

INCLUSIONE LAVORATIVA DISABILI

Una proposta



A cura di Marino Bottà e Enrico Seta

SOMMARIO

1.INTRODUZIONE: L'AGONIA DEL COLLOCAMENTO DISABILI.....	1
La presenza dei disabili nel mondo del lavoro.....	1
Due priorità per non sviare la legislazione sull'inclusione lavorativa	7
Disabili-disabili e disabili-abili	7
L'inserimento non basta.....	8
Il collocamento mirato e la sua agonia	10
2.LA LEGGE 68/99	16
Principi ispiratori: collocamento mirato.....	16
Strumenti: Il fondo per il diritto al lavoro dei disabili.....	18
Il metodo della riforma: iniziamo da ciò che c'è, per costruire ciò che è possibile	19
3.UNA NUOVA CULTURA DELL'INCLUSIONE LAVORATIVA: ROVESCiare LA PROSPETTIVA E CAMBIARE ROTTA.....	22
4.LE CINQUE DIRETTRICI DELLA NOSTRA PROPOSTA.....	27
Superare le discriminazioni: disabili intellettivi e psichici	27

Introdurre misure di favore per i giovani disabili	30
Imprese ed enti soggetti all'obbligo di assunzione: alleati e non controparte	31
Imparare dalle buone pratiche	32
Promozione e mediazione della legge '68: investire in informazione e formazione, elevare le competenze	32

1.INTRODUZIONE: L'AGONIA DEL COLLOCAMENTO DISABILI

LA PRESENZA DEI DISABILI NEL MONDO DEL LAVORO

I dati statistici sulla presenza dei disabili nel mercato del lavoro sono assai deludenti nel nostro paese. Secondo la ricerca *L'inclusione lavorativa delle persone con disabilità* (dicembre 2019)¹, su 100 persone di 15-64 anni che, pur avendo limitazioni nelle funzioni motorie e/o sensoriali essenziali nella vita quotidiana oppure disturbi intellettivi o del comportamento, sono comunque abili al lavoro, solo **35,8** sono occupati. Di contro, per la stessa fascia d'età il tasso di occupazione delle persone senza disabilità è pari al 57,8%. Con uno spread, quindi, di 22 punti percentuali.

¹ La ricerca è stata realizzata dalla Fondazione Studi Consulenti del Lavoro ed è basata sulla elaborazione di informazioni fornite dalle imprese e dalle organizzazioni pubbliche italiane, tramite il Prospetto Informativo sui Disabili (PID), dichiarazione in cui i datori di lavoro indicano la propria situazione occupazionale rispetto agli obblighi di assunzione di personale disabile e i posti di lavoro con relative mansioni disponibili, come previsto dalla Legge 12 marzo 1999 n. 68.

Il Report ISTAT *“Conoscere il mondo della disabilità: persone, relazioni e istituzioni”* (2019) registra invece del 35,8%, addirittura il **31,3%**. Con uno spread che raggiunge il 26,5%².

Nei paesi UE tale percentuale media era (già 10 anni fa) pari al **50%** eppure tale dato complessivo era considerato dagli organi dell’Unione assai deludente: a quell’anno risale il lancio della *“Strategia sulla disabilità (2010-2020)”*³.

Ma non è tanto (e solo) il dato generale dell’Italia che dovrebbe far preoccupare le autorità competenti, quanto le forti discriminazioni (di sesso, generazionali, per tipologia e grado di disabilità e geografiche) che questo dato generico nasconde.

Infatti, in primo luogo non c’è dato sul lavoro dei disabili in Italia che non veda le donne penalizzate rispetto agli uomini. A partire dalla percentuale complessiva di occupati: se gli uomini occupati sono il 36,3%, le donne nella stessa fascia d’età (15-64 anni) scendono addirittura al 26,7%⁴.

Questo elemento è stato – fra l’altro – messo in rilievo nella review dell’Italia da parte dell’organismo internazionale di vigilanza sull’attuazione della Convenzione UN sulla disabilità (UNCPRD). A proposito dell’Italia *“il Comitato è preoccupato per l’alto tasso di disoccupazione tra le persone con disabilità, in particolare tra le donne con disabilità, e per l’inadeguatezza delle misure per promuovere la loro inclusione nel mercato aperto del lavoro [...] Lo*

² La lieve differenza fra i due dati dipende dalla fonte che – per l’ISTAT - è un questionario inviato ad un campione di famiglie attraverso l’indagine annuale *“Aspetti della vita quotidiana”* (il dato riportato sopra è il risultato della media 2016-2017), mentre per la ricerca della Fondazione Consulenti del lavoro, i dati sono relativi al 2018 e – come si è detto – sono quelli elaborati dalle dichiarazioni dei datori di lavoro.

³ COM(2010) 636 definitivo. E’ da osservare che, a livello complessivo dei paesi UE il dato non ha subito significativi cambiamenti negli ultimi 10 anni e ciò viene sottolineato – con preoccupazione – dalla recentissima *Proposta di risoluzione del Parlamento europeo sulla strategia europea sulla disabilità post-2020* (B9-0123/2020).

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2020-0123_IT.pdf

⁴ ISTAT, *Conoscere il mondo...* (2019).

Stato parte deve attuare misure specifiche per affrontare il basso livello occupazionale delle donne con disabilità”⁵.

Se poi, seguendo l’analisi svolta dalla ricerca della Fondazione consulenti del lavoro, focalizziamo il dato generale sulla percentuale di occupati alla sola **fascia d’età fra i 25 e i 44 anni**, la suddetta percentuale generale (35,8%) cresce di pochissimo - **36,7%** - mentre, fra le persone non disabili nella stessa fascia d’età gli occupati sono pari al **66,7%**, con uno spread di ben 30 punti percentuali. Dall’occupazione dei disabili nel nostro paese emerge quindi in modo marcato un **profilo a basso tasso di ricambio generazionale**”: la gran parte dei lavoratori disabili occupati in Italia è inclusa nella fascia d’età fra i 50 e i 59 anni. Quali le cause di un profilo demografico così particolare e sfavorevole? Vale a questo punto riportare testualmente lo stesso Report: *“ciò è riconducibile ad una pluralità di fattori: il ritardo nell’accesso al lavoro delle persone con disabilità e gli effetti di un meccanismo di inclusione che tende a sovra rappresentare le fasce più adulte (si pensi all’effetto derivante dal computo nella quota di riserva delle persone già in forza presso le aziende, che entrano in condizione di disabilità), inibendo i fisiologici processi di ricambio generazionale”⁶.*

Si segnala che il tema dell’**occupazione dei giovani disabili inoccupati o disoccupati di lunga durata** viene, giustamente, sollevato con enfasi dalla citata *Proposta di risoluzione del Parlamento europeo sulla strategia europea sulla disabilità post-2020* (B9-0123/2020) che , al punto 4, *“esprime particolare preoccupazione per i giovani con disabilità e quelli che sono rimasti disoccupati per un periodo prolungato; invita gli Stati membri ad adoperarsi per inserirli nel mercato del lavoro in via prioritaria, ad esempio nell’ambito del programma di garanzia per i giovani”.*

⁵ Si tratta dei punti 69 e 70 delle Osservazioni conclusive al primo rapporto dell’Italia.

⁶ Come se non bastasse, alcuni degli uffici collocamento disabili (ad esempio, Roma) inseriscono fra i criteri preferenziali per la formazione della graduatoria ex legge 68/1999, non solo le precedenti esperienze lavorative, ma anche la presenza di figli a carico.

