

## CAPITOLO 5

### PRESENTAZIONE DEL GENERALE STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE

#### 5.1 IL QUADRO DI RIFERIMENTO NAZIONALE

I processi di adeguamento che seguono abitualmente un'ampia riforma hanno tempi e modalità non sempre fluidi e lineari, soprattutto se quest'ultima interviene su un sistema complesso qual è il mercato del lavoro. Ciò vale anche per il collocamento lavorativo dei disabili, drasticamente modificato nella sua sostanza dalla Legge 12 marzo 1999 n. 68, "Norme per il diritto al lavoro dei disabili".

La complessità nella quale si è trovata inizialmente avviluppata la messa in cantiere di questa riforma offre spunti contrastanti: da un lato positivi, nel suo beneficiare di effetti dinamici che coinvolgono l'intero contesto istituzionale di riferimento, dall'altro, per le stesse ragioni, sfavorevoli, in quanto naturalmente condizionata da processi riorganizzativi caratterizzati da elevate priorità.

I riferimenti a quella prima fase non sono pochi. E' qui sufficiente, per ponderarne la massa critica, citare l'attuazione del decentramento promosso dal D.lgs. n.469/97 con il principio di integrazione tra servizi per l'impiego, politiche attive del lavoro e politiche formative a livello locale; la rivisitazione dei servizi sociali, educativi e formativi, introdotta dal D.lgs. n.112/98; il potenziamento del ruolo degli enti locali nella programmazione socio-sanitaria così come scaturisce dalla Legge n.419/98; il nuovo assetto dell'assistenza sociale come proposto dalla legge quadro n.328 del 2000 ed infine, la riforma del titolo V della Costituzione, che anche in questo campo ha definito nuovi equilibri tra centro e periferia.

Lo svolgimento dell'Anno europeo delle Persone disabili ha poi coinciso in Italia con una serie di interventi di *policy*, destinati ad impattare più o meno direttamente anche sul delicato rapporto fra disabili e lavoro.

Il Piano di Azione Nazionale per l'Occupazione 2003 (discusso e approvato nel Consiglio dei Ministri del 5 dicembre 2003) ricapitola l'inquadramento generale di interventi sul mercato del lavoro, fra i quali troviamo anche quelli destinati ai disabili<sup>16</sup>. Il documento, pur tenendo presente l'importanza della svolta operata dalla Legge 68/99, illustra i propositi del Governo e delle Regioni nei confronti dello sviluppo di nuove opportunità di formazione, di lavoro e di raggiungimento dell'autonomia. Tali proposte si basano sullo

sviluppo di un sistema a rete fra i servizi di inserimento lavorativo e quelli educativo-formativi e socioassistenziali.

Le misure previste, in particolare, sono le seguenti:

- implementazione di progetti integrati di rete;
- monitoraggio del grado di organizzazione ed operatività dei servizi;
- predisposizione di programmi di inserimento delle categorie svantaggiate (in collaborazione con le iniziative formative regionali), validi per gruppi interregionali omogenei (si vedano le esperienze dei contratti di area e degli accordi di programma) da convertire sul versante socio-lavorativo;
- valorizzazione del telelavoro;
- attivazione di un sistema di monitoraggio e di impatto della Legge 68/99;
- diffusione delle buone prassi di inserimento sperimentate con la legge 68/99;
- iniziative di sensibilizzazione sulle opportunità offerte dalla Legge 68/99 e diffusione di particolari iniziative innovative e qualificate di inserimento lavorativo.

Sempre nel 2003 si è assistito all'introduzione di modifiche significative nel panorama legislativo, seppure destinate a modificare il funzionamento della 68/99 ancora solo in prospettiva.

Sul fronte più strettamente lavoristico, l'approvazione del Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, attuativo della Legge delega 14 febbraio 2003, n. 30, ha introdotto, fra le altre, almeno due importanti innovazioni che coinvolgono direttamente i lavoratori disabili.

Nell'articolo 14 del Decreto, dedicato a Cooperative sociali e inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati, viene disciplinata la stipula fra i Servizi per l'impiego e le associazioni sindacali dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale e con le associazioni di rappresentanza, assistenza e tutela delle cooperative di cui all'articolo 1 comma 1, lettera b), della Legge 8 novembre 1991, n. 381, e con i consorzi di cui all'articolo 8 della stessa legge, convenzioni quadro su base territoriale aventi ad oggetto il conferimento di commesse di lavoro alle cooperative sociali medesime da parte delle imprese associate o aderenti<sup>17</sup>. Allorché

<sup>16</sup> Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Piano di Azione Nazionale per l'Occupazione 2003, Quaderni Spinn, Roma, febbraio 2004.

