

L'INSERIMENTO LAVORATIVO DELLE PERSONE CON DISABILITA' IN ITALIA

Premessa

Promuovere l'occupazione delle persone disabili significa accrescere il benessere socio-economico dell'intera collettività. Su questo principio, promosso a livello comunitario e largamente condiviso a livello nazionale, è stata costruita la riforma del collocamento obbligatorio, introdotta dalla **Legge 12 marzo 1999 n. 68**, (entrata in vigore nell'anno 2000) che promuove il **diritto al lavoro delle persone disabili**, con l'obiettivo della piena integrazione degli stessi nel mondo del lavoro, affinché possano trovare nella prestazione lavorativa motivo di soddisfazione ed occasione di aggregazione e socializzazione. Ormai le nuove politiche del welfare configurano la persona disabile, non più soggetto da assistere, ma cittadino da promuovere.

1. Dal collocamento obbligatorio al collocamento mirato.

La Legge n. 68/99 ha profondamente innovato alla normativa del collocamento obbligatorio, basato sul sistema prevalentemente impositivo della precedente legge n°482 dell'anno 1968, dove le categorie "protette" beneficiavano dell'assunzione obbligatoria per motivi di riconoscenza nazionale o di solidarietà sociale (c.d. **funzione assistenziale**).

La nuova disciplina dell'avviamento prevede una gestione pubblica del collocamento obbligatorio che non sia più soltanto "burocratica" bensì "attiva", il disabile non è più visto come "un onere obbligatorio" per il datore di lavoro ma come una risorsa da valorizzare : l'elemento principale di novità della normativa è indubbiamente legato al concetto di **collocamento mirato**, come inserimento lavorativo non più legato al concetto di disabilità ma sull'utilizzo delle possibilità c.d. "residue" , che se ben valorizzate, possono essere altamente produttive.

L'inserimento lavorativo deve pertanto tener conto delle attitudini e capacità del disabile e contemporaneamente delle caratteristiche delle aziende e delle specifiche mansioni ricopribili, nella logica tra domanda ed offerta di lavoro dell' "**uomo giusto al posto giusto**", con strumenti adeguati e mirati ai bisogni di entrambi gli attori coinvolti : l'azienda e la persona disabile.

2. Relazione biennale al Parlamento. Stato di attuazione della legge 68/99.

Per la conoscibilità reale del fenomeno dell'inserimento lavorativo del disabile, assume un ruolo determinante l'azione di monitoraggio effettuata dal Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, che ogni due anni, entro il 30 giugno, presenta al Parlamento una relazione sullo stato di attuazione della legge in esame. Infatti attraverso la descrizione del livello di consolidamento istituzionale del dettato normativo e del livello di utilizzo degli istituti previsti dalla legge 68/99 e delle criticità ancora esistenti, vengono forniti elementi conoscitivi al decisore politico.

I risultati mostrati dalla normativa e dal "collocamento mirato" da esso introdotto nel corso degli otto anni di attuazione sono considerati da tutti gli addetti ai lavori come ampiamente positivi, seppure suscettibili di miglioramenti e di correttivi.

Si allega al riguardo una sintesi dei dati ISFOL sul collocamento mirato relativamente agli anni 2004 – 2005 ricavati dalla III Relazione al Parlamento (La IV Relazione relativa ai dati 2006- 2007 verrà predisposta entro giugno p.v.) Si evidenzia in particolare il dato degli iscritti al collocamento (645.220 nel 2005) che fino al 2007 comprendeva anche i soggetti con grave disabilità (superiore al 74%) che erano tenuti ad iscriversi nelle liste al fine di ottenere il solo riconoscimento dell'assegno di invalidità. La nuova legge n° 247 del dicembre 2007 ha abolito una precedente legge (n.113/85) non rendendo più necessaria la dimostrazione dello stato di disoccupazione. Ciò permetterà da quest'anno lo sfolgimento delle liste del collocamento obbligatorio dove saranno iscritti **solo i disabili che effettivamente aspirano ad un lavoro.**

