

Un match fortemente sbilanciato: politiche per la disabilità, riforma del mercato del lavoro e nuove modalità di relazione fra gli attori

Pietro Checcucci*

Abstract

L'area della disabilità costituisce in tutto il territorio dell'Unione europea una delle componenti della forza lavoro per la quale più acuti si manifestano i problemi di *mismatching* fra domanda e offerta. Nel caso di questo particolare segmento di lavoratori sono infatti presenti allo stesso tempo i più significativi elementi che accompagnano il mancato incontro domanda/offerta: dai deficit formativi alle problematiche legate alla mobilità geografica; dalla marcata debolezza delle reti informali per la ricerca di lavoro, alle modalità di vera e propria discriminazione in sede di selezione del personale.

Buona parte delle problematiche ricordate derivano la loro rilevanza dalla natura multidimensionale del fenomeno disabilità, che a sua volta chiama in causa approcci di ricerca multidisciplinari e prassi di *policy* in grado di contemperare sia gli interventi sulla domanda e l'offerta; sia azioni volte alla mobilitazione e al sostegno del più ampio contesto familiare e sociale nel quale il lavoratore risulta inserito.

Un approccio di questo tipo può essere perseguito adottando una visione del mercato del lavoro in quanto sistema sociale, nel cui ambito si svolgono giochi condotti da diverse categorie di attori, in accordo a determinate regole di razionalità, sia comuni, sia patrimonio dei singoli gruppi considerati. Sulla base di questa concettualizzazione, il paper passa in rassegna i diversi giochi e i sistemi di motivazioni che guidano gli attori nella conduzione dei loro interscambi, relativamente alla costruzione delle traiettorie di incrocio fra domanda e offerta che caratterizzano il processo di integrazione lavorativa dei cittadini disabili. Il modello concettuale costruito viene messo a confronto con i dati disponibili per gli ultimi anni in Italia, in merito all'ingresso di disabili nel mercato del lavoro.

Nella seconda parte del contributo viene passato in rassegna lo stato dell'arte per quanto riguarda la risposta istituzionale messa a punto a livello di politiche del lavoro in Italia, al fine di correggere lo iato manifesto fra domanda e offerta in questo settore. In particolare, viene svolto un esame dello stato di applicazione della normativa nazionale sul diritto al lavoro delle persone disabili, presentando le informazioni disponibili in merito all'utilizzo degli istituti varati nel quadro del processo di riforma del mercato del lavoro. A riguardo vengono forniti i dati più recenti utili ad operare una lettura disaggregata a livello geografico.

All'esame della normativa nazionale, si affianca la lettura delle linee di tendenza delle legislazioni regionali, al fine di comprendere il peso da esse esercitato nel rafforzamento e ampliamento dello spazio di intervento aperto dalla legislazione nazionale.

Nella disamina del quadro normativo e di *policy*, particolare attenzione è data alla individuazione di quegli istituti particolarmente suscettibili di influire più direttamente sulle modalità evolutive delle tipologie di razionalità dei giochi interpretati dagli attori coinvolti.

Il contributo si conclude con alcune considerazioni formulate in merito all'influenza combinata che la struttura regolativa, da un lato, e l'insieme degli assetti organizzativi messi in campo per il suo funzionamento, dall'altro, finiscono per esercitare sul sistema di relazioni corporative che unisce a livello locale e nazionale le rappresentanze degli attori coinvolti (parti sociali, organizzazioni di categoria ecc.).

*Ricercatore ISFOL presso la Struttura Politiche Sociali. I dati ISFOL presentati nel testo sono il risultato dell'attività di ricerca della Struttura, coordinata da Antonello Scialdone e del Monitoraggio dei Servizi pubblici per l'impiego, coordinato da Diana Gilli. Il gruppo di ricercatori ISFOL che si occupa di queste problematiche comprende Franco Deriu, Dario Ercolani e Giovanna Giuliano per la parte statistica; Eugenio De Francesco e Alessandra Tonucci per la parte normativa. I contenuti del paper riflettono in ogni caso le opinioni dell'autore e non impegnano necessariamente la Struttura Politiche Sociali o il gruppo di ricerca.

Introduzione

L'area della disabilità costituisce in tutto il territorio dell'Unione europea una delle componenti della forza lavoro per la quale più acuti si manifestano i problemi di *mismatching* fra domanda e offerta. Nel caso di questo particolare segmento di lavoratori sono infatti presenti allo stesso tempo i più significativi elementi che accompagnano il mancato incontro domanda/offerta: dai deficit formativi alle problematiche legate alla mobilità geografica; dalla marcata debolezza delle reti informali per la ricerca di lavoro, alle modalità di vera e propria discriminazione in sede di selezione del personale.