Se analizziamo i dati in maniera appena più ravvicinata, essi ci rivelano ulteriori elementi di discriminazione, offrendoci una prima dimostrazione di quanto il termine stesso "disabile"⁷ sia troppo generico per cogliere la particolare intersezione fra la condizione di disabilità e il traguardo del lavoro. Infatti la forbice indicata fra disabili e non disabili (36,7% contro 66,7%) si restringe in modo significativo per la fascia di popolazione dotata di laurea o di titolo di studio più alto (il 63,4% dei disabili con questo livello d'istruzione risulta occupato, contro il 76,3% delle persone senza alcuna limitazione). Ma questa forbice si allarga di nuovo – e in modo significativo – per chi è dotato del solo diploma superiore (42,7% contro il 62,2%) e di licenza media (19,5% contro il 44,6%). E' dunque in queste fasce (**disabili con titolo di studio di livello medio-superiore o con semplice licenza media**) che il divario diventa amplissimo. Tale circostanza deve suonare come un serissimo campanello d'allarme se solo si considera l'evoluzione delle economie postindustriali verso il sapere e l'innovazione con le conseguenti, enormi, disparità che tale evoluzione crea nel mercato del lavoro emarginando coloro i quali non riescono a stare al passo. In Italia, paese nel quale i meccanismi di inclusione lavorativa dei disabili funzionano male e tutte le politiche attive relative al mercato del lavoro sono episodiche e poco efficaci, su questa fascia di disabili rischiano di scaricarsi – senza alcun filtro - tutti gli effetti della contrazione della base economica.

Un terzo (o quarto) elemento discriminante è poi il **livello di invalidità**. I dati in nostro possesso ci dicono che la maggioranza degli occupati (61,9%) ha un livello di disabilità inferiore al 67%, il

⁷ La definizione di 'disabilità' a cui si riferisce questo dato è quella adottata nell'*International classification of functioning, disability and health* (Icf). Si tratta di una accezione molto ampia/generica che ricalca quella offerta dalla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità (CRPD) che definisce le persone con disabilità come quelle che "... *presentano durature menomazioni fisiche, mentali, intellettive o sensoriali che in interazione con barriere di diversa natura possono ostacolare la loro piena ed effettiva partecipazione nella società su base di uguaglianza con gli altri*". In Italia, rientrano in questa definizione circa **3,1 milioni di persone** (il 5,2% della popolazione totale). Di questi, però, quasi due milioni hanno più di 65 anni. Nella fascia d'età qui considerata (25-44 anni) – che è quella che interessa maggiormente ai fini dell'ingresso nel mondo del lavoro - le persone disabili sono circa **244.000**.

18,5% un livello medio - tra il 67% e 79% - mentre **solo il 14,2%** (dei già pochissimi disabili occupati) presenta una disabilità grave, cioè pari o superiore all'80%. Insomma, oggi il nostro sistema economico assorbe **meno di 9000 disabili** con invalidità pari o superiore all'80% (fasce d'età inferiori ai 40 anni).

Purtroppo non esistono elaborazioni che incrocino i due ultimi parametri (titolo di studio e livello di invalidità) e ci dicano quanti, di questi 9000, hanno un titolo di studio medio-basso (diploma o licenza media). Probabilmente ne risulterebbe un numero - a questo punto - significativamente più esiguo.

Infine c'è un ultimo elemento discriminante: quello **territoriale**. Pur nei limiti della determinazione dei "livelli essenziali", non si deve dimenticare che la riforma del Titolo V (2001) ha ampliato la sfera di competenza regionale nel campo dell'assistenza sociale e che quindi le regioni non sono più tenute ad esercitare le proprie competenze legislative in materia socio-assistenziale entro i limiti posti dalla legislazione statale. Anche relativamente alla materia lavoristica le regioni hanno ormai ampie e consolidate competenze legislative - oltre che organizzative - in materia di collocamento e servizi per l'impiego (cioè l'insieme dei servizi di informazione, orientamento, promozione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro e di mediazione tra domanda e offerta.). Il processo di "regionalizzazione" che ha investito nell'ultimo ventennio il settore che qui interessa ha favorito lo sviluppo di esperienza all'avanguardia, ma ha accentuato i divari territoriali, senza peraltro fermare il **"deperimento" organizzativo di tanti uffici del collocamento disabili**, soprattutto nel Centro-Sud del Paese. Le statistiche stesse ci restituiscono un sistema del tutto sperequato: nella sola Lombardia lavorano ben il 21,5% (sul totale nazionale) delle persone con disabilità. Seguono, ma a notevole distanza, Lazio⁸, Veneto ed Emilia Romagna con rispettivamente l'11,1%, il 10% e il 9,8% del totale degli occupati. Ma - a parte il nudo dato statistico quantitativo - è la povertà dei risultati raggiunti, delle esperienze di successo e del

⁸ Il Lazio migliora la media solo grazie alla percentuale di occupati nella Pubblica Amministrazione centrale.

dibattito istituzionale sul tema dell'inclusione lavorativa dei disabili a fare del Centro-Sud Italia ormai una delle aree più arretrate dell'intero continente europeo⁹. Basti solo pensare alla sostanziale assenza in una buona metà del Paese delle Convenzioni ex art. 14 del decreto legislativo 276/2003 che rappresentano invece uno strumento che sta giocando un ruolo di grande importanza nell'occupazione di tanti disabili, in particolare gravi e/o intellettivi e psichici¹⁰.

In numeri assoluti: secondo i più aggiornati dati raccolti (relativi al 2018), le **persone disabili occupate dipendenti** sono attualmente quasi **360 mila**.

Di questi, 58,7% sono uomini e 41,3% donne, residenti in maggioranza al Nord Italia (56,3%), mentre solo il 21,4% risiede nel Mezzogiorno. Più della metà (53,7%) di questo numero totale, però, ha superato i cinquant'anni e il 14,3% ne ha più di 60. In conclusione: solo il 17,5% ha meno di 40 anni (appena **63.000**). Queste percentuali sono completamente diverse quando ci riferiamo alla popolazione generale occupata alle dipendenze, dove la quota di "under 40" e "over 50" è abbastanza simile (rispettivamente 36% e 34%).

Uomo, tra i 50 e 59 anni, laureato e con livello di invalidità inferiore al 67%, residente al Nord Italia: è questo il profilo del lavoratore con disabilità che è riuscito a trovare un'occupazione, per come esso emerge dalla lettura trasversale e sintetica dei dati statistici.

E' ben difficile credere che questo profilo ci parli di un effettivo conseguimento delle finalità delle norme internazionali, di quelle costituzionali e della stessa legislazione italiana sull'inclusione lavorativa dei disabili.

⁹ Si suggerisce, ad esempio, al lettore centromeridionale che si sia minimamente confrontato con questa problematica di scorrere le pagine del Progetto "Buone Prassi" sull'inserimento e il mantenimento al lavoro dei disabili nella Regione Lombardia (2012). La frustrante impressione che se ne ricava è quella di un mondo diverso, più che di un paese straniero.

¹⁰Vedi: *Il collocamento mirato e le convenzioni ex art. 14. Evidenze e riflessioni*. Fondazione Cariplo, 2019.

DUE PRIORITÀ PER NON SVIARE LA LEGISLAZIONE SULL'INCLUSIONE LAVORATIVA

Disabili-disabili e disabili-abili

La normativa vigente sul collocamento mirato (vedi *infra*) prevede come condizione di iscrizione una percentuale di invalidità superiore al 45%, che può arrivare fino al 100%, ma purtroppo i meccanismi normativi consentono ampi margini di discrezionalità, tali che la concentrazione delle assunzioni avviene sui livelli di disabilità più lievi. Il risultato è che solo il 14% dei disabili occupati ha una disabilità pari o superiore all'80%.

Abbiamo inoltre visto come il **titolo di studio** – secondo dati statistici molto eloquenti – già rappresenta un primo marcatissimo elemento di divaricazione ai fini dell'inserimento nel mercato del lavoro poiché respinge in un cono d'ombra quelle fasce la cui disabilità rende più difficile il conseguimento di questo genere di traguardi.

Sappiamo invece che circa il 70% degli iscritti al collocamento mirato ha un titolo di studio dalla licenza media in giù, e solo il 19% ha un diploma di maturità, mentre circa il 5% ha un diploma di qualifica che non permette iscrizione all'Università. Solo il rimanente 6% ha un titolo universitario¹¹. Questo dato rivela un deficit di occupabilità (crescente rispetto alle tendenze del mercato del lavoro) e pone sfide rilevanti al sistema di collocamento mirato, soprattutto per quei disabili che presentano deficit (a volte anche lievi) di carattere intellettuale, psichico e cognitivo.

