di salute e di soffrire di una riduzione di autonomia continuativa. Il 46,4% di queste persone sono donne. Sono invece 1.951.000 le persone della stessa classe d'età che, pur soffrendo di problemi di salute non denunciano una riduzione di autonomia o segnalano di avere questo problema saltuariamente.

Per quanto riguarda il primo gruppo, il 19,1% si dichiara occupato e l'1,4% ufficialmente disoccupato. Le persone in qualche modo in cerca di un'occupazione corrisponderebbero al 2%, mentre l'1,4% si dichiara non in cerca di lavoro, ma comunque disponibile a lavorare. Ben il 76% del gruppo dichiara infine di non essere disponibile a lavorare.

La situazione si presenta abbastanza diversa se prendiamo in considerazione le stesse informazioni relativamente alle persone che soffrono di meno per la riduzione di autonomia. In questo caso, infatti, si dichiara occupato quasi il 43% del gruppo, mentre si dichiara non disponibile una quota comunque rilevante, ma inferiore alla precedente, corrispondente al 46,8%. I disoccupati corrisponderebbero al 2,8%, mentre il totale delle

---

<sup>1</sup> I dati si riferiscono all'anno 2002. cfr. Istat. *Rilevazione trimestrale sulle forze di lavoro*, Istat- Forze di lavoro - Media 2003 - per maggiori informazioni consultare la sezione Lavoro del sito [www.istat.it](http://www.istat.it). Nell'indagine sono stati definiti diversi livelli di riduzione di autonomia. Le persone che hanno un problema di salute con riduzione di autonomia continuativa sono coloro che hanno un problema di salute o un handicap, che dura da più di sei mesi o che pensano possa durare per più di sei mesi, che crea difficoltà in modo continuativo al punto di chiedere l'aiuto di altre persone. Le persone che hanno un problema di salute senza riduzione o con riduzione di autonomia saltuaria sono coloro che invece che pur avendo un problema di salute o un handicap, che dura da più di sei mesi o che pensano possa durare per più di sei mesi, non hanno difficoltà oppure hanno difficoltà in modo saltuario nelle attività di tutti i giorni. Il terzo gruppo è composto da coloro che non hanno alcun problema di salute o un handicap.

persone in cerca di occupazione corrisponderebbe al 4,5% del totale. La categoria che si dichiara infine non in cerca di occupazione, ma comunque disponibile a lavorare supererebbe di poco il 3%.

In entrambi i casi la maggior parte delle persone occupate risiede nell'Italia settentrionale (51,6% nel caso di una riduzione continua di autonomia, 55,2 nell'altro), mentre troviamo al Centro tra il 20 e il 21% e la restante parte al Sud. La stessa situazione differisce un po' riguardo alle persone non occupate, in questo caso al Nord troviamo rispettivamente il 42,3 e il 46% di essi; al Centro il 20,3 ed il 18,4; al Sud il 37,3 ed il 35,6%.

La maggior parte degli occupati è di sesso maschile (69,1%), mentre per i non occupati risulta vero il contrario (29,6%). Allo stesso modo il livello di istruzione finisce per penalizzare il secondo gruppo, se confrontato con chi lavora.

Potenzialmente più problematica appare la situazione di questa categoria in termini di percezione di reddito. Nella stessa indagine infatti circa il 96% di essi ha dichiarato di non ricevere alcun sussidio in relazione alla condizione di difficoltà relativa in cui versa.

Solo una piccola parte dei non occupati ha dichiarato di essere iscritta presso un Centro per l'impiego e precisamente il 10,7% di coloro i quali soffrono di una forma continua di riduzione di autonomia e quasi il 15% degli altri. Il dato interessante, che apparentemente contrasta con questo, è però che in entrambe i casi oltre il 99% di essi ha ricevuto almeno un'offerta di lavoro. Di particolare interesse nell'economia della presente relazione risultano infine le risposte fornite in merito alla necessità di supporti nello svolgimento di eventuali attività lavorative. A riguardo, il 25% dei soggetti con riduzione di autonomia continuativa ha dichiarato che per lavorare avrebbe bisogno di attrezzature speciali o dell'assistenza di altre persone, mentre il 48,6% ha risposto di no. Le stesse percentuali presentano ovviamente un andamento diverso nel caso di soggetti con un livello di autonomia più elevato. In questo caso solo l'8,6% di essi ha infatti denunciato un bisogno di questo tipo, a fronte del 56,5 che lo ha decisamente negato.

E' degno di nota che in entrambe i casi una larga fetta di rispondenti (pari rispettivamente 26,4 e al 34,9%) ha dichiarato di non saper rispondere o non ha risposto affatto al quesito.