<sup>17</sup> La convenzione quadro, che deve essere validata da parte della Regione, disciplina le modalità di adesione da parte delle imprese, l'individuazione dei lavoratori disabili a cura dei servizi competenti, modalità di attestazione del valore complessivo del lavoro conferito annualmente e la correlazione col numero di lavoratori inseriti; il coefficiente di calcolo del valore unitario delle commesse; promozione e sviluppo delle commesse di lavoro a favore delle cooperative sociali; eventuale costituzione nell'ambito delle agenzie sociali, di cui all'art. 13 dello stesso Decreto, di una struttura tecnico-operativa senza fini di lucro a supporto delle attività previste dalla convenzione; limiti e percentuali massime di copertura della quota d'obbligo da realizzare con lo strumento della convenzione.

l'inserimento lavorativo nelle cooperative sociali riguarda lavoratori disabili che presentino particolari caratteristiche e difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario, in base alla esclusiva valutazione dei servizi, l'inserimento stesso si considera utile ai fini della copertura della quota di riserva. La congruità della commutabilità dei lavoratori inseriti in cooperativa sociale dovrà essere verificata dalla Commissione provinciale del lavoro.

Dal punto di vista operativo la norma prevede con sufficiente chiarezza percorsi e limiti del nuovo istituto. Così alla procedura di definizione negoziale degli obiettivi e delle regole da far valere in sede locale (la convenzione quadro), devono affiancarsi il ruolo di controllo assegnato alla Regione e alla Commissione provinciale del lavoro<sup>18</sup> e quello delle Agenzie sociali per il lavoro<sup>19</sup>, chiamate al non facile compito di sostenere il funzionamento della rete pubblico-privato e di individuare i settori produttivi dove sia realmente ipotizzabile procedere alla definizione delle commesse imprenditoriali.

Passando ad un secondo istituto, nell'articolo 54 dello stesso Decreto 276/03 il contratto di inserimento viene previsto anche per persone riconosciute affette da un grave handicap fisico, mentale o psichico. Queste persone possono quindi essere assunte sulla base di un progetto individuale di adattamento delle competenze professionali del lavoratore a un determinato contesto lavorativo, di durata non inferiore a nove mesi e non superiore a diciotto (nel caso dei disabili la durata massima può essere estesa fino a trentasei mesi). Nell'articolo 59 si precisa che la categoria di inquadramento del lavoratore può essere inferiore anche di due livelli alla categoria spettante ai lavoratori addetti a mansioni funzioni che richiedono qualificazioni corrispondenti a quelle al conseguimento delle quali è preordinato il progetto di inserimento dei lavoratori oggetto del contratto. Ai lavoratori svantaggiati assunti con contratto di inserimento si applicano, per il momento, gli incentivi economici previsti dalla disciplina vigente in materia di contratto di formazione e lavoro.

E'opportuno ricordare come il contratto in esame venga a sostituire il contratto di formazione lavoro. In questo quadro, una prima conseguenza diretta dell'intervento del contratto nel campo normato dalla 68/99 è rappresentato proprio dal venir meno della possibilità di utilizzo del contratto di formazione lavoro per l'attivazione di convenzioni di inserimento, previste dall'art. 11 della stessa legge.<sup>20</sup>

Un altro evento occorso nel 2003, direttamente connesso al rapporto fra disabili e mercato del lavoro è stato rappresentato dall'approvazione della Legge 9 gennaio 2004, n. 4, Disposizioni per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici. Obiettivo della legge, è quello di favorire l'accesso dei disabili alle nuove tecnologie

<sup>18</sup> In relazione alla valutazione della congruità della commutabilità ai fini della copertura della quota di riserva dei lavoratori inseriti in cooperativa sociale.

<sup>19</sup> Prefigurate dall'art. 13 dello stesso Decreto.

<sup>20</sup> D. GAROFALO, *Il contratto di inserimento: dall'occupabilità all'adattabilità*, in "LG", in corso di pubblicazione.

dell'informazione, evitando che esse determinino forme di emarginazione, ma anzi promovendone l'uso come fattore abilitante.