Buona parte delle problematiche ricordate derivano la loro rilevanza dalla natura multidimensionale del fenomeno disabilità. Fino a uno o due decenni fa la prospettiva prevalente a riguardo, ancorché debitrice nei confronti di un approccio multidisciplinare al problema, non considerava possibile controbilanciare il peso esercitato dalla natura della menomazione sugli altri due fattori in gioco (psicologia individuale e relazioni sociali), se non indirizzando gli sforzi più grandi in direzione della riabilitazione fisica e/o cognitiva del soggetto. Si trattava della prevalenza di quello che in lingua inglese è denominato il paradigma della "*personal tragedy*", la menomazione vissuta come disgrazia personale da curare e controbilanciare con interventi prevalentemente indirizzati a livello del singolo individuo. La pressione esercitata dalle lotte del movimento internazionale dei disabili ha contribuito a ribaltare questo approccio, determinando la diffusione e il progressivo affermarsi di un modello sociale di disabilità. Questo ribaltamento è alla base del progressivo affermarsi, di approcci di ricerca multidisciplinari che hanno spostato il focus del problema dalla menomazione alla disabilità, comprendendo con questo termine l'insieme delle barriere sociali, ambientali e attitudinali che svolgono una funzione disabilitante sul soggetto in questione, a partire dalle caratteristiche della menomazione da lui manifestata.

Parlando di integrazione lavorativa dei disabili, un approccio di questo tipo suggerisce l'adozione di una concettualizzazione del mercato del lavoro in quanto sistema sociale. Nell'ambito di questo sistema sociale si svolgono giochi condotti da diverse categorie di attori, in accordo a determinate regole di razionalità, sia comuni, sia patrimonio dei singoli gruppi considerati. In questa situazione, su un primo versante l'insieme delle barriere disabilitanti interagisce con la valutazione che il disabile compie dell'ammontare delle proprie risorse, considerate sia in termini di capitale individuale (istruzione, condizione di salute ecc.), sia di capitale sociale disponibile, determinando il grado di propensione ad investire tempo e risorse nella ricerca e/o nella conservazione di un lavoro. Su un secondo versante, considerato l'investimento aggiuntivo richiesto dall'inserimento di un lavoratore disabile, il datore di lavoro, pubblico o privato che sia, sembra ragionevolmente preferire, a parità di altre condizioni, candidati che non lascino intravedere gli stessi livelli di rischio e rigidità nell'ambito delle relazioni organizzative.

A partire da queste considerazioni il paper nella prima sezione passa in rassegna i diversi giochi e i sistemi di motivazioni che guidano gli attori nella conduzione dei loro scambi, relativamente alla costruzione delle traiettorie di incrocio fra domanda e offerta che caratterizzano il processo di integrazione lavorativa dei cittadini disabili. Il modello concettuale costruito viene messo a confronto con i dati disponibili per gli ultimi anni in Italia, in merito all'ingresso di disabili nel mercato del lavoro.

Nella seconda sezione viene passato invece in rassegna lo stato dell'arte per quanto riguarda la risposta istituzionale messa a punto a livello di politiche del lavoro in Italia, al fine di correggere lo iato manifesto fra domanda e offerta in questo settore. In particolare, viene svolto un esame dello

stato di applicazione della normativa nazionale sul diritto al lavoro delle persone disabili, presentando le informazioni disponibili in merito all'utilizzo degli istituti varati nel quadro del processo di riforma del mercato del lavoro. A riguardo vengono forniti i dati più recenti utili ad operare una lettura disaggregata a livello geografico. All'esame della normativa nazionale, si affianca la lettura delle linee di tendenza delle legislazioni regionali, al fine di comprendere il peso da esse esercitato nel rafforzamento e ampliamento dello spazio di intervento aperto dalla legislazione nazionale. Nella disamina del quadro normativo e di *policy*, particolare attenzione è data alla individuazione degli elementi di coerenza interna del policy mix italiano, nonché all'analisi di quegli istituti particolarmente suscettibili di influire più direttamente sulle modalità evolutive delle tipologie di razionalità dei giochi interpretati dagli attori coinvolti.

La terza sezione del contributo formula infine alcune considerazioni in merito all'influenza combinata che la struttura regolativa, da un lato, e l'insieme degli assetti organizzativi messi in campo per il suo funzionamento, dall'altro, finiscono per esercitare sul sistema di relazioni corporative che unisce a livello locale e nazionale le rappresentanze degli attori coinvolti (parti sociali, organizzazioni di categoria ecc.). La stessa sezione ospita le considerazioni conclusive che nel complesso è possibile trarre sulla base delle informazioni disponibili.