## 1.2 I SERVIZI COMPETENTI PER IL COLLOCAMENTO MIRATO

Il passaggio tra collocamento obbligatorio e collocamento mirato non poteva essere certamente agevole, intervenendo a modificare drasticamente gli equilibri e i comportamenti di tutti i soggetti coinvolti, in primo luogo di quegli uffici competenti che operano a livello provinciale nell'ambito dei Servizi pubblici per l'impiego. Su un primo versante, infatti, il nuovo concetto di collocamento introdotto dalla norma implica la predisposizione e l'utilizzo di molteplici strumenti ed agevolazioni atti a facilitare l'incontro tra competenze a disposizione del singolo disabile e caratteristiche del posto di lavoro.

Il riconoscimento delle capacità lavorative residue della persona disabile richiede un complesso meccanismo di diagnosi funzionale e delle competenze individuali al quale sono chiamate a fornire il loro contributo nuove figure professionali, che vanno ad integrare il lavoro svolto dalle Commissioni della L.104/92 già operative e i nuovi Comitati tecnici.

Questa fase preliminare di accertamento del profilo socio professionale della persona disabile ha come naturale prosecuzione il dover garantire, lungo tutto il processo di integrazione lavorativa e da parte di differenti attori volta per volta implicati, una capacità interpretativa della singola posizione individuale che coinvolge i servizi interessati nelle loro diverse funzioni. L'efficacia di questi servizi, inoltre, dovrebbe essere uno dei principali sostegni per le persone disabili le quali, oltre ad essere chiamate ad un confronto con l'amministrazione di riferimento per la compilazione della propria scheda individuale<sup>2</sup>, devono misurarsi anche con meccanismi di *matching* con il versante della domanda di lavoro che, nelle procedure antecedenti, li vedeva ai margini del confronto.

Altro elemento impegnativo per i servizi competenti è il passaggio da mera pratica amministrativa a progettazione di un processo di inclusione che innesca dinamiche relazionali e capacità di problem solving non sempre già disponibile presso le strutture operanti sul territorio. Un ulteriore fattore di discontinuità si insinua nel ruolo assegnato dalla riforma ai datori di lavoro i quali, seppure naturalmente sottoposti ai vincoli di legge, si trovano a beneficiare di un maggior numero di agevolazioni ed incentivi e vengono chiamati ad interagire con il servizio pubblico nella programmazione degli inserimenti anche tramite il coinvolgimento temporaneo di soggetti terzi (si vedano, tra l'altro, le convenzioni ex artt.11 e 12 Legge 12/03/99 n°68).

La citazione di alcune informazioni provenienti dal monitoraggio Isfol nell'ambito della presente Relazione consente di introdurre alcuni livelli di analisi ad integrazione delle relazioni annuali prodotte dalle Regioni e offre l'opportunità di osservare le differenti

<sup>2</sup> art.8 L.12/03/99 n°68 ed inoltre art.9 c.2 D.P.R. 10/10/2000 n°333



strutture proposte a livello provinciale per l'erogazione dei servizi di integrazione lavorativa dei disabili.

L'attività di monitoraggio svolta dall'Isfol sin dall'attuazione della riforma introdotta con la Legge n.68 del 1999, ha come obiettivo il pervenire ad una periodica raffigurazione dei percorsi di accesso al lavoro dei disabili. Le rilevazioni si rivolgono all'intero universo dei servizi provinciali competenti attraverso strumenti di indagine, elaborati secondo criteri tesi ad ottenere informazioni sia di carattere quantitativo, sia pertinenti alle modalità di gestione dei servizi.

L'indagine approfondisce, in particolare, ruoli, funzioni, modalità di intervento dei principali attori istituzionali coinvolti nella riforma. A ciò, si aggiunge una rilevazione statistica sui principali dati quantitativi provenienti dalla gestione del collocamento lavorativo dei disabili.

L'analisi dell'effettiva entrata in funzione dell'insieme di misure attive per il lavoro, prefigurato dalla legge 68/99, deve essere necessariamente operata a livello provinciale. E' infatti in questa dimensione amministrativa e territoriale che la strutturazione degli "uffici competenti" previsti dal Capo II della legge è venuta assumendo una fisionomia via via più precisa, frutto dell'incontro delle linee programmatiche regionali e provinciali con le esigenze espresse dai lavoratori disabili e dalle imprese. Allo stesso modo è nelle modalità effettive di realizzazione del sistema di delega all'interno della triade Regione/Provincia/CPI che, analogamente a quanto avviene per la riforma dei Servizi per l'impiego, è possibile interpretare le linee di sviluppo del processo di apprendimento istituzionale che si sta verificando in ognuno dei contesti nei quali la riforma è stata calata.

