



Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Dipartimento per le politiche del lavoro e dell'occupazione e tutela dei lavoratori

Direzione Generale delle Politiche per l'Impiego

**PRIMA RELAZIONE AL PARLAMENTO SULLO STATO DI
ATTUAZIONE DELLA
LEGGE 12 MARZO 1999, N. 68
("NORME PER IL DIRITTO AL LAVORO DEI DISABILI")**

Roma, giugno 2002

Centro riproduzione e stampa – Via Flavia, 6

La presente pubblicazione è stata curata dalla Divisione III della Direzione Generale delle Politiche per l'Impiego.

**PRIMA RELAZIONE AL PARLAMENTO
SULLO STATO DI ATTUAZIONE
DELLA LEGGE 12 MARZO 1999, N. 68
“NORME PER IL DIRITTO AL LAVORO DEI DISABILI”**

Presentazione del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali

INDICE SISTEMATICO

Pag.

INTRODUZIONE

PARTE PRIMA

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

1. Produzione normativa

- 1.1 Anni 1999 - 2000 - Decreti e circolari
- 1.2 Anno 2001 - Atti di indirizzo e circolari

2. Rilevazione periodica dati numerici sui fruitori del collocamento obbligatorio e raccolta delle informazioni sullo stato di attuazione degli adempimenti per l'applicazione della legge n. 68 del 1999, a livello regionale

- 2.1 Dati statistici
- 2.2 Stato di attuazione

3. Ripartizione delle risorse del Fondo per il diritto al lavoro dei disabili

- 3.1 Decreto di ripartizione 26 settembre 2000
- 3.2 Decreto di ripartizione 12 luglio 2001
- 3.3 Ripartizione delle risorse 2002

4. Procedimenti amministrativi relativi a particolari modalità di assunzione

- 4.1 Esoneri parziali
- 4.2 Compensazioni territoriali
- 4.3 Gradualità delle assunzioni

5. Azioni comunitarie per la promozione dell'inserimento lavorativo dei disabili, in aderenza ai principi della legge n.68 del 1999. Partecipazione a progetti di studio a livello europeo

- 5.1 Iniziative finanziate dal Fondo Sociale Europeo
- 5.2 Partecipazione al progetto di ricerca sulle politiche dell'handicap promosso dall'OCSE
- 5.3 Ratifica della Convenzione n.159 del 1983 dell'OIL sulla riqualificazione professionale e l'occupazione delle persone handicappate

PARTE SECONDA

IL QUADRO DI RIFERIMENTO IN AMBITO REGIONALE

1. Metodo di indagine e contenuti del piano di lavoro

2. Le aree di analisi: orientamenti comuni ed esperienze rilevanti

- a) Situazione atti regionali di regolazione e di indirizzo
- b) Strumenti operativi a supporto dell'azione di inserimento lavorativo
- c) Operatività delle commissioni sanitarie di accertamento della disabilità. Profili di criticità. Numero di accertamenti effettuati
- d) Convenzioni per l'assunzione: numero, qualità, durata nel tempo, natura delle iniziative formative
 - Convenzioni di inserimento e di integrazione lavorativa (articolo 11, legge n.68)
 - Convenzioni con le cooperative sociali (articolo 12, legge n.68)
 - Convenzioni con enti pubblici
- e) Iniziative finanziate con risorse del Fondo Sociale Europeo
- f) Stato di aggiornamento delle graduatorie
- g) Stato di costituzione dei Fondi regionali e aggiornamento sugli impegni di spesa
- h) Certificazioni di ottemperanza
- i) Procedimenti di autorizzazione alla compensazione territoriale intraregionale e all'esonero parziale

PARTE TERZA

CONCLUSIONI E OSSERVAZIONI

1. Programmi e prospettive	113
2. Esigenze di intervento; integrazioni e adeguamenti	115

PARTE QUARTA

RELAZIONI DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME E APPENDICE NORMATIVA

(I documenti della parte quarta non sono disponibili on line. Possono essere consultati presso la
Divisione III della Direzione generale delle Politiche per l'Impiego)

PARTE TERZA

CONCLUSIONI E OSSERVAZIONI

1. Programmi e prospettive

Come ampiamente illustrato nelle parti precedenti della trattazione, l'attività di indirizzo e di coordinamento normativo svolta dal Ministero, nei primi due anni di vigenza della legge n.68, è stata assai incisiva e ha coperto tutti gli aspetti meritevoli di approfondimento, secondo gli adempimenti disposti dalla legge stessa.