Sezione 1 - Il difficile incontro fra disabili e lavoro

Le dimensioni del fenomeno

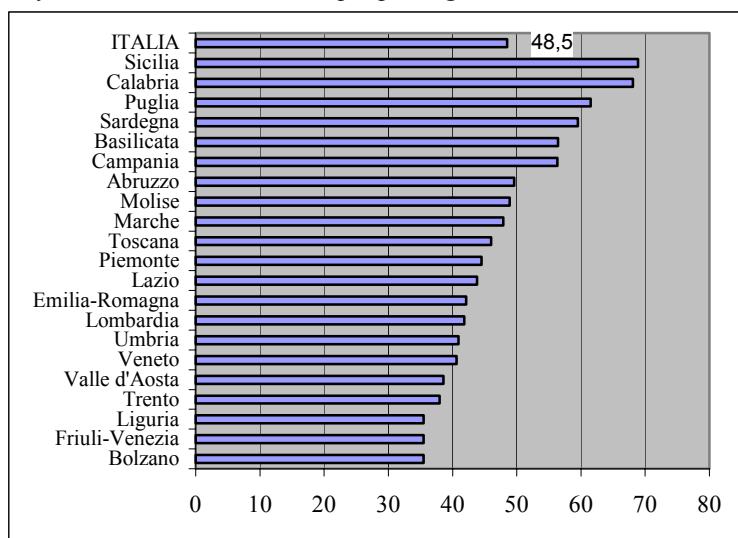
Secondo gli ultimi dati ISTAT disponibili in Italia la presenza media di cittadini disabili è del 48,5 per mille¹, Il numero di persone disabili in età da lavoro, cioè nella classe d'età compresa fra i 15 e i 64 anni, ammonterebbe a 584.000 unità, delle quali oltre il 55% donne. In realtà le informazioni tratte dalla Rilevazione trimestrale sulle forze di lavoro, che nel 2002 ha scandagliato la presenza di fattori di riduzione dell'autonomia fra i rispondenti, presenta un quadro maggiormente articolato². In accordo ai risultati 577.000 sarebbero le persone che denunciano una qualche riduzione continuativa nell'autonomia della vita quotidiana, in concomitanza con un problema di salute o un handicap, che dura da più di sei mesi o che essi pensano possa durare per più di sei mesi. Il 37,6% di queste persone apparterebbe alla classe d'età fra i 15 e i 44 anni, mentre il restante 62,4 alla classe 45-64. Accanto a questo gruppo, comparirebbero ben 1.951.000 persone che, pur denunciando un problema di salute o un handicap, che dura da più di sei mesi o che pensano possa durare per più di sei mesi, non sperimentano difficoltà oppure solo difficoltà saltuarie nelle attività di tutti i giorni. In questo secondo caso, il 31,9% di essi apparterebbe alla classe 15-44 ed il restante 68,1% a quella 45-64. La dimensione geografica del fenomeno si presenta a sua volta tutt'altro che omogenea. Tornando infatti a considerare il tasso di disabilità, vediamo che esso introduce significative differenze fra le varie Regioni della Penisola (Grafico 1)³.

¹ ISTAT – *Le condizioni di salute della popolazione*. Indagine Multiscopo sulle famiglie “Condizioni di salute e ricorso ai servizi sanitari”. Anni 1999-2000, ISTAT, Roma, 2001.

² ISTAT, *Rilevazione trimestrale sulle forze di lavoro*, ISTAT, Roma, 2002. Nell'Indagine sono stati definiti diversi livelli di riduzione di autonomia. Le persone che hanno un problema di salute con riduzione di autonomia continuativa sono coloro che hanno un problema di salute o un handicap, che dura da più di sei mesi o che pensano possa durare per più di sei mesi, che crea difficoltà in modo continuativo al punto di chiedere l'aiuto di altre persone. Le persone che hanno un problema di salute senza riduzione o con riduzione di autonomia saltuaria sono coloro che invece che pur avendo un problema di salute o un handicap, che dura da più di sei mesi o che pensano possa durare per più di sei mesi, non hanno difficoltà oppure hanno difficoltà in modo saltuario nelle attività di tutti i giorni. Il terzo gruppo è composto da coloro che non hanno alcun problema di salute o un handicap.

³ I tassi di disabilità che l'ISTAT fornisce sono tassi standardizzati, depurati cioè dell'influenza ascrivibile alla differente struttura per età delle popolazioni regionali considerate.