Questi dati rappresentano già un primo invito a sviluppare maggiormente l'indagine (e le stesse statistiche ufficiali che – come vedremo – sono ancora assai carenti) sulla **varietà delle condizioni** riferibili alla generale *definizione di disabilità* al cospetto del tema "lavoro". Le profonde **differenze sostanziali** coperte da tali definizioni generali impongono una differenziazione nello sviluppo

¹¹ VIII Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 12 marzo 1999, n. 68, Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, 2018.

delle *policies*. Ma il nostro sistema appare oggi del tutto inadeguato alla gestione di queste problematiche.

L'inserimento non basta

Un ulteriore elemento che dovrebbe guidare un rilancio e un affinamento della politica pubblica sull'inclusione lavorativa dei disabili (con particolare attenzione ai giovani disabili) può derivare da uno sguardo più profondo sugli elementi di "fragilità" del lavoratore disabile **in tutto il suo percorso lavorativo**.

L'ISTAT ha già rilevato una pericolosa tendenza relativamente alla precoce fuoriuscita dei disabili dal mercato del lavoro: oltre il **40%** dei disabili occupati – dato davvero preoccupante - **esce prima del tempo dal mercato senza farvi rientro**. In un'epoca di precarizzazione massiccia del lavoro¹² questa situazione andrebbe prima di tutto monitorata in modo serio.

Registrare semplicemente gli inserimenti nel mondo del lavoro - come fanno le statistiche ufficiali¹³ - non serve. Peggio, è un'ipocrisia poiché nasconde gli insuccessi più gravi che sono proprio quelli in cui il disabile dopo essersi inserito è costretto a riuscire anticipatamente dal posto di lavoro per un fallimento (che nella maggior parte dei casi egli attribuirà a sé stesso). In tali casi, la persona disabile uscirà doppiamente sconfitta nella sua lotta per la normalità, trasformandosi in una figura instabile, precaria per definizione, marginale.

Altra cosa è il ricorso al lavoro temporaneo quale modalità per l'inserimento graduale di giovani disabili che si è invece rivelata molto utile in numerosi casi concreti quale tappa in un percorso virtuoso all'interno del mondo del lavoro e che – per tale motivo –andrebbe escluso dai divieti oggi vigenti¹⁴.

¹² Si rinvia alla fonte in materia per tutti i principali paesi sviluppati: <https://www.oecd.org/employment/emp/oecdindicatorsofemploymentprotection.htm>

¹³ Vedi i dati riportati nell'*VIII Relazione al Parlamento, cit.*

¹⁴ Articolo 1, comma 3, del decreto legge 12 luglio 2018, n. 87, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2018, n. 96.

Un insieme di misure adeguate (di tutoraggio, di formazione, di adattamento dell'ambiente di lavoro, di rimotivazione) andrebbero implementate per prevenire questi abbandoni precoci e non previsti, (veri e propri) insuccessi. E invece manca ancora addirittura l'individuazione dei profili professionali – sia dentro la PA che dentro le imprese - necessari a coprire queste funzioni.

Di segno positivo, l'introduzione (2017) della figura del "Responsabile dei processi di inserimento delle persone con disabilità" nelle pubbliche amministrazioni con più di 200 dipendenti (art. 39 ter della legge 165/2001, introdotto con i decreti delegati della riforma della PA ex legge 124/2005), ma l'esperienza è ancora troppo recente per trarre conclusioni sull'operato di queste nuove figure e sull'efficacia della loro attività¹⁵.

Molto più problematico, invece, il parallelo processo nel mondo del privato. In Italia, solo nel 2009, all'interno di un'iniziativa presa dal Comune di Parma in collaborazione con il Ministero del Lavoro, della salute e delle Politiche Sociali, si comincia a parlare di "disability manager". Ma a tutt'oggi la figura non è regolamentata e per di più guardata con sospetto sia dal management delle imprese che dalla dirigenza degli enti pubblici¹⁶.

Ma le esperienze straniere possono essere di grande aiuto nell'approfondimento di questi aspetti di modernizzazione del sistema italiano. Dalla figura di "rappresentante speciale dei lavoratori disabili" dell'ordinamento austriaco¹⁷, agli Uffici per l'integrazione dell'esperienza tedesca, che svolgono importanti funzioni, anche

¹⁵ Si tratta di una figura a cui sono attribuite competenze non irrilevanti che includono – fra l'altro - i rapporti con il Centro per l'Impiego territorialmente competente per l'inserimento lavorativo delle persone disabili, la predisposizione degli accorgimenti organizzativi e la proposta, ove necessario, delle soluzioni tecnologiche per facilitare l'integrazione al lavoro anche ai fini dei necessari "accomodamenti ragionevoli", nonché la verifica generale sull'attuazione del processo di inserimento.

¹⁶ Vedi il sito dell'Associazione dei Disability Manager, SIDIMA, <http://www.sidima.it/>

¹⁷ Se in una unità produttiva sono impiegati in forma stabile più di 5 lavoratori disabili, questi hanno diritto a eleggere un rappresentante che rafforzi la tutela dei loro interessi a tutti i livelli operativi, adoperandosi per migliorare il coordinamento e l'effettività delle misure adottate.

decisionali, di prevenzione in materia di licenziamento dei lavoratori disabili¹⁸.

Ma intanto, la crisi economica dagli anni 2007-2008 in avanti dimostra come la crescita proporzionale della disoccupazione e della precarizzazione del lavoro dei disabili in Italia sia stata **superiore a quella, pur elevata, della generalità dei lavoratori.**

Se non affronteremo frontalmente le due anomalie che qui vengono segnalate e che indicano oggi i punti di massimo malfunzionamento del sistema, contribuiremo a fare dei giovani disabili di oggi l'esercito di riserva delle c.d. "nuove povertà" di un domani assai vicino. Con l'effetto di un circolo vizioso e di una sommatoria di cause di emarginazione. In sostanza, un completo sviamento dalle finalità delle norme antidiscriminatorie, internazionali e costituzionali.

IL COLLOCAMENTO MIRATO E LA SUA AGONIA

La strumentazione principale per il collocamento dei disabili nel lavoro fa capo – nel nostro Paese – ad una legge approvata nel 1999, la n. 68 del 12 marzo 1999, alla quale è dedicato il secondo capitolo di questa Proposta. Questa legge, al pari di altre legislazioni europee, più o meno coeve¹⁹ ha introdotto l'istituto del **collocamento mirato**. Questa scelta permise (oltre 20 anni fa) di superare il precedente sistema del "collocamento obbligatorio", concepito con mera funzione risarcitoria nei confronti delle persone che presentassero gravi problemi di salute.

Secondo la più moderna impostazione della legge del 1999, l'inserimento lavorativo non è un risarcimento, ma – in quanto **strumento di inclusione sociale** – esso ha la finalità di **costruire opportunità di autorealizzazione.**

Fa già parte dello spirito di questa legge l'idea che l'incontro della domanda e dell'offerta di lavoro non dovrebbe avvenire al costo di

¹⁸ Entrambe le esperienze citate vengono descritte – insieme ad altre – nel saggio: Simone D'Ascola, *Disabilità e diritto del lavoro: istantanee dall'Italia e dall'Europa. Seminario internazionale di diritto comparato. Pontignano XXXIII, Disability and Work. Sintesi dei lavori.* Milano, Giuffrè, 2017

¹⁹ Vedi Simone D'Ascola, *Disabilità e diritto del lavoro*, cit.

indebiti sacrifici di produttività sul lato dell'offerta. Qualora ciò fosse inevitabile, sarà il soggetto pubblico a coprire – in varie forme – il gap. L'inserimento lavorativo, infine, dovrebbe valorizzare le abilità di questa categoria di lavoratori, anche attraverso strumenti di inserimento personalizzato nei luoghi di lavoro (secondo il principio dell'*accomodamento ragionevole* definito nell'articolo 2 della citata Convenzione Onu)²⁰.

Nel 1999 questa riforma si inseriva in uno scenario di *policy* rinnovata in profondità (decreto legislativo n. 469/97 sul riordino dei Servizi per l'impiego e successivo Masterplan dei servizi per l'impiego concordato con le Regioni) che mirava a trasformare il collocamento da attività burocratica (gestione meramente amministrativa delle graduatorie degli iscritti)²¹ in **servizio attivo** che deve erogare informazione e orientamento e promuovere e supportare attivamente l'inserimento lavorativo. Tale capovolgimento di prospettiva richiedeva un parallelo intervento di riforma organizzativa, sul piano della formazione e delle risorse assegnata. Ma tutto questo intervento a supporto della riforma è clamorosamente mancato.