Determinante, oltre al seguito dato agli impegni istituzionali, è stata la pratica delle esperienze applicative, segnalate dai servizi provinciali e dagli organi regionali di programmazione, la cui attenzione alla corretta attuazione delle disposizioni della legge di riforma ha permesso l'emersione di problematiche effettive, non rilevabili in base al dato normativo astratto.

Pertanto, del complesso pacchetto normativo che disciplina, attualmente, la materia delle assunzioni obbligatorie, formano parte integrante le pronunce e l'indicazione di orientamenti generali, provenienti dall'amministrazione centrale in esito a quesiti, istanze, segnalazioni di eterogeneità di comportamento, che hanno reso necessario o semplicemente opportuno un intervento chiarificatore di portata generale.

Rimangono, nonostante ciò, alcuni aspetti che sono complementari al quadro di funzionamento primario, spesso già affrontati, con l'immediatezza che le circostanze hanno richiesto, con lo strumento della circolare o della nota di indirizzo, sui quali deve concentrarsi l'attenzione, dopo aver delineato l'impianto di riferimento.

- Lavoratori appartenenti alle categorie protette, diversi dai disabili (articolo 18, legge n.68 del 1999)

Anche a tali categorie l'ordinamento riconosce una speciale tutela (orfani, coniugi e figli superstiti ed equiparati, profughi). La legge n.68, destinata specificamente ai portatori di handicap, rinvia con disposizioni transitorie alla emanazione di una normativa per tali categorie, riservando a queste, in attesa del riordino, una percentuale di riserva pari all'uno per cento della base di computo (o pari ad una unità lavorativa per i datori di lavoro che occupano fino a centocinquanta dipendenti).

Va detto, peraltro, che attualmente e fino al novembre 2002, grazie ad una disposizione temporanea di durata biennale, decorrente dall'entrata in vigore del regolamento di esecuzione, i lavoratori non disabili, assunti prima dell'entrata in vigore della legge n.68, mantenuti in servizio dalla legge di riforma, possono essere computati nella quota riservata ai lavoratori disabili.

Anche tenuto conto di tale scadenza, occorrerà un intervento normativo, che definisca i confini della tutela (al di là della riserva di una quota percentuale di assunzioni) e individui la natura delle iniziative che dovranno essere mirate ad un funzionale inserimento lavorativo di tali soggetti.

- Lavoratori non vedenti: centralinisti, massofisioterapisti e terapisti della riabilitazione.

Alla luce del nuovo quadro normativo in materia di collocamento mirato, tenuto conto di quanto disposto in merito al decentramento amministrativo dei servizi per l'impiego e considerato, altresì, il notevole progresso tecnologico nel settore della comunicazione, si impone la necessità di apportare le necessarie modifiche alla legge 29 marzo 1985, n.113, che disciplina il collocamento dei centralinisti telefonici non vedenti, ai fini di una più attuale ed efficace applicazione della citata normativa rispetto alle nuove esigenze del mercato del lavoro.

I contenuti essenziali dell'intervento possono sintetizzarsi nei seguenti punti:

- ridefinizione delle competenze in materia di iscrizioni all'Albo professionale nazionale, articolato a livello regionale, dei centralinisti ciechi;
- revisione della composizione delle commissioni regionali per l'esame di abilitazione dei centralinisti, visto anche il riconoscimento di nuove qualifiche equipollenti, individuate dal D.M. del 10 gennaio 2000, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n.37 del 15 febbraio 2000;
- revisione dei criteri di individuazione degli obblighi di assunzione, in conseguenza del venir meno della posizione di monopolio della società Telecom che, a seguito del processo di liberalizzazione del mercato nel settore della telefonia, non è più l'unico gestore dei servizi telefonici;

Al fine di dare uniformità e sistematicità alla normativa inerente il collocamento obbligatorio dei non vedenti, sarà opportuno intraprendere intereventi analoghi anche sulla legge 11 gennaio 1994, n.29, riguardante i terapisti della riabilitazione non vedenti, il cui regime di funzionamento ricalca quello della citata legge n.113 del 1985.