3. Gli organismi e i servizi del collocamento obbligatorio

Sempre nell'anno 1997 (ma di fatto dall'anno 1999) vi è stato il passaggio dalla Stato alle Regioni delle competenze in materia di politiche attive, politiche formative e dei Servizi pubblici per l'impiego che ha inevitabilmente investito il collocamento obbligatorio, ora gestito dalle Province (nell'ambito di competenza coincidente con il territorio provinciale) che tramite i Centri per l'impiego provvedono all'inserimento professionale dei disabili.

4. Chi sono i disabili e le categorie protette (soggetti tutelati e requisiti).

Con la nuova legge vengono ridefinite le categorie protette: essa si rivolge in via principale alle persone disabili:

1. **Invalidi Civili affetti da minoranze fisiche, psichiche e sensoriali** (invalidità superiore al 45 % riconosciuta dall'ASL).
2. **Invalidi del lavoro** (invalidità riconosciuta dall' Inail superiore al **33%**).
3. **Non vedenti o sordomuti** (riconosciuta dall'ASL).
4. **Invalidi di guerra, civili di guerra e invalidi per servizio.** (invalidità tabellare riconosciuta dalle Commissioni mediche ospedaliere).

La ripartizione in 4 gruppi riguarda unicamente i diversi criteri di accertamento dello stato invalidante e si riferisce ai differenti organi competenti all'accertamento medesimo (ASL; INAIL, COMMISSIONI MEDICHE OSPEDALIERE).

La legge 68 si rivolge, come esaminato sopra, in via primaria alle persone disabili, mentre per le categorie protette (Vittime del terrorismo e della criminalità organizzata o del dovere, familiari delle vittime del lavoro, del servizio, orfani e vedove del lavoro, profughi rimpatriati) offre una tutela ridotta (individuando una specifica quota di riserva 1% separata da quella dei disabili) e transitoria (valida cioè fino all'emanazione di una disciplina organica).

5. Accertamento della disabilità e organi competenti all'accertamento.

Per l'accesso all'inserimento degli invalidi civili ed ai fini di ottenere l'iscrizione nelle liste del collocamento obbligatorio è preliminarmente necessario accertare le condizioni di disabilità effettuate dalle Commissioni mediche delle ASL (Legge 104/92). Tale accertamento non è limitato alla sola constatazione della sussistenza e gravità della menomazione, ma è volto anche a formulare una valutazione complessiva della residua capacità lavorativa del disabile (**c.d. diagnosi funzionale**) e ad indicare, se necessario, le specifiche tipologie di collocamento mirato e le eventuali forme di sostegno utili all'inserimento lavorativo.

L'Italia ormai dal 2001 riconosce l' ICF come nuova norma per classificare salute e disabilità: tenendo conto, per la prima volta anche dei fattori ambientali che vengono classificati in maniera sistematica.

Pertanto non deve stupire, anche se può apparire una contraddizione, che possa essere iscritto negli elenchi del collocamento obbligatorio anche un disabile affetto da un'invalidità del 100%, al quale comunque la Commissione medica abbia riconosciuto una sia pur ridotta capacità lavorativa residua, magari solamente in determinate attività lavorative o con particolari ausili o altre forme di sostegno.

5. L'iter per accedere al collocamento obbligatorio: elenchi e graduatoria.

6.
Gli interessati (disabili) devono chiedere l'iscrizione negli appositi elenchi che vengono ordinati secondo una

graduatoria unica, formata sulla base dei criteri definiti dalle singole Regioni: l'anzianità di iscrizione, le condizioni economiche, il carico familiare e le difficoltà di locomozione.