La norma si pone come strumento incentivante nei confronti dei privati, mentre nei confronti della Pubblica Amministrazione, intesa in senso lato, introduce alcuni obblighi sorretti da sanzioni. In particolare essa prevede che i nuovi contratti stipulati dalla P. A. per la realizzazione di siti Internet siano colpiti da nullità, qualora non rispettino i requisiti di accessibilità. Più in generale, l'inosservanza delle disposizioni della legge da parte del pubblico amministratore comporterà responsabilità dirigenziali e disciplinari.

Una seconda finalità particolarmente importante della legge è poi quella di assicurare l'accessibilità e la fruibilità degli strumenti didattici e formativi: ad esempio i testi scolastici per gli studenti disabili, con particolare riguardo agli studenti non vedenti o ipovedenti.

In generale la Legge 4/2004 si limita a fissare delle regole generali, rimandando, per la sua concreta attuazione, ad un Regolamento governativo, in relazione alla precisa disciplina delle situazioni giuridiche, ed ad un Decreto ministeriale che stabilisca le metodologie tecniche per la verifica dell'accessibilità dei siti Internet. Entrambi questi provvedimenti dovranno rispettare le linee guida fissate in materia dalla normativa internazionale.

Per concludere questa breve rassegna è infine opportuno ricordare che il nuovo Piano di azione nazionale contro la povertà e l'esclusione sociale 2003-2005<sup>21</sup> ha conferito rilievo specifico alla categoria dei disabili, nel quadro dell'obiettivo di favorire l'inserimento delle fasce più deboli della popolazione nella vita e nel mondo del lavoro. Nell'ambito di una strategia di rafforzamento delle misure rivolte alle persone con disabilità, il NAP inclusione<sup>22</sup> individua, sia pur genericamente, le seguenti azioni tese a favorire le loro condizioni di integrazione nel contesto professionale e produttivo del Paese:

- verifica dell'applicazione della legge 68/99;
- completamento dell'informatizzazione dei dati in tutti i Servizi per l'impiego;
- attivazione di politiche di *mainstreaming*;
- sostenere l'occupazione di donne con disabilità;
- rafforzamento delle tecnologie e del telelavoro;
- istituzione di gruppi di lavoro per studiare l'uso delle tecnologie dell'informazione e del telelavoro, per migliorare l'integrazione delle persone con disabilità nel mercato del lavoro;

---

<sup>21</sup> Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Piano di azione nazionale contro la povertà e l'esclusione sociale 2003-2005*.

<sup>22</sup> Per un esame dettagliato del processo di implementazione del NAP 2001 si può consultare il *Report on the Italian NAP Inclusion 2001*, predisposto dal valutatore indipendente SRS per la Commissione europea. Sugli

- sviluppare forme di autoimprenditorialità delle persone giovani con disabilità, anche attraverso l'istituzione di un'apposito fondo di 5.500.000 Euro.

Per tali azioni, che devono essere realizzate nel triennio di riferimento del Piano stesso, non vengono comunque fornite informazioni più specifiche o indicatori di valutazione.

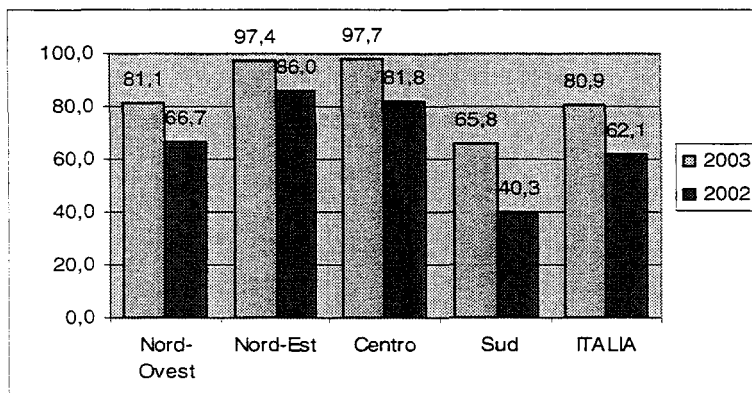
## 5.2 L'ARTICOLAZIONE DEI SERVIZI COMPETENTI

Dall'analisi dei dati prodotti dalle Regioni si evince che, seppure a diverse velocità, i servizi competenti sono all'opera, chiamati a proporsi in maniera nuova e più congrua alle esigenze dei disabili e delle imprese. Tanto più, se ciò si considera inserito in un ampio processo di "apertura" alle logiche di mercato da parte dei servizi pubblici, con la conseguente necessità di misurarsi con la soddisfazione del cliente.