Pertanto, mentre il mero quadro normativo di riferimento reca tutte le caratteristiche positive di una piena coerenza con (se non un'anticipazione delle) più evolute situazioni internazionali, la realtà italiana dell'oggi è invece di segno completamente opposto.

Alle note sperequazioni territoriali si sono aggiunte le gravi difficoltà dal 2007-2008 in avanti (crisi economica e frenata delle assunzioni pubbliche) che hanno gettato il settore in una crisi profonda. Da allora assistiamo ad un **accelerato declino** e ad un crescente disinteresse.

²⁰ "Per "accomodamento ragionevole" si intendono le modifiche e gli adattamenti necessari ed appropriati che non impongano un onere sproporzionato o eccessivo adottati, ove ve ne sia necessità in casi particolari, per garantire alle persone con disabilità il godimento e l'esercizio, su base di uguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali;". Questo principio, fra l'altro, è stato recepito dal nostro ordinamento nel 2013 (comma 3 bis dell'art. 3, del decreto legislativo 216/2003).

²¹ Secondo la vecchia normativa in vigore fino al 1999: la legge 482 del 1968 *Disciplina generale delle assunzioni obbligatorie presso le pubbliche amministrazioni e le aziende private*.

I pochi che (saltuariamente e distrattamente) se ne occupano scaricano frettolosamente ogni fallimento delle politiche attive a favore delle persone disabili o della gestione del sistema del collocamento sulla legge 68/1999, accusata genericamente di essere inadeguata ed obsoleta.

La crisi economica dunque non è riuscita a cambiare la situazione ma piuttosto l'ha drasticamente fatta precipitare (altro che "opportunità!"); lo stesso avverrà con **la pandemia**, che è già riuscita ad archiviare qualsiasi dibattito pubblico sul rapporto disabilità/mondo del lavoro. Nonostante il crollo degli inserimenti, a causa delle sospensioni degli obblighi occupazionali e il protrarsi dello *smart working* degli uffici provinciali e regionali, nessuno è disponibile a confrontarsi sul che fare durante e dopo il Covid.

La verità è che le difficoltà occupazionali si protrarranno a lungo, e successivamente non sarà possibile ripartire ripristinando gli strumenti e le procedure pre-pandemiche. Si profila quindi un quadro catastrofico per l'occupazione futura dei disabili, soprattutto dei più deboli.

Il disinteresse istituzionale e politico verso il sistema del collocamento dei disabili risale invece al 2015, anno in cui venne emanato l'ultimo provvedimento legislativo riformatore (D.lgs n. 151). Successivamente tutto ha subito un arresto. Qualche esempio:

- a) le previste Linee Guida alle quali (come ormai di consueto) era rinviato l'intero funzionamento della riforma, non sono mai state pubblicate;
- b) la delega all'agenzia Anpal si è palesata come un totale disimpegno ministeriale;
- c) la pubblicazione del Programma Biennale ha subito ritardi, così come la ricostituzione dell'Osservatorio nazionale;
- d) le assemblee biennali sono state abolite;
- e) le celebrazioni del ventennale della legge Sessantotto e del Collocamento Disabili sono state dimenticate;

f) si aspetta ancora il varo della “Banca dati sul collocamento mirato” (attesa dal 2015)²² e annunciata come imminente nel dicembre 2019 dal Ministro Catalfo²³.

Non sono state da meno le Regioni, troppo impegnate su altri fronti, e ormai pronte ad attivarsi solo quando ci sono pressioni da parte dell’opinione pubblica (in questo, sempre più simili all’arena politica nazionale). Intanto i servizi provinciali continuano a vivere nella loro passiva e immutabile quotidianità.

Ma nemmeno le parti sociali interessate si stanno impegnando sul tema disabilità/lavoro: le associazioni imprenditoriali sono occupate dai macro problemi economici e produttivi causati dalla crisi economica e ora dalla pandemia, i sindacati sono privi di qualsiasi disegno strategico a favore dell’occupazione dei disabili.

A riprova di questo quadro a tinte fosche: le rare e poco significative proposte normative, la scomparsa degli “interpelli” (quesiti posti al Ministero), l’estinzione delle interrogazioni e degli atti di indirizzo in Parlamento²⁴, l’estrema esiguità di pubblicazioni, di convegni e di incontri sul tema, gli articoli sempre più rari sulla stampa nazionale e locale, il mancato rispetto degli impegni declinati nell’ultimo Programma biennale, le mancate risposte alle sollecitazioni internazionali, la carenza di indagini statistiche e la inaffidabilità dei dati pubblici. Colpisce anche il calo d’interesse e di passione di tutti i soggetti sociali coinvolti.

Purtroppo anche una gran parte degli iscritti al Collocamento Disabili sembra poco interessata al tema dell’occupazione: la rassegnazione sta prendendo inesorabilmente il sopravvento.

²² Nel 2015 il decreto 151 affrontò il tema urgentissimo della mancanza di una base di dati pubblici validi sul collocamento disabili (senza la quale ogni policy moderna diventa velleitaria) e introdusse il comma 6 bis all’art. 9 della legge 68/99. Ma tuttora la base conoscitiva di questa realtà è assai carente.

²³ https://www.adnkronos.com/lavoro/norme/2019/12/03/catalfo-presto-banca-dati-collocamento-mirato-disabili_CYSCcTDDqfkBvAHMioP9eP.html

²⁴ Unica, lodevole, eccezione: l’ordine del giorno in Assemblea 9/02500-AR 105 Germanà, Lupi e altri, votato alla Camera l’8 luglio 2020.

Vista l'incapacità di riformare i Centri per l'impiego e la catastrofica esperienza dei Navigator, si potrebbe – paradossalmente e amaramente – arrivare a dire che è meglio che l'attuale classe politica e i tecnici di cui si avvale, non si occupino affatto dell'inclusione lavorativa dei disabili. Almeno fino a quando penseranno di risolvere i problemi dell'occupazione con un cocktail di sostegni economici ed agevolazioni alle aziende, provvedimenti di sapore assistenziale e poco efficaci per affrontare il mercato del lavoro debole. Sorprende anche che si continui a non riconoscere che il sistema del collocamento disabili pubblico così com'è gestito non funziona e non funzionerà, e che ogni criticità viene giustificata con la carenza di personale.

Il nostro paese si allontana sempre di più dagli indirizzi dell'Unione Europea che raccomanda agli stati membri di dedicare *“una particolare attenzione ai giovani disabili al momento del loro passaggio dall'istruzione al mondo del lavoro”* e di *“elaborare politiche attive del mercato del lavoro, rendere i luoghi di lavoro più accessibili, sviluppare servizi di inserimento professionale, strutture di sostegno e formazioni sul luogo di lavoro”*²⁵.

Anche in occasione dell'ampio dibattito sul **Recovery Fund** tale distanza dall'Europa non è stata messa in rilievo e quello dell'apporto dei disabili al mercato del lavoro non è stato ritenuto fra i temi rilevanti su cui il sistema paese debba investire risorse. Tutto tace e le istituzioni interessate fingono di non sapere per evitare di affrontare una riforma radicale del sistema. Del resto i vari tentativi di riforma del mercato del lavoro si sono rivelati inefficaci, e si continua a scaricare le colpe sulla globalizzazione, sulla crisi economica, sull'Europa matrigna, sulla pandemia ecc. utilizzando a sostegno di queste tesi la crescente disinformazione e il depistaggio dell'attenzione pubblica su provvedimenti economici palliativi.

La delusione verso il sistema del collocamento disabili e la sfiducia nella possibilità di reperire un lavoro ha disinnescato ogni forma di protesta, e ha spinto le persone disabili e i loro familiari verso

²⁵ Strategia europea sulla disabilità 2010-2020: un rinnovato impegno per un'Europa senza barriere: COM 2010 (636) definitivo.

l'accettazione e la ricerca di surrogati integrativi come: **i sussidi economici**, il rifugio nei social, la notorietà attraverso la televisione, i giornali ed internet.