Il processo di revisione interessa, infine, la legge 21 luglio 1961, n.686, che disciplina il collocamento dei massaggiatori e massofisioterapisti ciechi: in questo caso, l'esigenza di intervento è ancora più radicale e urgente, poiché il relativo Albo professionale è ancora oggi istituito presso questo Ministero e non articolato, diversamente dagli Albi delle categorie sopra richiamate, a livello regionale, modello pertanto del tutto superato rispetto alla nuova configurazione del mercato del lavoro in senso decentrato.

2. Esigenze di intervento; integrazioni e adeguamenti.

1. In linea generale, l'analisi delle esperienze maturate in questi primi anni di applicazione, ha evidenziato che le potenzialità della legge n. 68 del 1999 potranno pienamente esplicarsi solo quando saranno effettivamente operativi gli organismi di gestione del sistema dei nuovi servizi decentrati per l'impiego.

La contemporaneità tra la svolta in senso decentrato del collocamento e la vigenza dei nuovi principi dell'inserimento mirato ha, di fatto, alimentato la pressione su strutture di nuova istituzione, spesso impreparate, per i comprensibili disagi dovuti alla riorganizzazione delle attività, ad affrontare con immediatezza il cambiamento determinato da una realtà normativa che poggia su un vero e proprio mutamento culturale, i cui contenuti sono stati illustrati nelle pagine introduttive di questa trattazione.

Ciò non esclude un oggettivo ritardo da parte di alcune regioni nella dotazione di una legislazione interna di recepimento dei principi della legge n.68 e nella conseguente difficoltà di allineamento dei sistemi di funzionamento locali. Va anche precisato, tuttavia, che nonostante le carenze riscontrate sul piano operativo, il favorevole accoglimento del nuovo corso emerge con chiarezza, nella constatazione dell'abbandono generalizzato delle procedure e degli automatismi che caratterizzavano la precedente regolamentazione.

La volontà di adeguamento si è manifestata attraverso l'approntamento in via amministrativa di centri di imputazione del servizio ai quali, in via transitoria, si attribuisce la titolarità delle nuove competenze, spesso utilizzando a tal fine le preesistenti strutture, seppure non ancora completamente organizzate secondo il modello decentrato.

Un rinnovamento così radicale comporta tempi di adattamento non immediati. Il periodo sperimentale serve altresì a chiarire quali sono, in concreto, gli innegabili punti di debolezza della legislazione sulle assunzioni obbligatorie, al di là della fisiologica fase di assestamento del nuovo assetto gestionale del mercato del lavoro.

L'impegno è ora quello di perfezionare l'analisi e la verifica dei risultati conseguiti; in questa prima tappa del percorso è già possibile fare un primo bilancio dell'efficacia del sistema riformato cercando, secondo quanto sopra considerato, di separare concettualmente i due profili, salvo poi ricongiungerli nella valutazione, in una fase successiva, dell'adeguatezza degli organi alle funzioni e alle procedure.

2. Tra le questioni che richiedono un attento momento di riflessione, emerge quella relativa al meccanismo di fiscalizzazione degli oneri contributivi e assistenziali, finanziato dalle risorse del Fondo nazionale per l'inserimento lavorativo dei disabili, disciplinato dall'art.13 della legge. Nei primi due anni di applicazione della riforma, il sistema ha denunciato taluni limiti, dovuti alla esiguità e limitatezza delle risorse e alla difficoltà di applicare un sistema di sgravi allo svolgimento di "buone prassi", consistenti in azioni di inserimento lavorativo dei disabili di particolare valenza.

L'esigenza di semplificare il procedimento che regola il funzionamento del Fondo, espressamente richiesta dalle regioni e dalle province autonome, scaturisce proprio dalla verifica del gradimento, da parte dei datori di lavoro tenuti all'assolvimento degli obblighi di assunzione, del beneficio contributivo, peraltro legato ad un programma di inserimento graduale e mirato, a vantaggio dell'integrazione lavorativa del disabile e compatibile con la situazione organizzativa dell'impresa.

Lo snellimento delle procedure di accesso ai contributi, da parte delle regioni, e una maggiore immediatezza nel godimento degli incentivi, da parte dei datori di lavoro, implementerebbero il ricorso all'istituto realizzando l'obiettivo dell'inserimento mirato.