Nel caso specifico, al cliente-disabile viene data l'opportunità, o per meglio dire gli si riconosce il diritto, di offrirsi al mercato sulla base delle concrete competenze in suo possesso; al cliente-impresa, in virtù di accresciute agevolazioni, viene dato modo di avvalersi di risorse produttive a costi vantaggiosi, abbandonando l'odiosa valutazione del "parcheggio" come male minore. Alle istituzioni ed ai soggetti collettivi coinvolti, spetta il compito di rafforzare le potenzialità dell'offerta, facilitando contestualmente le procedure di inserimento avviate dai datori di lavoro. E' opportuno rammentare, inoltre, il consistente divario tra mercati del lavoro locali mentre, su un altro versante, restano sempre da verificare le condizioni nelle quali le diverse strutture pubbliche sono chiamate ad attivare interazioni sul territorio quando non sostenute da un patrimonio di esperienze consolidato. Malgrado tali premesse, il progresso che si rileva è visibile, quantomeno nell'adeguamento dei servizi pubblici ad un mandato ampio e suscettibile di interventi attivi a favore di un accrescimento di efficacia ed efficienza.

Quanto emerge dalle rilevazioni sembra indicare che, almeno nelle circostanze nelle quali le attività risultino a regime, gli uffici competenti per il collocamento mirato abbiano tentato una raffigurazione organizzativa seguendo logiche di ottimizzazione delle risorse esistenti, con una particolare attenzione alle risposte delle quali erano capaci i CPI di riferimento (grafico 14). Non sembrano, dunque, comparire preclusioni concettuali nei confronti dei Centri ma, l'intento delle Amministrazioni sembra quello di fornire il tempo sufficiente alle strutture per amministrare efficientemente un servizio complesso e con una articolata composizione di dispositivi e di interlocutori.

Grafico 14 - 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

Quanto emerge è il risultato di una vasta operazione di adattamento elaborato dai servizi pubblici provinciali i quali, pur autonomi nei processi decisionali che li riguardano, sembrano aver condotto un percorso di apprendimento e di ristrutturazione organizzativa analogo, su tutto il territorio nazionale.

Ciò richiama i complessivi processi di *networking*, che prevedono una codificazione delle conoscenze, delle regole e delle informazioni, assumendo come efficienti le dinamiche di cooperazione e comunicazione istituzionali ed operative tra gli interlocutori sui diversi livelli.

L'analisi delle modalità con le quali i CPI predispongono il ventaglio di servizi offerti al territorio porta a delineare l'identikit di almeno due tipologie di intervento. Un primo gruppo caratterizzato da un orientamento prevalentemente amministrativo, dove le caratteristiche del modello organizzativo lasciano presupporre che al CPI sia stata assegnata una posizione non certo periferica, nel quadro dei servizi territoriali, ma comunque iniziale e di primo contatto con l'utenza, eventualmente finalizzata a fornire anche le informazioni sulla mappa degli uffici competenti. Un secondo gruppo - che riunisce i Centri che sperimentano servizi individualizzati all'utenza disabile e approcci di tipo consulenziale nei confronti delle imprese - indirizzato dalla programmazione provinciale ad assumere un ruolo più centrale, nell'ambito della rete di servizi locali, e in grado di fornire un ventaglio di servizi di livello sofisticato gestendoli in un quadro di autonomia relativamente ampio.

La strutturazione di questo tipo di Centri risulta peraltro legato a due tipi diversi di scelte effettuate in sede di definizione delle politiche locali del lavoro (scelte che ovviamente risultano influenzate dalla storia amministrativa locale): quella di decentrare effettivamente a tutti o alla maggior parte dei CPI della provincia le funzioni del collocamento mirato a più stretto contatto dell'utenza; o viceversa quella di individuare

nello specifico Centro interessato il punto di riferimento territoriale per questi stessi servizi (non necessariamente ubicandolo presso il capoluogo) e magari per altre sperimentazioni innovative.