L'iscrizione nelle liste è consentita anche ai **lavoratori stranieri** regolarmente soggiornanti, alle medesime condizioni richieste per i cittadini italiani, con l'unico onere aggiuntivo di esibire il permesso di soggiorno, come riconosciuto anche dalla Corte Costituzionale-

Ma quali sono i requisiti di iscrizione?

a) **l'età lavorativa** potendo essere iscritti negli elenchi del collocamento obbligatorio solamente le persone che abbiano compiuto i quindici anni di età e che non abbiano raggiunto l'età pensionabile.

b) **lo stato di disoccupazione**, che si conserva anche in caso di svolgimento di un'attività lavorativa che assicuri un reddito non superiore al minimo imponibile ai fini fiscali (un reddito di euro 8.000,00 per i lavoratori dipendenti o di euro 4.800,00)-

c) dichiarazione di essere **immediatamente disponibili al lavoro** (D.Lgs. 297/02).

I SOGGETTI (DATORI DI LAVORO) OBBLIGATI ALL'ASSUNZIONE.

1) L'obbligo di riserva

Al fine di promuovere l'integrazione lavorativa dei disabili la legge prevede l'obbligo di riservare ai lavoratori appartenenti alle categorie protette una certa quota delle assunzioni, proporzionata alle dimensioni dell'organico aziendale. La L.68/99 estende il campo di applicazione ai datori di lavoro di minori dimensioni (con almeno 15 dipendenti, prima esclusi), ma contemporaneamente alleggerisce la quota di riserva (prima del 15%).

Il legislatore si è reso conto delle enormi difficoltà incontrate dalla precedente legge nel rendere effettivo un obbligo così pesante.

2 Criteri di computo delle quote di riserva.

Il calcolo va fatto sul personale complessivamente occupato.

La legge prevede l'obbligo di riservare ai lavoratori appartenenti alle categorie protette una certa quota delle assunzioni, proporzionata alle dimensioni dell'organico aziendale.

L'OBBLIGO DI RISERVA		
Classe dimensionale	Obbligo disabili	modalità assunzione
15 a 35 dipendenti	1	1 nominativa
35 a 50 dipendenti	2	Di cui: 1 numerica 1 nominativa
Oltre 50 dipendenti	7 %	Di cui: 40% numerica 60% nominativa

La normativa vigente poi espressamente esclude dal computo alcune categorie di lavoratori dipendenti :

COMPUTO DELLA QUOTA DI RISERVA	
<p>Non computabili nell'organico:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) assunzioni obbligatorie; 2) dirigenti; 3) contratti a termine fino a 9 mesi; 4) soci lavoratori di cooperative; 5) lavoratori a domicilio; 6) lavoratori impiegati all'estero; 7) contratti di apprendistato, C.F.L., inserimento e reinserimento 8) personale non amministrativo dei servizi di polizia 9) personale non amministrativo di partiti, sindacati, associazioni ; 10) personale viaggiante delle aziende di trasporto; 11) personale di cantiere e addetti al trasporto del settore 	

L'organico aziendale ottenuto escludendo dal computo le casistiche di cui sopra, costituisce la

base di calcolo per determinare la quota di riserva a favore dei soggetti disabili, nella percentuale stabilita dalla legge.

3. Modalità delle assunzioni obbligatorie. Avviamento al lavoro e Convenzioni.

Ai fini dell'adempimento dell'obbligo delle assunzioni obbligatorie i datori di lavoro assumono i lavoratori (doppia alternativa):

- **tramite specifica richiesta di avviamento all'ufficio ovvero:**
- **attraverso la stipula di apposite convenzioni ex-art.11.**

Nel primo caso le modalità della richiesta e la successiva fase di avviamento al lavoro del disabile sono regolate direttamente dalla legge che predetermina termini, modalità ed effetti.