Anche il confronto, la critica e la riflessione sulla situazione attuale si è assopita in un disinteresse endemico e nella rassegnazione. Purtroppo il malessere occupazionale si sta allargando, colpendo ampi strati della popolazione, così come l'insoddisfazione impotente verso le proprie condizioni di vita priva della visione di un domani migliore. Nel prossimo futuro la maggior parte dei disabili adulti più fragili sarà condannata alla solitudine e all'invisibilità sociale, vivranno una quotidianità avvolta dalla preoccupazione o dal dolore dei propri familiari. Solamente alcuni raggiungeranno la notorietà e si realizzeranno attraverso lo sport, la cinematografia e gli spettacoli.

E, ovviamente, nessuno si illuda che la pandemia cambierà il tutto in meglio. Anzi!

Quindi qual è il messaggio?

Se nessuno uscirà dalla supina accettazione di quanto oggi viene offerto, sarà impossibile costruire un'alternativa, e ognuno sarà corresponsabile di ogni futuro fallimento.

2.LA LEGGE 68/99

PRINCIPI ISPIRATORI: COLLOCAMENTO MIRATO

La legge 12 marzo 1999, n. 68 "*Norme per il diritto al lavoro dei disabili*" ha già compiuto vent'anni in totale sordina e – se nessuno farà nulla, ne compirà molti altri senza conseguire le sue finalità. Una legge considerata all'avanguardia che ha dato una diversa prospettiva al valore dell'inserimento lavorativo dei disabili, che ha introdotto – al pari della legislazione di tutti i paesi europei - il principio del collocamento mirato e dell'assunzione nominativa, che ha creato nuovi uffici e servizi.

La nuova legge intendeva promuovere e sostenere **l'inserimento individualizzato** nel mondo del lavoro delle persone disabili e presupponeva, quindi, una **analisi delle capacità lavorative del singolo soggetto** e un raffronto fra queste e le **caratteristiche del posto di lavoro**. Su queste basi avrebbero dovuto essere attivate – dal soggetto pubblico competente e cioè l'ufficio del collocamento mirato - **azioni positive** per l'inserimento di sostegno attraverso la rimozione degli eventuali ostacoli ambientali e relazionali.

E' facile immaginare l'investimento organizzativo che sarebbe stato necessario.

Oggi, chiunque si avvicini a questa tematica rivolge le sue critiche "alla legge", dimenticando che – di fronte a riforme di questa complessità - la legge non può che rappresentare un punto di

partenza. E' amaro, dopo venti anni, dover constatare che ci resta lo scontento di essere partiti e mai arrivati.

In un ventennio di distorta applicazione della legge 68/1999, e di sclerotizzazione del sistema del collocamento dei disabili, le aziende hanno continuato ad essere considerate la "controparte", sconosciuta, isolata, e spesso arroccata e ostile verso la disabilità. I servizi istituzionalmente preposti, si sono rapportati con le aziende in termini burocratici e impositivi, mentre i servizi sociali e socio sanitari hanno operato in modo scoordinato, ottenendo di conseguenza scarsi risultati e allontanando ulteriormente le aziende.

Quello che più dovrebbe rattristarci è **il silenzio che avvolge tutti**, chi è a favore e chi è contro l'attuale sistema di collocamento dei disabili. Ci siamo dimenticati che l'invisibilità sociale e la rimozione intellettuale, passano attraverso il silenzio, anticamera del ritiro nel proprio privato e poi della solitudine.

Il Parlamento è da anni semplice spettatore di tutto ciò.

Sul sito della Camera dei Deputati, se si consulta la serie "Documenti parlamentari", la casella relativa al numero CLXXVIII "*Relazione sullo stato di attuazione della legge recante norme per il diritto al lavoro dei disabili*" risulta desolatamente vuota. Si tratta di un atto ministeriale dovuto, ai sensi dell'art. 21 della legge 68/1999²⁶, eppure nessuno vi adempie: gli ultimi dati di cui dispone il Parlamento risalgono al 2015 (!), ma sembrano non interessare nessuno.

Eppure, in questi anni, abbiamo sentito *tutti i responsabili di governo* rivendicare iniziative e misure a favore della disabilità. A guardare più da vicino, si tratta – almeno dal 2015 ad oggi – o di disposizioni che neanche sfiorano il tema dell'inclusione lavorativa o di norme che,

²⁶ "Il Ministro del lavoro e della previdenza sociale ogni due anni, entro il 30 giugno, presenta 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".

dopo lunghi preamboli declamatori, si limitano a rifinanziare fondi già esistenti²⁷.

Nessuna iniziativa recente ha invece rafforzato finanziariamente e normativamente – fatta eccezione per l'ordinaria alimentazione – l'unico Fondo che almeno svolge una funzione positiva ai fini dell'inclusione lavorativa dei disabili.

STRUMENTI: IL FONDO PER IL DIRITTO AL LAVORO DEI DISABILI

La legge 68/1999 ha istituito, presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, un Fondo con le cui risorse l'INPS corrisponde incentivi ai datori di lavoro che effettuano assunzioni di lavoratori con disabilità, e finanzia progetti sperimentali di inclusione lavorativa delle persone con disabilità.

L'incentivo viene corrisposto ai datori di lavoro privati e agli enti pubblici economici mediante conguaglio nelle denunce contributive mensili.

L'attuale disciplina del Fondo (art. 10 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 151) prevede che l'incentivo corrisponda:

- al 70% della retribuzione mensile lorda imponibile ai fini previdenziali, della durata di 36 mesi, per i lavoratori disabili che abbiano una riduzione della capacità lavorativa superiore al 79% o minorazioni ascritte dalla prima alla terza categoria di cui alle tabelle annesse al testo unico delle norme in materia di pensioni di guerra;
- al 35% della retribuzione mensile lorda imponibile ai fini previdenziali, della durata di 36 mesi, per i lavoratori disabili che abbiano una riduzione della capacità lavorativa compresa tra il 67% e il 79% o minorazioni ascritte dalla quarta alla sesta categoria di cui alle tabelle annesse al testo unico delle norme in materia di pensioni di guerra;

²⁷ Tipico esempio di questo genere di normazione: l'art. 104 del recente decreto legge 19 maggio 2020, n. 34.

- al 70% della retribuzione mensile lorda imponibile ai fini previdenziali, della durata di 60 mesi (ovvero per l'intera durata del rapporto, in caso di assunzione a termine con contratto non inferiore a 12 mesi), per i **lavoratori con disabilità intellettiva e psichica** che comporti una riduzione della capacità lavorativa superiore al 45%.

L'incentivo è esteso anche ai datori di lavoro privati e agli enti pubblici economici che, pur non essendo soggetti agli obblighi della Legge 12 marzo 1999 n. 68, procedono all'assunzione di lavoratori disabili.

L'**ultimo decreto** per il rifinanziamento del Fondo è stato emanato il 3 luglio 2019 e ha messo a disposizione dell'INPS poco più di 19 milioni di euro a copertura delle assunzioni effettuate nel 2019. Si attende il decreto relativo al 2020.

IL METODO DELLA RIFORMA: INIZIAMO DA CIÒ CHE C'È, PER COSTRUIRE CIÒ CHE È POSSIBILE

La tesi di fondo di questa Proposta è semplice: non ha alcun valore concreto immaginare oggi una "nuova legge 68" che riscriva completamente la normativa vigente.

Per quanto suggestivo possa apparire un disegno di innovazione totale²⁸, in realtà mancano oggi i presupposti politici e culturali per un ripensamento, o per un ribaltamento, della filosofia e dell'impianto strutturale della legge, mentre altissimo sarebbe il rischio di una confusione che paralizzerebbe (o addirittura peggiorerebbe) l'intero sistema. E proprio nel momento della sua massima crisi.

²⁸ A questa suggestione cedeva invece un disegno di legge recante "*Delega al Governo di semplificazione e codificazione in materia di disabilità*" elaborato dal "Governo giallo-verde" all'inizio della legislatura (mai approvato formalmente in CdM e quindi mai trasmesso al Parlamento). Questo disegno – non a caso – iniziava con l'indicare proprio nella "definizione della condizione di disabilità" il primo ambito di intervento della ampia azione di riordino.