Presumibilmente, si tratta di un processo evolutivo che ha rafforzato tutti quegli elementi che, nel corso del tempo, hanno superato ostacoli più efficacemente di altri, garantendo da una parte una elevata flessibilità sul versante operativo ed inter-organizzativo e, dall'altra, rispondendo alle sollecitazioni espresse agli utenti e dal sistema sociale ed economico di riferimento. Seguendo questa ipotesi interpretativa, quel che si può auspicare in seguito dovrà essere il risultato di un rapporto dialettico con il territorio ed i suoi attori, confortato da un processo di comunicazione dinamico e condiviso tra centro e periferia, laddove le linee di indirizzo ed il relativo portato applicativo vengano desunti da momenti significativi di verifica e adeguamento del servizio alle sollecitazioni dell'ambiente esterno.

Per comprendere meglio i risultati dell'analisi occorre ricordare anche che la complessa attuazione delle deleghe conferite dal legislatore ordinario alle Regioni in materia di politiche del lavoro si è riflessa anche nella nuova gestione dell'inserimento lavorativo dei disabili.

Sulla scorta dell'ampia autonomia conferita alle Regioni nella gestione delle nuove competenze, il nuovo sistema del collocamento obbligatorio non si è potuto sviluppare in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale, in parte a causa dei tempi differiti di attuazione della riforma, in parte per la complessità dell'iter di istituzione delle nuove strutture di livello locale responsabili dell'attuazione della 68/99 (fra gli altri gli "uffici competenti" introdotti dall'art. 6 della legge nazionale).

### 5.3 LA QUALITÀ DEGLI INSERIMENTI LAVORATIVI

A fronte di un volume di iscritti agli elenchi unici (tabella 10) pari a 496.665 (di cui 131.402 iscritti nel 2003), i dati sugli avviamenti confermano come, a quattro anni dalla sua entrata in vigore, la legge 68/99 abbia effettivamente rappresentato per il mondo della disabilità l'opportunità di beneficiare di un periodo generalmente favorevole, per quanto riguarda la crescita dell'occupazione nel nostro Paese.

E questo anche e soprattutto in contesti geografici o in distretti produttivi dove la precedente normativa si era contraddistinta per la sua difficile applicabilità (si pensi soprattutto al Mezzogiorno e ad alcune aree dell'Italia centrale).

Tabella 10 – Iscritti agli elenchi unici provinciali per area geografica e sesso (v.a.)

<b>NORD-OVEST</b>		<b>Maschi</b>	<b>Femmine</b>	<b>TOTALE</b>
	N° iscritti disabili	33794	34413	68207
	N° iscritti ex art. 18	769	1253	2022
	<b>N° totale iscritti</b>	<b>34563</b>	<b>35666</b>	<b>70229</b>

<b>NORD-EST</b>		<b>Maschi</b>	<b>Femmine</b>	<b>TOTALE</b>
	N° iscritti disabili	20687	15304	35991
	N° iscritti ex art. 18	675	673	1348
	<b>N° totale iscritti</b>	<b>21362</b>	<b>15977</b>	<b>37339</b>

<b>CENTRO</b>		<b>Maschi</b>	<b>Femmine</b>	<b>TOTALE</b>
	N° iscritti disabili	45869	53225	99094
	N° iscritti ex art. 18	4659	6206	10865
	<b>N° totale iscritti</b>	<b>50528</b>	<b>59431</b>	<b>109959</b>

<b>SUD</b>		<b>Maschi</b>	<b>Femmine</b>	<b>TOTALE</b>
	N° iscritti disabili	118408	129072	247480
	N° iscritti ex art. 18	18116	13542	31658
	<b>N° totale iscritti</b>	<b>136524</b>	<b>142614</b>	<b>279138</b>

Fonte: Ministero del Lavoro

Altro fattore positivo è da individuare nella avvenuta appropriazione degli strumenti resi disponibili dalla riforma a favore dell'inserimento lavorativo, con una più consapevole ed equilibrata applicazione di convenzioni, avviamenti numerici e chiamate nominative.

Le iscrizioni alle liste uniche, che includono ancora nel 2003 le categorie protette menzionate nell'art.18 della Legge 68/99, sembrano corrispondere, nella loro distribuzione, alle proporzioni del collocamento ordinario, collocandosi, semmai, in proporzioni inverse alla disponibilità di servizi presenti sul territorio.