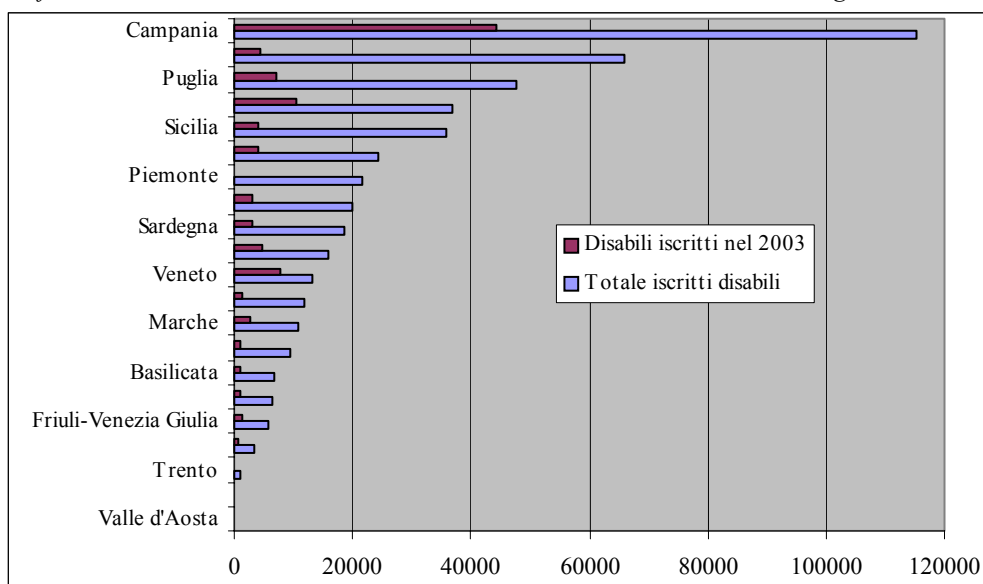
Grafico 1 – Disabili di 6 anni e più per regione. Anno 1999-2000. Tassi standardizzati per mille persone.



Fonte: ISTAT, Indagine sulle condizioni di salute e ricorso ai servizi sanitari, 1999-2000.

La presenza di un tasso di disabilità mediamente più elevato nel Mezzogiorno – qualunque ne sia la causa - trova un sostanziale rispecchiamento nell’andamento delle iscrizioni al collocamento mirato, varato con la legge 12 marzo 1999, n. 68. Secondo i dati resi disponibili dalla Seconda Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della Legge 68/99, predisposta dal Ministero del Lavoro con la collaborazione dell’ISFOL⁴ l’area meridionale, o almeno buona parte di essa, sembra infatti destinata a confrontarsi con una domanda potenziale di lavoro decisamente sfavorevole se paragonata al dinamismo di cui danno prova i suoi mercati locali del lavoro (Grafico 2).

Grafico 1 – Iscritti disabili al 31.12.03 e iscritti disabili nel solo 2003. Dati regionali.



Fonte: Elaborazioni ISFOL su dati Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

⁴ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Norme per il diritto al lavoro dei disabili. Seconda relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della Legge 12 marzo 1999, n. 68 2002 – 2003*, Quaderni Spinn, Roma, 2004.

A fronte di oltre 470.000 iscrizioni i dati relativi alla presenza femminile la collocavano a quota 51,4%. Oltre 123.000 delle iscrizioni registrate, pari al 27,3% del totale, erano state effettuate nello stesso 2003. In questo caso la componente femminile risultava ancora maggiore, arrivando a coprire il 55,3%. Nell'area del Nord-est veniva registrato il 7,9% del totale degli iscritti; in quella del Nord-ovest il 15,1%; al Centro il 19,3% ed il restante 57,5% nel Sud e nelle Isole. Solo nel Nord-est la componente femminile risulta minoritaria (42,5%), mentre nel Nord-ovest essa si colloca al di sotto della media nazionale (50,4%). Le stesse percentuali per il Centro e per il Sud corrispondono rispettivamente al 53,5% e al 52,2%.

Se per completare il quadro volessimo mettere a confronto i dati finora presentati con quella che potremmo definire la domanda espressa dai datori di lavoro (ancorché una domanda obbligata, sulla scorta del dettato legislativo) scopriremmo che la quota di riserva totale era nel 2003 di 149.648 unità, con una netta preponderanza dei posti disponibili rinvenibile nella fascia dimensionale delle imprese con oltre 50 dipendenti⁵. A fronte di questo dato le stesse imprese denunciavano una scoperta di 84.462 posti di lavoro corrispondente, pur tenendo conto della diversa copertura delle risposte, a circa il 56% del totale della quota di riserva. La percentuale più alta di scoperte veniva riscontrata comunque nella fascia 15-35 (46,6%), che corrispondeva - fatte le precisazioni di cui sopra in merito alla disomogeneità dei rispondenti - al 14,5% del totale della quota. La percentuale di scoperta più bassa si trovava invece in corrispondenza della fascia intermedia 36-50 (41,4%), che rappresentava anche l'insieme più ristretto di posti riservati, pari a poco più del 7% del totale. La fascia oltre 50 dipendenti arrivava infine a quasi il 46% di scoperta.