I meccanismi della legge 68 – così come delineati nel suo articolato – sono simili a quelli degli altri Paesi europei e non sono né sbagliati, né arretrati²⁹.

Eppure, per fare funzionare un sistema giunto a questo livello di crisi, sono necessari visione lucida delle criticità e **interventi radicali**.

Se una riscrittura integrale della legge 68 sarebbe **inutile**, una riforma radicale del collocamento disabili è invece **necessaria ed urgente**. Ma se tale riforma avverrà, essa non scaturirà da un illuminato e onnicomprensivo intervento dall'alto ma sarà piuttosto la risultante di una **convergenza di iniziative** di varissima natura e provenienza e, soprattutto, di comportamenti concreti, frutto a loro volta di una sensibilità e di una cultura nuove, ancora in buona parte da costruire, soprattutto nelle istituzioni e nella società del Centro - Sud del paese. Le principali contraddizioni che soffocano il sistema del collocamento disabili, potrebbero essere risolte addirittura senza oneri aggiuntivi (tranne che in formazione della PA competente), sconvolgimenti normativi e organizzativi: basterebbe cambiare le modalità di approccio ai vari problemi che si presentano.

Nel nostro Paese c'è un evidente ritardo nella comprensione (molto più avanzata in altri paesi³⁰) del fatto che le misure necessarie di sostegno (a imprese e lavoratori) sono non solamente di tipo economico: spesso renderebbero di più **supporti di tipo tecnico, conoscitivo e informativo**, non necessariamente costosi.

L'esperienza quotidiana sul territorio dimostra poi come l'efficienza e la buona volontà di alcuni uffici locali del Collocamento speciale – o addirittura di figure individuali - faccia un'enorme differenza negli indici di successo: indicatore non positivo di funzionamento del sistema, ma anche segnale della necessità di interventi mirati.

In questo quadro anche i disallineamenti legislativi e organizzativi fra le differenti realtà regionali aprono nuove opportunità, ma accentuano le differenze, e quindi le discriminazioni ai danni di

²⁹ Vedi Simone D'Ascola, *cit.*

³⁰ Vedi Simone D'Ascola, *cit.*

soggetti deboli che hanno anche la sfortuna di risiedere in territori fragili. Le buone esperienze di chi è all'avanguardia, se non ci sono adeguati meccanismi di trasmissione, peggiorano il sistema complessivo perché lo rendono più iniquo.

Se questa è una sommaria descrizione del terreno di gioco, su cui operano necessariamente molti attori, anche il Parlamento può, anzi deve, avere un ruolo. Ma non assumendosi il compito – sproporzionato – di una rifondazione dell'intero impianto normativo, ma piuttosto realizzando alcuni **innesti** sulla legislazione vigente che correggano errori, prevengano sviamenti dalle finalità della legge, rafforzino le iniziative e i comportamenti virtuosi.

Se il Parlamento sarà in grado di muovere un passo nella direzione giusta, non solo gli effetti sul territorio non mancheranno, ma la sua stessa capacità di stimolo e controllo nei confronti del Governo uscirà rafforzata, così come la qualità della sua interlocuzione con la società.

In questo senso – e solo in questo senso – **limitati interventi correttivi della legge 68/1999** possono contribuire a mettere in moto un'iniziativa diffusa, esserne addirittura un volano, e quindi incidere in profondità sulla deludente realtà dell'inclusione lavorativa dei disabili in Italia.

3.UNA NUOVA CULTURA DELL'INCLUSIONE LAVORATIVA: ROVESCiare LA PROSPETTIVA E CAMBIARE ROTTA

La crisi economica, la rivoluzione tecnologica, i cambiamenti sociali, e il mutare dei rapporti fra i vari soggetti coinvolti - imprenditori, dirigenti di enti ed uffici pubblici, lavoratori, e sindacati - impongono al mercato del lavoro un continuo adeguamento. Oggi sono richieste figure professionali nuove, e tutti i lavoratori devono essere in possesso di competenze tecniche, flessibilità, resistenza allo stress, capacità di *problem solving*, ecc. Novità che non dovrebbero essere né temute né subite, ma potrebbero essere assorbite positivamente attraverso la ripresa del concetto di "collocamento mirato" e il

capovolgimento del tradizionale paradigma delle azioni di *scouting*³¹: “Non più dal disabile all’azienda, ma dall’azienda al disabile”. Fino a quando i servizi di collocamento non verificheranno le innovazioni e i bisogni delle imprese e degli enti pubblici che dovranno ospitare i nuovi lavoratori; avremo due mondi paralleli che continueranno a non capirsi, Ministero del Lavoro e Regioni che continueranno a produrre politiche occupazionali inadeguate, operando a prescindere dal contesto socio-economico che ci circonda. E’ pertanto improbabile attendere dei cambiamenti da chi è disattento e sempre impegnato su altri fronti. E’ anche impensabile aspettare spinte innovative dalle periferie dello Stato, in quanto i vari operatori, funzionari, dirigenti locali, cercano di conservare e perpetuare lo status quo, come viatico del loro quieto vivere e delle loro carriere. Anche i nuovi ingressi sono assorbiti attraverso la formazione, affidata a chi può garantire la continuità attraverso una spiegazione del nuovo con il vecchio. Il plagio conservativo della tradizione e degli usi e costumi locali, è l’unica sicurezza per il loro futuro.

Anche il concetto di collocamento mirato necessita di una rivisitazione. Com’è possibile collocare la persona giusta al posto giusto, se si conosce solo il lavoratore (a volte nemmeno quello) e non l’ambiente che lo deve ospitare, la mansione che deve svolgere, gli strumenti che deve utilizzare, i colleghi con cui deve rapportarsi? Alla base del collocamento mirato c’è un rapporto di reciproca conoscenza, di fiducia, e di soluzioni condivise. Il progetto personalizzato di inserimento lavorativo si concretizza positivamente solo nel momento in cui è condiviso dalla persona disabile e dall’azienda o ente ospitante. Tutto il resto è tempo perso!

Siamo in una posizione di stallo perenne che nulla ha a che vedere con lo spirito della legge. La legge 68/1999 si proponeva di far incontrare due mondi apparentemente contrapposti, divisi da interessi antitetici; ma il sistema del collocamento disabili ha deciso di schierarsi a priori dalla parte del disabile, assumendo i comportamenti burocratici del goffo gendarme, incapace ad evitare

³¹ Il termine *scouting* è utilizzato per indicare le azioni di ricerca di posti di lavoro.

le evasioni, e ottenendo miseri risultati occupazionali. Questo modo di agire non ha funzionato. Per due decenni il Collocamento Disabili e i servizi territoriali che lo hanno affiancato, non sono stati all'altezza della legge e delle novità normative introdotte e si sono dimostrati inadatti a svolgere la *mission* di collocatori di disabili.

L'affermarsi dell'approccio basato sulla centralità del soggetto che dovrà assolvere gli obblighi di legge, nel processo di inserimento e di mantenimento del lavoro delle persone con disabilità, è invece il presupposto per poter conseguire risultati soddisfacenti e costruire in futuro un adeguato ed efficace collocamento. Quello che serve è quindi - preliminarmente - **un cambiamento culturale e organizzativo del sistema pubblico del collocamento disabili**, con un maggiore impiego di risorse e di competenze sul versante della conoscenza delle aziende e degli enti ospitanti e uno spostamento del baricentro dell'azione amministrativa dalla mera gestione di iter burocratici al **conseguimento di risultati effettivi e duraturi**.

Un secondo tema che occorre porre sul tappeto è quello delle **competenze** necessarie all'inserimento duraturo dei disabili nel mercato del lavoro e, successivamente, nei luoghi di lavoro.

In troppi credono che questi risultati si possano conseguire semplicemente attraverso un'informazione tempestiva sulle opportunità di impiego e lo svolgimento di alcuni iter burocratici "richiesti dalla legge". Le famiglie dei (potenziali) lavoratori disabili troppo spesso credono di poter tranquillamente contare sugli uffici del collocamento mirato ai quali affidano con fiducia le loro istanze. Questi ultimi, a loro volta, interpretano troppo spesso la loro funzione in termini riduttivi: un meccanico *matching* fra una generica lista di richiedenti e una generica lista di disponibilità. Infine le imprese e gli enti tenuti all'assolvimento dell'obbligo troppo spesso "subiscono" gli effetti della legge 68/1999 - paventati come inevitabilmente non positivi sui livelli di produttività - e ricercano conseguentemente "disabili-abili" da assumere, o si specializzano nelle forme più svariate di evasione dall'obbligo.