Tabella 11 – Avviamenti al lavoro per area geografica e modalità. (v.a. e %)

**Numerico**

	Maschi		Femmine		TOTALE	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Nord-Ovest	161	9,81%	114	12,03%	275	10,62%
Nord-Est	207	12,61%	168	17,72%	375	14,48%
Centro	358	21,80%	224	23,63%	582	22,47%
Sud	916	55,79%	442	46,62%	1358	52,43%
<b>ITALIA</b>	<b>1642</b>		<b>948</b>		<b>2590</b>	

**Nominativo**

	Maschi		Femmine		TOTALE	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Nord-Ovest	2100	23,73%	1319	29,59%	3419	25,69%
Nord-Est	2380	26,89%	1360	30,51%	3740	28,10%
Centro	1942	21,94%	924	20,73%	2866	21,54%
Sud	2428	27,44%	855	19,18%	3283	24,67%
<b>ITALIA</b>	<b>8850</b>		<b>4458</b>		<b>13308</b>	

**Convenzione**

	Maschi		Femmine		TOTALE	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Nord-Ovest	3051	41,94%	1879	45,09%	4930	43,09%
Nord-Est	1804	24,80%	1127	27,05%	2931	25,62%
Centro	1928	26,51%	965	23,16%	2893	25,29%
Sud	491	6,75%	196	4,70%	687	6,00%
<b>ITALIA</b>	<b>7274</b>		<b>4167</b>		<b>11441</b>	

**TOTALE**

	Maschi		Femmine		TOTALE	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Nord-Ovest	5312	30,97%	3312	34,46%	8624	32,23%
Nord-Est	4152	24,21%	2546	26,49%	6698	25,03%
Centro	3852	22,46%	2259	23,51%	6111	22,84%
Sud	3834	22,36%	1493	15,54%	5327	19,91%
<b>ITALIA</b>	<b>17150</b>		<b>9610</b>		<b>26760</b>	

Fonte: Ministero del Lavoro

I numeri riferiti agli avviamenti (tabella 11), anche confrontati con gli andamenti più generali dell'universo della disabilità, registrano maggiori capacità di coniugare i volumi dell'offerta con le esigenze della domanda.

La rappresentazione della situazione come viene fotografata nelle relazioni trasmesse dalle Amministrazioni competenti fornisce peraltro indicazioni in merito ad un altro elemento in relazione al quale la vecchia legge 482/68 non aveva mancato di mostrare i propri limiti: la qualità intrinseca degli inserimenti lavorativi e la connessa sostenibilità nel tempo degli stessi.

A riguardo, pur nella non completezza del quadro, è indubbio che l'entrata in vigore della 68/9 abbia determinato effettivamente un aumento del livello di efficacia dei progetti individuali di integrazione lavorativa, determinando, soprattutto nelle aree settentrionali del Paese, la diminuzione dei falliti avviamenti.

A questo riguardo, il ruolo di snodo essenziale rappresentato dal Comitato tecnico si era rivelato già all'indomani dell'entrata in vigore della nuova normativa. Com'è noto, il Comitato tecnico viene istituito nell'ambito della Commissione provinciale tripartita e deve essere composto da funzionari ed esperti nei settori sociale e medico-legale, nonché da rappresentanti di organismi istituzionali individuati dalle Regioni nell'alveo dell'organizzazione delle politiche per l'impiego.

Fra i compiti di tale organismo, esplicitamente richiamati dal legislatore, figurano la valutazione delle residue capacità lavorative; la definizione degli strumenti e delle prestazioni atti all'inserimento; la predisposizione dei controlli periodici sulla permanenza delle condizioni di inabilità.

Dal quadro tracciato dalle Relazioni regionali emerge chiaramente la rilevanza del ruolo esercitato dal Comitato in tutti quegli interventi di politica del lavoro finalizzati, oltre che a rendere operante il collocamento mirato, a garantire una permanenza al lavoro del disabile la più lunga possibile e percorsi professionali di qualità comparabile a quella degli altri lavoratori. Elementi questi che confortano i semplici dati statistici che mostrano come l'organo, oltre ad essere stato istituito in quasi tutte le Province, sia anche divenuto nella maggior parte dei casi effettivamente operativo.

#### 5.4 L'ISTITUTO INNOVATIVO DELLA CONVENZIONE

Alla ormai diffusa consapevolezza che la minore partecipazione al mercato del lavoro dei disabili costituisca un costo rilevante per la società e per il sistema economico nel suo complesso, si contrappone un atteggiamento della parte datoriale (non solo privata) che, a fronte di un obbligo di inserimento pro quota, si trova a dover contenere i costi organizzativi e produttivi dell'integrazione entro i limiti del bilancio dell'impresa.