Nel secondo caso, invece, la fonte degli obblighi che gravano sul datore di lavoro è **la convenzione** che stipulerà con gli uffici competenti e che regola forme, tempi e condizioni del collocamento del disabile (rispetto di un **programma cadenzato di assunzioni**) in modo tale da renderlo coerente con le esigenze del datore di lavoro. Infatti la Convenzione è un istituto estremamente flessibile con il quale si può, sostanzialmente, beneficiare di agevolazioni di tipo normativo (assunzioni cadenzate, scelta nominativa, svolgimenti di tirocini, possibilità di usufruire di periodi di prova più ampi) nonché accedere agli incentivi di fiscalizzazione che la legge prevede a valere sulle risorse attribuite dal Fondo nazionale disabili.

Nel corso del 2005 le convenzioni hanno riguardato il 42% di tutti gli avviamenti.

4) La presentazione del prospetto informativo. Denuncia annuale dei lavoratori disabili.

Effettuata la ricognizione dell'organico aziendale la legge impone di darne comunicazione periodicamente ai servizi per il collocamento obbligatorio.

Pertanto entro il **31 gennaio**, di ogni anno, i datori di lavoro tenuti all'assunzione obbligatoria dei disabili devono presentare al competente servizio provinciale un dettagliato prospetto informativo, come una sorta di "fotografia", della situazione aziendale alla data del precedente 31 dicembre.

Nel prospetto deve essere specificato il numero complessivo dei lavoratori occupati, ed in caso di scoperture (numero dei lavoratori disabili da assumere) il datore di lavoro è tenuto ad indicare il numero dei posti e la tipologia delle mansioni disponibili per i lavoratori disabili da assumere e le relative modalità di assunzione.

In caso di inottemperanza sono previste sanzioni amministrative da parte dell'Ispettorato del lavoro.

5) **Le richiesta di avviamento al lavoro.**

Entro **sessanta giorni** dal momento in cui sorge l'obbligo, sulla base dell'organico dichiarato nel prospetto informativo, i datori di lavoro devono presentare ai servizi per il collocamento obbligatorio le richieste di assunzione dei lavoratori appartenenti alle categorie protette.

La richiesta di avviamento può essere numerica o entro certi limiti anche nominativa. In particolare la **richiesta numerica** viene evasa dai competenti servizi provinciali avviando i lavoratori iscritti negli elenchi del collocamento obbligatorio secondo l'ordine di graduatoria e in mancanza di lavoratori con la qualifica richiesta dal datore di lavoro, lo stesso viene convocato per valutare la disponibilità di altri lavoratori con mansioni simili o concordare possibili soluzioni alternative.

Anche qui in caso di inottemperanza, scattano sanzioni amministrative fisse ma progressive da parte dell'Ispettorato del lavoro.

6) **L'esonero parziale dall'assunzione obbligatoria dei disabili.**

Mentre con la precedente normativa le aziende che svolgevano attività lavorative con particolari condizioni di gravità, di faticosità, di rischio, tali da rendere difficoltoso l'inserimento lavorativo di persone disabili, potevano assumere in sostituzione dei disabili, soggetti validi ma protetti dalla legge (orfani e vedove), ora possono essere parzialmente **esonerati dall'obbligo di assunzione di disabili** pagando un contributo esonerativo.

In ogni caso, l'esonero è oneroso e soltanto parziale.

Difatti viene "**monetizzato**" l'esonero che comporta un costo per il datore di lavoro che ne beneficia e non può superare la misura massima del 60% della quota d'obbligo, con la sola eccezione delle aziende operanti nei settori della sicurezza e vigilanza o del trasporto privato, per le quali l'esonero può arrivare fino all'80% della quota d'obbligo.

Poiché da più parti si era manifestato il disappunto sul ricorso all'istituto dell'esonero parziale come strumento largamente diffuso tra i datori di lavoro,

con **Decreto Ministeriale del 21 dicembre 2007** (G.U. 29/08) il contributo esonerativo pari ad euro 12,91 per ogni giorno lavorativo per ciascun lavoratore disabile non occupato, è stato adeguato ad **euro 30,64**, al fine appunto di scoraggiare i datori di lavoro ad accedere con facilità all'istituto dell'esonero parziale incidendo in maniera rilevante sulla somma da versare a tale titolo.