Davvero pochi hanno la consapevolezza dell'insieme di competenze interdisciplinari necessarie oggi a favorire il mitologico incontro della domanda e dell'offerta. Se questo può oggi essere detto in generale a proposito del mercato del lavoro in Italia³², a molto maggior ragione deve essere detto per questo suo particolarissimo segmento, che si compone – a sua volta – di una miriade di situazioni specifiche, quasi individuali, tante quante sono le condizioni della “disabilità”. In questo particolare ambito, per far sì che domanda e offerta si incontrino con successo (cioè in modo non effimero), e senza sacrifici di produttività che oggi nessuno può più permettersi, è necessario metter insieme tante competenze: sulle tante condizioni di disabilità, sulle normative (statali e regionali) che afferiscono al mercato del lavoro nei differenti comparti, sulle esigenze produttive della PA come delle imprese, sulla contrattualistica, sui regimi agevolati, sulle politiche (e sui relativi fondi) UE, nazionali, regionali e locali in materia di disabilità. Alcune di tali competenze devono essere detenute necessariamente sul lato del disabile (e qui le associazioni potrebbero avere un ruolo molto più proattivo). Altre dovrebbero essere patrimonio (continuamente aggiornato) degli uffici pubblici dedicati. Altre, infine, dovrebbero entrare a far parte della cultura (e della struttura organizzativa) dell'impresa o dell'ente tenuti ad assumere lavoratori disabili.

Questo nuovo approccio deve fondersi con un deciso intervento per la riduzione delle **discriminazioni fra i disabili**. E' urgente individuare quella parte della vasta platea dei disabili **che viene oggi maggiormente penalizzata dalle disfunzionalità del sistema** e intervenire con una correzione di tiro. Ovviamente, non è facile racchiudere con precisione in una definizione questa parte della popolazione dei disabili in età lavorativa. Tuttavia **la maggioranza delle persone con disabilità intellettive, psichiche, e molte di quelle affette da malattie rare che comportino gravi patologie invalidanti** pagano oggi un prezzo troppo alto in termini di opportunità di accesso al mercato del lavoro. Infatti, si tratta di persone che in alcuni, specifici, ambiti attitudinali - che andrebbero

³² Vedi: P. Ichino, *L'intelligenza del lavoro*. Milano, Rizzoli, 2020.

individuati e valorizzati caso per caso - hanno capacità del tutto idonee ad una serie di attività produttive. Purtroppo, però, essi si trovano ad essere intercettati da un sistema che ha maglie troppo larghe per gestire con successo la loro collocazione e il loro inserimento. E qui il danno sociale e lo sviamento dalle finalità della legge rischiano di essere ancora più gravi.

In fondo, si tratta solo di recuperare le originarie finalità della legislazione sull'inclusione lavorativa. Se perderemo - tutti insieme - questa battaglia culturale le responsabilità di ogni futuro fallimento continueranno ad essere scaricate qualunquisticamente sulle aziende e sulla legge, attraverso una strumentale lettura di dati raccolti male e in smisurato ritardo. Ma anche il così detto "mondo del sociale" non potrà autoassolversi girando la testa altrove o restando in attesa, come sta facendo ormai da troppo tempo.

4.LE CINQUE DIRETTRICI DELLA NOSTRA PROPOSTA

Superare le discriminazioni: disabili intellettivi e psichici

Gli aspetti medici e sociali dell'inclusione lavorativa dei disabili intellettivi e psichici non è solo un tema scientifico, affrontato da medici, pedagogisti e sociologi, ma è anche un'area di intervento sociale attivo che ha visto da sempre l'impegno di figure carismatiche³³. Purtroppo l'accezione ampia del concetto di disabilità presente nel nostro ordinamento normativo non consente oggi di distinguere sufficientemente e caratterizzare le azioni specifiche necessarie all'inserimento lavorativo di questa particolare categoria

³³ In epoca più recente, valga per tutti la figura di Enrico Montobbio, genovese, autore di monografie fondamentali sul tema, fra le quali: *Chi sarei se potessi essere. La condizione adulta del disabile mentale* (2000) e *Prova in altro modo. L'inserimento lavorativo socio assistenziale di persone con disabilità marcata* (2002). Sin dagli anni '70 prefigurò la costituzione di appositi uffici pubblici (il primo SIL - Servizio Inserimento Lavoro - fu costituito per sua iniziativa nel 1976) e l'istituzione della figura dell'operatore della mediazione al lavoro, sul modello del *job coach* dell'esperienza statunitense. Montobbio fu tra i principali ispiratori e promotori della legge 68/1999.

di disabili (e soprattutto di giovani disabili) che finisce – per una serie di circostanze -con l’essere oggi la più penalizzata.

Eppure la legislazione vigente ha iniziato a porsi (dal 2015) il problema dei disabili intellettivi e psichici³⁴ introducendo alcune prime norme di favore per queste categorie:

- L’art. 13, comma 1 bis, della legge 68/1999 (dopo le modifiche apportate dal decreto legislativo 151 del 2015) ha previsto, come si è già visto sopra, che – per le assunzioni di lavoratori con disabilità intellettiva e psichica l’incentivo alle imprese sia pari al 70% della retribuzione mensile lorda imponibile ai fini previdenziali, anche qualora la riduzione della capacità lavorativa sia superiore al 45% (laddove per le altre disabilità tale riduzione deve essere superiore al 79%) e che la durata dell’incentivo sia di 60 mesi, laddove per le altre disabilità tale durata è limitata a 36 mesi.
- L’art. 4, comma 3 bis della stessa legge (sempre dopo le modifiche del 2015) ha previsto – per i disabili intellettivi e psichici - la stessa soglia (45% di riduzione delle capacità lavorative) ai fini del computo della quota di riserva di lavoratori, già disabili prima della costituzione del rapporto di lavoro. Per le altre categorie di disabili è richiesta invece una riduzione delle capacità lavorative superiore al 60%.

Questo trend normativo va approfondito ulteriormente.

Il tema davvero decisivo da mettere a fuoco è il seguente: le norme vigenti - di fonte statale, ma successivamente articolate regione per regione, e applicate, con margini di variabilità e discrezionalità, a livello territoriale – consentono di mettere nelle stesse graduatorie del collocamento disabili sia giovani con ritardi cognitivi o difficoltà

³⁴ Per quanto riguarda i **disabili psichici**, può essere utile – per consapevolezza storica - ricordare che fino agli anni '80, nel silenzio della legislazione, la parte maggioritaria della dottrina (e anche della giurisprudenza) li riteneva esclusi dai benefici della disciplina del collocamento obbligatorio. Furono la sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 1990 e, successivamente, l’art. 19 della legge 5 febbraio 1992, n. 104 a superare definitivamente tale discriminazione.

psichiche - che si trovano di fronte ad un passaggio delicatissimo di autonomizzazione - sia persone di età più avanzata, anche con capacità cognitive del tutto normali o addirittura superiori alla media, che possono addirittura godere di condizioni di vantaggio (grazie a precedenti esperienze lavorative o figli a carico, ecc.). E' ovvio che queste ultime risulteranno **sempre privilegiate dalle attuali (indifferenziate) procedure, ai fini della graduatoria e soprattutto della chiamata diretta da parte delle imprese.**

E invece, sulla base di tre dati di esperienza facilmente verificabili, si può (e si deve) affermare che:

- la maggioranza delle persone con disabilità intellettive, psichiche, a cui si aggiungono **i disabili con malattie rare** (universo ancora troppo poco conosciuto dal legislatore)³⁵ e con gravi patologie invalidanti ha potenzialità lavorative non competitive sull'intero spettro delle competenze, delle attitudini e delle capacità fisiche e/o cognitive, ma moltissimi fra loro hanno **capacità del tutto integre in alcuni ambiti attitudinali**, mentre la quasi totalità di loro ha sviluppato – grazie alla straordinarietà della esperienza di vita vissuta – una serie di capacità sempre più ricercate ed apprezzate nel mondo produttivo, quali: motivazione, affidabilità, relazionalità, affiatamento nel lavoro di gruppo, grande desiderio di integrazione sociale, spirito di servizio vissuto con lealtà, ecc. ;
- la stragrande maggioranza di queste persone presenta una condizione del tutto peculiare di **fragilità psico-fisica** tale da rendere la lunga permanenza nella frustrante condizione di disoccupazione un fattore particolarmente insidioso di minaccia di regresso con perdita dei risultati che spesso la famiglia, la scuola, medici, psicologi ed operatori di settore hanno faticosamente raggiunto negli anni della loro infanzia e adolescenza. Ciò è causa -

³⁵ Si ricorda che – alla Camera dei deputati – è in discussione in prima lettura, dal marzo 2019, la proposta di legge *Norme per il sostegno della ricerca e della produzione dei farmaci orfani e della cura delle malattie rare* A.C. 1317. Per una ricognizione completa del tema delle **malattie rare nella legislazione europea e nazionale** si rinvia al dossier del Servizio studi della Camera dei deputati:

<https://documenti.camera.it/Leg18/Dossier/Pdf/AS0059.Pdf> |

in prospettiva – di conseguente aggravio degli oneri sia dell'INPS, sia dei servizi sociali e socio-sanitari;

- queste ultime due caratteristiche configurano una **specificità della condizione** di molti di questi giovani disabili dinanzi al grande passaggio dalla scuola al mondo del lavoro, fino ad una **occupazione stabile**, componente essenziale del loro percorso verso l'autosufficienza, il recupero di fiducia e di stima di sé stessi e la "normalità". Tale specificità deve essere colta dalle norme sull'inclusione lavorativa.

Il mondo produttivo e la società, investendo sull'inclusione lavorativa di questi soggetti farebbero un investimento ad altissimo rendimento perché ne riceverebbero in cambio un doppio vantaggio: immettendo nell'economia produttiva risorse umane e motivazionali oggi sempre più "rare" e dando impulso ad una spirale positiva fra condizione psico-fisica e autoaffermazione sociale.

Introdurre misure di favore per i giovani disabili

Il sistema italiano del collocamento disabili è ancora poco consapevole degli effetti positivi – ai fini dell'integrazione sociale e della conquista della piena autosufficienza – di un ingresso **tempestivo** nel mondo del lavoro. A cui corrispondono, all'opposto, effetti negativi e regressivi che la protratta condizione di disoccupazione produce su tanti giovani disabili. Assumendo una visione dinamica dell'inserimento lavorativo appare evidente la natura di **investimento**.

Come si è sopra ricordato, già la *Strategia europea sulla disabilità 2010-2020*³⁶ raccomanda agli Stati membri "una particolare attenzione ai giovani disabili al momento del loro passaggio dall'istruzione al mondo del lavoro".

Nel ritornare su questo tema in vista del prossimo decennio, gli organi dell'Unione – in tema di occupazione – tornano ad enfatizzare questo aspetto. Infatti la *Proposta di risoluzione del Parlamento europeo*

³⁶ COM 2010 (636) definitivo.

sulla strategia europea sulla disabilità post-2020 (B9-0123/2020), al punto 4, "esprime particolare preoccupazione per i giovani con disabilità e quelli che sono rimasti disoccupati per un periodo prolungato" e conseguentemente invita gli Stati membri ad "adoperarsi per inserirli nel mercato del lavoro in via prioritaria, ad esempio nell'ambito del programma di garanzia per i giovani".

Molte regioni italiane già si sono mosse in questa direzione introducendo specifiche riserve a favore dei giovani disabili nelle rispettive programmazioni per l'impiego delle risorse afferenti al programma "Garanzia Giovani". Occorre diffondere e generalizzare queste esperienze.

Inoltre sarebbe opportuno introdurre – nei meccanismi ordinari di collocamento mirato – delle clausole di favore per i giovani in cerca di prima occupazione o che abbiano avuto solo esperienze saltuarie di lavoro e che risultino disoccupati da un determinato numero di mesi.

Imprese ed enti soggetti all'obbligo di assunzione: alleati e non controparte

Bisognerebbe **rivedere il rapporto con i soggetti obbligati ad assumere i lavoratori disabili**, considerarli come protagonisti dell'inclusione lavorativa, e quindi comprenderne i bisogni, i problemi, e le difficoltà. Ogni azienda, ogni ente ha una sua storia, un'esperienza, un carattere che lo rendono unico e, come per le persone, solo il rapporto diretto e l'uso di un linguaggio comprensibile possono aprirle all'inclusione. Comprendere i bisogni dei soggetti obbligati alle assunzioni per poter dare una risposta ai bisogni occupazionali delle persone disabili. Questo è possibile e già sperimentato con successo; non necessitano nuove leggi o ulteriori risorse economiche; serve unicamente un diverso approccio culturale e servizi in grado di interpretarlo. E servono, soprattutto, nuove figure professionali che sappiano dialogare con le imprese e un profondo rinnovamento formativo e culturale di coloro che oggi operano nei servizi per l'impiego dei disabili.

Imparare dalle buone pratiche

Le buone pratiche - nei campi che attengono all'esercizio di diritti fondamentali - esigono **meccanismi efficaci di trasmissione** - affidati non a processi spontanei, ma a norme vincolanti e/o incentivanti. Senza questa integrazione normativa la diffusione e la generalizzazione non avviene per nulla o avviene solo in circuiti affini con il rischio di allargare il gap fra realtà avanzate e realtà arretrate e quindi di accentuare le discriminazioni.

La realtà dell'inclusione lavorativa dei disabili è un campo ricchissimo di buone pratiche (purtroppo circoscritte ad ambiti territoriali limitati): molto si può ottenere attraverso la semplice conoscenza e una intelligente generalizzazioni di tali esperienze di successo.

Promozione e mediazione della legge '68: investire in informazione e formazione, elevare le competenze

Le integrazioni al reddito, esenzioni fiscali o contributive e rimborsi di vario genere sono importanti ma non bastano. Si tratta di risorse che rischiano addirittura di rimanere inutilizzate o sottoutilizzate se non si calano in un terreno favorevole fatto di **informazioni e dati aggiornati, conoscenze specialistiche e competenze professionali**.

Non si possono raggiungere risultati tangibili su un terreno così complesso quale è l'inclusione lavorativa senza questi due ingredienti:

- un'ampia azione di **promozione** (delle finalità e dei meccanismi di funzionamento reale) della legge 68/1999,
- una capillare attività di **mediazione** fra domanda e offerta di lavoro (disabili in cerca di occupazione, imprese, amministrazioni pubbliche).

L'Italia è ancora molto indietro nella disponibilità di dati pubblici che rendano più leggibile lo stato dei problemi, nella presenza diffusa di **esperti formatori** (anche l'Università è chiamata ad un ruolo in questo ambito), nella predisposizione di autentiche

campagne informative sui temi dell'occupazione delle persone affette da disabilità.

L'inserimento attraverso il canale istituzionale è una percentuale assai bassa del totale degli inserimenti lavorativi dei disabili: meno del 20%. Ciò è dovuto alla sclerotizzazione burocratica di tali canali, laddove invece occorrono figure professionalmente adeguate di **tecnici esperti nell'inserimento** che conoscano a fondo il mercato del lavoro e la disciplina del collocamento disabili, oltre che gli specifici luoghi di lavoro e le condizioni particolari di ciascuna persona da inserire. Naturalmente tali conoscenze possono derivare solo da un'interazione fra soggetti diversi, con un ruolo primario che dovrà essere giocato dalle associazioni dei disabili (spesso depositarie di un'enorme quantità di informazioni di qualità sulla condizione e le potenzialità lavorative dei propri associati).

Si tratta dunque di costruire una **rete** (e non certo di creare duplicazioni) che colmi quel vuoto di competenze che oggi compromette il conseguimento di una finalità sociale così delicata, passando attraverso un rilancio e una riqualificazione delle stesse associazioni dei disabili e delle loro famiglie che troppo spesso si accontentano di promuovere iniziative parziali e frammentarie – anche avvalendosi di fondi pubblici – che dell'inclusione lavorativa hanno solo l'etichetta.