Il rischio che le problematiche specifiche manifestate dal lavoratore disabile (di natura fisica, sensoriale, psichica o mentale che esse siano) possano gravare negativamente sul suo livello di produttività rende problematico sin dall'inizio il suo rapporto con i colleghi e

con l'ambiente aziendale più allargato, introducendo una serie di elementi di indeterminazione nel quadro strategico relativo alla gestione delle risorse umane, che vanno affrontati e risolti nello specifico con il supporto dei servizi competenti.

Tabella 12 – Convenzioni richieste e stipulate ex art. 11 L.68/99, per area geografica (v.a. e %)

		<b>Totale</b>	<b>% totale</b>
<b>Nord-Ovest</b>	<b>Richieste</b>	3781	32,8
	<b>Stipulate</b>	3740	43,1
	<b>di cui finanziate</b>	1298	41,8
<b>Nord-Est</b>	<b>Richieste</b>	5767	50,0
	<b>Stipulate</b>	2849	32,8
	<b>di cui finanziate</b>	997	32,1
<b>Centro</b>	<b>Richieste</b>	1311	11,4
	<b>Stipulate</b>	1613	18,6
	<b>di cui finanziate</b>	672	21,7
<b>Sud</b>	<b>Richieste</b>	670	5,8
	<b>Stipulate</b>	478	5,5
	<b>di cui finanziate</b>	135	4,4
<b>ITALIA</b>	<b>Richieste</b>	11529	100,0
	<b>Stipulate</b>	8680	100,0
	<b>di cui finanziate</b>	3102	100,0

Fonte: Ministero del Lavoro

La convenzione prevista dalla legge 68/99 si presenta come uno degli strumenti principali predisposti per venire incontro alle esigenze manifestate dalle imprese in questo ambito. In particolare, un contributo diretto alla soluzione delle problematiche di inserimento si ricollega a quegli interventi previsti per facilitare l'integrazione nel ciclo produttivo – in accordo alla filosofia del collocamento mirato (i tirocini con finalità formative e di addestramento; l'eventuale assunzione con contratto a termine; la presenza di un operatore che affianchi il disabile nei casi più problematici; la convenzione stipulata con soggetti terzi, finalizzata ad attuare iniziative volte a favorire l'inserimento lavorativo, con particolare riguardo ai percorsi formativi; il distacco temporaneo del lavoratore disabile in forza dell'art. 12 il rimborso per l'adattamento del posto di lavoro). Un contributo per così dire più indiretto viene invece dall'applicazione degli incentivi economici, sotto forma della fiscalizzazione degli oneri sociali, commisurata in base al grado di riduzione della capacità lavorativa.

Sia le informazioni raccolte nella presente relazione, che le altre divenute disponibili negli ultimi due anni testimoniano il consolidarsi dell'interesse manifestato dai vari attori (Servizi per l'impiego, datori di lavoro, lavoratori) nei confronti di questo strumento. La

questione che rimane aperta è semmai quella derivante dalla discussione condotta sull'ammontare finanziario messo a disposizione dal Fondo nazionale per il diritto al lavoro dei disabili che, come è stato possibile verificare nel Capitolo 4, non sembra adeguato al volume di richieste formulate via via negli anni.

Altro ambito che rimane evidentemente da sottoporre ad idonea e specifica valutazione è quello relativo al funzionamento del meccanismo di incentivi prefigurato dall'art. 13. Ciò se non altro per comprendere se la sua complessa articolazione si riflette sull'efficacia e sull'efficienza complessiva della messa in opera di quelli che risultano tra gli aspetti maggiormente qualificanti della riforma. A tale riguardo, va ricordato l'intervento che la Direzione Generale per l'Impiego sta realizzando, congiuntamente con le Regioni, per una sistematica verifica circa gli utilizzi del Fondo nazionale per il diritto ai disabili, tramite un monitoraggio dei dispositivi contemplati nel regolamento del Fondo stesso.

#### 5.5 LA RETE DEI SERVIZI E DEGLI ATTORI

Il nuovo concetto di collocamento introdotto dalla legge 68/99 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.

Per i servizi competenti tutto questo ha rappresentato il passaggio dalla gestione di una mera pratica amministrativa alla progettazione di un processo di inclusione che innesca dinamiche relazionali e capacità di *problem solving* connesse a specifici contenuti tecnici e metodologici.