Quanto allo stanziamento annualmente previsto per il finanziamento delle misure agevolative, pari a 60 miliardi di lire a decorrere dall'anno 2000 (30.987.414,00 Euro), lo stesso si è dimostrato insufficiente rispetto al numero di programmi di inserimento presentati dai datori di

lavoro ai servizi competenti, molti dei quali non premiati, nonostante l'apprezzabilità delle iniziative, dalla fruizione dei benefici. L'incremento della dotazione finanziaria del Fondo per il diritto al lavoro dei disabili potrebbe essere presa in considerazione, nel quadro delle compatibilità finanziarie globali, anche in vista dell'Anno europeo delle persone handicappate (2003) che, peraltro, coincide – nel secondo semestre – con la presidenza italiana dell'Unione Europea.

3. Profili di criticità sono emersi in materia di accertamenti sanitari delle condizioni di disabilità, in particolare nel sistema dei raccordi delle Commissioni sanitarie per l'accertamento della disabilità con i Comitati tecnici, come delineato con l'Atto di indirizzo e coordinamento emanato con d.P.C.M. 13 gennaio 2000.

Per ovviare alle difficoltà esistenti, dovute anche alla non immediata operatività dei Comitati tecnici nelle province, in ragione della complessità della loro composizione¹, talune amministrazioni territoriali hanno attivato forme funzionali di collegamento per assicurare percorsi di collaborazione tra gli organi interessati.

Alle Commissioni sanitarie è oggi richiesto uno sforzo maggiore nella redazione della certificazione medica. La diagnosi funzionale, che comprende l'analisi della compromissione funzionale dello stato psico-fisico e sensoriale del disabile e la definizione del profilo socio-lavorativo, impone, fin dalle prime fasi dell'accertamento, il colloquio con il Comitato tecnico per l'individuazione non del solo grado di disabilità, ma soprattutto della capacità globale della persona; ciò impone al tempo stesso approfondimento tecnico e accelerazione della procedura di accertamento, per assicurare l'espletamento dei passaggi funzionali e quindi l'efficacia del servizio.

Deve evidenziarsi che l'entità degli accertamenti da effettuare comprende sia i nuovi iscritti, sia i soggetti già iscritti negli elenchi, in relazione agli adempimenti amministrativi di aggiornamento delle graduatorie nonché agli avviamenti effettuati e in generale alle fattispecie nelle quali si renda necessaria la visita di controllo (articolo 8 d.P.C.M. 13.1.2000).

Il seguito dell'esperienza applicativa potrà fornire elementi maggiormente significativi sull'effettivo funzionamento del sistema, il cui attuale stato di affaticamento potrebbe essere, almeno in parte, superato con la fine della gestione straordinaria, l'avvio a regime delle nuove procedure e il completamento degli assetti amministrativi regionalizzati.

4. Dalle informazioni pervenute è emersa la pressoché inesistente applicazione delle convenzioni con le cooperative sociali di cui all'art.12. Ciò è probabilmente dovuto all'eccessiva complessità e rigidità dell'istituto, anche se, in linea teorica, è da ritenersi apprezzabile il tentativo del legislatore del 1999 di ricercare percorsi di inserimento più morbidi e soluzioni organizzative più adatte a soggetti con disabilità medio-gravi.

L'istituto va dunque ripensato, senza che sia tuttavia trascurata l'importanza del ruolo delle cooperative sociali e più in generale del settore *no-profit*; la strategia di intervento dovrà anzi avere come suo presupposto il modello della cooperativa sociale, centro di imputazione privilegiato soprattutto nel momento formativo del disabile e nella fase di incontro tra domanda e offerta di lavoro.

¹ Si ricorda che la legge (articolo 6, comma 2, lettera b) fissa unicamente i contenuti minimi della composizione dei Comitati tecnici, senza determinare il numero dei componenti esperti del settore sociale e medico-legale e dei membri facenti parte degli organi regionali di programmazione; alla normativa regionale è rimessa la definitiva configurazione dei predetti organi collegiali.

Ulteriori interventi integrativi o correttivi della vigente normativa potranno essere messi a punto con riferimento a specifiche tematiche, per migliorarne l'applicazione e per potenziarne l'efficacia, in armonia con lo spirito della legge e i principi generali in essa codificati.

Ciò non riduce, tuttavia, l'importanza della svolta operata dalla legge n.68 e della nuova dimensione sociale in cui oggi si colloca la materia dell'inserimento lavorativo dei disabili.