Un primo dato interessante circa l'assetto del sistema di deleghe può essere assunto verificando in che misura risultano attivati i servizi per il collocamento dei disabili presso i Centri per l'impiego.

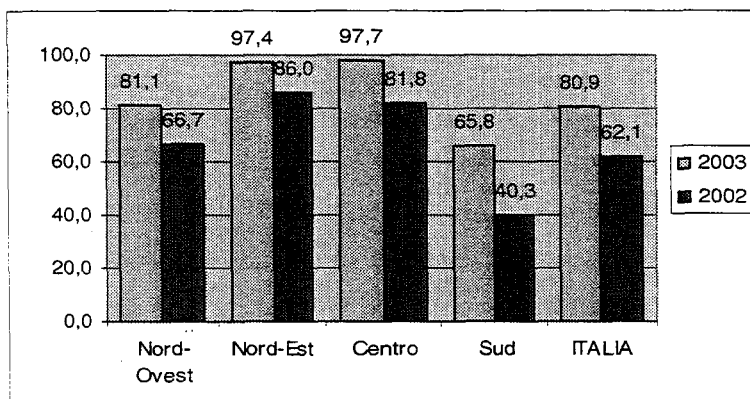
La rilevanza del ruolo attivo giocato dai Centri per l'impiego nel quadro del collocamento mirato si ricollega al significato da dare all'approccio di politica attiva in un settore caratterizzato da specifiche esigenze, quale quello dei lavoratori disabili. Un intervento attivo di *policy* sul mercato del lavoro deve infatti intendersi tale, in quanto in grado di stimolare comportamenti adattivi da parte degli attori – sia sul versante dell'offerta come su quello della domanda – ovviamente all'interno dei limiti di sicurezza stabiliti in sede di dialogo sociale, in maniera tale da non compromettere il funzionamento dello stesso mercato con un aumento eccessivo dei rischi connessi alle strategie intraprese dai vari soggetti.

Assumendo questo punto di vista, al ruolo di mediazione e di garanzia di trasparenza assegnato ai Servizi pubblici per l'impiego si aggiunge, nel caso dei disabili, un compito essenziale di conoscenza dettagliata delle caratteristiche e delle esigenze delle categorie

e dei singoli utenti effettivamente disponibili al lavoro in un determinato bacino occupazionale. Esigenze e caratteristiche da coniugare con i limiti di compatibilità espressi dalle tipologie delle posizioni di lavoro rese note dalle aziende, nel rispetto dell'ampia libertà di scelta a queste ultime riconosciuta in sede legislativa.

I Centri per l'impiego si presentano quindi, laddove opportunamente attrezzati e dotati di risorse umane a tale scopo preparate, come il luogo di incontro per eccellenza del sistema di finalità, aspettative ed esigenze sopra delineato. Ciò tanto più nelle zone del Paese dove l'articolazione locale dei servizi competenti aveva già fornito contributi significativi in merito all'anticipazione dei contenuti della legge 68/99.

Grafico 1 - Attivazione del Collocamento obbligatorio presso i Centri per l'impiego. Confronto anni 2002 e 2003. Per area geografica (v.%)



Fonte: Monitoraggio SPI 2003 dei servizi per il collocamento mirato dei disabili

Nell'80,9% dei CPI italiani (grafico 1), secondo le rilevazioni del 2003, risultava attivo un servizio rivolto alle persone disabili, con un incremento significativo delle attivazioni che nell'anno precedente raggiungeva il 62,1% dei centri. Da una prima analisi su macro aggregati territoriali, si può osservare come le regioni del Centro (97,7%) e del Nord-est (97,4%) abbiano la quasi totalità dei CPI aperti alle esigenze degli utenti della Legge 68/99. Il Sud e le isole hanno compiuto lo sforzo più rilevante, con un incremento di oltre 20 punti percentuali, mentre il Nord-ovest si attesta sulle medie nazionali.

Per quanto riguarda il livello di attivazione di questi servizi (grafico 2), inoltre, prevale ancora una tipologia di servizi di base, rappresentata dallo smistamento delle pratiche presso gli altri servizi e dall'offerta di servizi informativi sugli adempimenti amministrativi (45,1%), concentrata per il 50% nell'area del Mezzogiorno.

I livelli avanzati, invece, sono presenti nel 33 % dei CPI, assorbendo le attività che diversamente sono appannaggio degli uffici provinciali. In questo aggregato, che assicura servizi quali la costruzione di progetti individuali, orientamento, formazione, servizi di