Questi fattori, insieme ad altre componenti significative, quali il nuovo ruolo al quale sono chiamate le associazioni di rappresentanza e di tutela, il mondo della cooperazione sociale, le società di mediazione ed altri ancora, hanno certamente contribuito ad un progresso della riforma che è proceduto premiando chi, vuoi per esperienze precedenti, vuoi per un contesto più fertile, è riuscito in tempi brevi a garantire l'effettiva messa in rete dei soggetti istituzionalmente chiamati a cooperare.

Come risulta evidente anche dall'esperienza degli altri paesi industrializzati, la particolare natura delle misure di politica attiva del lavoro che vanno affermandosi condiziona in maniera determinante la natura delle informazioni necessarie alla valutazione del loro impatto. In particolare, nel caso dei lavoratori disabili, la selettività degli interventi

utilizzati e la complessa articolazione delle azioni messe in campo chiama necessariamente in causa una pluralità di approcci di valutazione che, pur comprendendo l'insieme delle classiche misurazioni del funzionamento del mercato del lavoro, si estendono al versante della domanda e, soprattutto, a quello del funzionamento della rete di organizzazioni (pubbliche e private) chiamate ad implementare le *policy* in questione.

Alla necessità di monitorare la filiera organizzativa del collocamento mirato, si ricollega lo sforzo di fornire una lettura omogenea di questa stessa filiera su tutto il territorio nazionale. Con ciò non volendo intaccare l'autonomia organizzativa legittimamente rivendicata dalle singole Amministrazioni competenti, bensì agendo in una logica di *benchmarking* e valorizzazione delle buone pratiche in vista della facilitazione di contaminazioni positive. A riguardo giova ricapitolare quelle che possono essere considerate le componenti essenziali di una filiera di questo tipo, così come emergono dalla documentazione esaminata e dall'analisi delle informazioni statistiche disponibili.

Una prima componente è rappresentata dalla valutazione della compatibilità fra le varie tipologie di disabilità e le caratteristiche delle posizioni lavorative disponibili. A questo livello risulta essenziale la capacità dei servizi del collocamento mirato di integrare la valutazione effettuata dalle Commissioni sanitarie con proprie procedure di conoscenza e di orientamento dell'utente, in modo da giungere a tracciare un profilo professionale utilizzabile in relazione alle esigenze espresse dai datori di lavoro. Strettamente collegata a questo aspetto risulta la capacità in possesso dei servizi stessi di analizzare i posti di lavoro, sulla base di procedure standardizzate e di informazioni oggettivamente verificabili.

La questione dell'integrazione mirata del disabile all'interno dei contesti produttivi richiama successivamente la problematica connessa alla verifica dell'andamento degli inserimenti e del loro livello qualitativo. Come è già stato detto, la messa in opera di modalità di verifica costanti del rapporto fra lavoratore disabile e ambiente produttivo, può rappresentare in sede di politica locale del lavoro, il banco di prova essenziale dell'efficacia dell'applicazione della legge 68/99. In questo quadro la formazione iniziale e continua del lavoratore disabile resta un altro punto di snodo critico. Ciò sia in relazione alle preoccupazioni del datore di lavoro in merito ai costi e alla qualità didattica degli interventi eventualmente veicolati dal soggetto pubblico; sia in relazione a dinamiche settoriali di rapida obsolescenza delle competenze che possono sfuggire al controllo degli attori locali dello sviluppo.

Infine, ma non meno importante, il sistema delle componenti delineato chiama in causa il ruolo critico della gestione dell'informazione, a livello locale certamente, ma anche a livello nazionale. A riguardo l'esperienza insegna che, in luogo di intraprendere la costruzione di complesse architetture informative, necessariamente sorrette da una

intensa e faticosa attività di negoziazione interistituzionale, potrebbe risultare praticabile la via di stabilire pragmaticamente con i vari soggetti coinvolti una serie di protocolli di scambio articolati secondo una logica modulare ed evolutiva. Questo, che potrebbe definirsi come una sorta di "metodo di coordinamento aperto" delle informazioni (sulla scorta dell'approccio inaugurato con la Strategia europea per l'occupazione), potrebbe consentire ad una pluralità di soggetti di interagire scambiandosi notizie ed approcci sulle varie componenti della filiera, senza che per questo si venga a creare alcuna struttura che vincoli la convergenza degli approcci.