: RIEPILOGO ADEMPIMENTI E SANZIONI		
PROSPETTO INFORMATIVO	Per non aver inviato il prospetto informativo entro il 31 gennaio	€. 578,43 + 28,02 giorno
ASSUNZIONE DEI DISABILI	Per ciascun disabile non assunto entro 60 giorni	€. 57,17 giorno
CONTRIBUTO DI ESONERO PARZIALE	Per omesso versamento del contributo di €. 30,64 al giorno per disabile	dal 5 al 25 % oltre alla decadenza dal beneficio

7) Fondo Regionale per l'occupazione dei disabili (art. 14).

Al riguardo si rappresenta che le sanzioni amministrative irrogate dall'Ispettorato del lavoro, ed i contributi esonerativi versati dai datori di lavoro, affluiscono ad un Fondo regionale gestito direttamente dalle Regioni.

Detto Fondo è destinato al finanziamento dei programmi regionali di inserimento lavorativo e dei relativi servizi (politiche attive dirette all'integrazione lavorative).

8) Le Convenzioni con le cooperative sociali.

La legge offre inoltre la possibilità di inserire il disabile presso la cooperativa sociale stipulando apposite **convenzioni con le cooperative sociali ed i disabili liberi professionisti.**

Vengono cercati percorsi di inserimento più morbidi e soluzioni organizzative più adatte per i lavoratori interessati dando più spazio al mondo della cooperazione sociale. Tali cooperative hanno soprattutto il compito di attenuare l'impatto con la realtà lavorativa e di facilitare le nuove relazioni con il mondo produttivo: devono servire non a ghetizzare il disabile, ma inserirlo proficuamente nei circuiti produttivi, tale da mantenere inalterato l'obiettivo, costituzionalmente sancito, di non marginalizzare le persone disabili, insito nella legge 68.

8) Le agevolazioni per l'inserimento al lavoro dei disabili

Le agevolazioni previste dall'**articolo 13 della L. 68/99** sono da annoverare fra le principali innovazioni introdotte da questa legge e, contestualmente, fra gli strumenti più interessanti per facilitare gli inserimenti professionali di persone con disabilità con particolari condizioni di gravità.

Lo stanziamento annualmente previsto nel bilancio dello Stato, pari ad euro 37 milioni nel 2007 ed **incrementato a 42 milioni di euro** per l'anno in corso, è volto a ripartire risorse aggiuntive alle Regioni, ad ulteriore copertura delle iniziative di incentivazione nei confronti delle imprese che si rendono disponibili alle assunzioni tramite convenzioni.

A tale Fondo possono partecipare anche datori di lavoro, che pur non soggetti all'obbligo di assunzione, in ogni caso assumono disabili.

L'attuale sistema del finanziamento degli incentivi nel caso di assunzioni di disabili a tempo indeterminato avviene tramite "contributo" diretto al datore di lavoro, (istituito con Legge 247/2007) nel rispetto delle norme Comunitarie, diverso a seconda del grado di invalidità della persona assunta in forza di convenzioni, sostituisce il precedente sistema basato sulla fiscalizzazione degli oneri contributivi ed assicurativi.

Vi è sempre stata la consapevolezza che l'inserimento di un disabile in azienda si pone come un costo aggiuntivo non previsto, ed è stato pertanto previsto la necessità che il datore di lavoro sia aiutato, con un aiuto finanziario dello Stato, nell'inserimento nel mondo del lavoro dei disabili.

Tali agevolazioni dovrebbero pertanto indurre il datore di lavoro a stipulare convenzioni con disabili affetti da invalidità particolarmente gravi, e quindi divenire strumento attivo di governo del mercato del lavoro.