La multidimensionalità del fenomeno disabilità

Buona parte delle problematiche ricordate che individuano un insieme di cittadini genericamente definiti disabili (o come si dice ora diversamente abili) derivano la loro rilevanza dalla natura multidimensionale del fenomeno. Seguendo una serie di studiosi, possiamo argomentare che la menomazione osservabile deriva da processi collocabili nella sfera biologica. Un secondo insieme di strutture e meccanismi che costituiscono il fenomeno si collocano in quella che potremmo definire la sfera psicologica e risultano di grande rilevanza nell'influenzare, ad un terzo livello, le dinamiche di interazione sociale fra il soggetto e gli altri e in definitiva il processo di stigmatizzazione, con tutte le sue conseguenze⁶.

Fino a uno o due decenni fa la prospettiva prevalente a riguardo, ancorché debitrice nei confronti di un approccio multidisciplinare al problema, considerava la concatenazione appena esposta come l'unica idonea a guidare qualunque modalità di intervento, sul singolo come sui sistemi sociali. Secondo questo punto di vista, che secondo molti risulta pesantemente influenzato dall'approccio medico - riparativo, non era possibile controbilanciare il peso esercitato dalla natura della menomazione sugli altri due fattori in gioco (psicologia individuale e relazioni sociali), se non privilegiando l'azione su quello stesso fronte, indirizzando cioè gli sforzi più grandi in direzione della riabilitazione fisica del soggetto⁷. Si trattava della prevalenza di quello che in lingua inglese è denominato il paradigma della "*personal tragedy*", la menomazione vissuta come disgrazia

⁵ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Norme per il diritto al lavoro dei disabili. Seconda relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della Legge 12 marzo 1999, n. 68 2002 - 2003*, cit.. I dati sono relativi a sole 72 province.

⁶ Berth Danermark, *Interdisciplinary research and critical realism - the example of disability research*, Örebro University, Swedish Institute for Disability Research, June 2001.

⁷ Liz Crow, *Includine all of our lives: renewing the social model of disability*, in Barnes C., Mercer G. (edited by) *Exploring the Divide*, Leeds, The Disability Press, 1996, pp. 55 - 72.

personale da curare e controbilanciare con interventi prevalentemente indirizzati a livello del singolo individuo⁸.

La pressione esercitata dalle lotte del movimento internazionale dei disabili ha contribuito a ribaltare questo approccio, determinando la diffusione e il progressivo affermarsi di un modello sociale di disabilità (*social model of disability*)⁹. Questo modello, come efficacemente sintetizza Crow, fa slittare il focus del problema dalla menomazione alla disabilità, comprendendo con questo termine l'insieme delle barriere sociali, ambientali e attitudinali che svolgono una funzione disabilitante sul soggetto in questione, a partire dalle caratteristiche della menomazione da lui manifestata¹⁰.

Come peraltro riconosce la stessa autrice, questa rivoluzione copernicana non deve in ogni caso determinare il rischio di far dimenticare la rilevanza della menomazione stessa, che continua ad interessare il soggetto, anche dopo l'ipotetico e auspicato smantellamento delle barriere disabilitanti¹¹. Solo un approccio, di ricerca e di intervento che contempi i vari livelli del problema può legittimamente aspirare al massimo successo, evitando le tentazioni riduzionistiche¹². Un aspetto particolarmente inquietante di questo argomento, che come vedremo può rivestire una grande importanza nella trattazione che voglio fare del problema, è rappresentato dalla notevole complessità che, a livello sociale, assume l'interrelazione fra i meccanismi in gioco (menomazione, prestazioni funzionali dell'individuo, aspetti psicologici ecc.)¹³. In particolare l'interrelazione fra meccanismi diversi ai vari livelli considerati, può finire per produrre gli stessi esiti, complicando di fatto il processo di scelta delle modalità di intervento. L'esempio che fa Danermark è a tale proposito rivelatore, perché riguarda proprio il processo di stigmatizzazione. Se una persona, infatti, devia da quelli che vengono considerati i normali comportamenti o il normale modo di apparire, di per sé questo fatto genererà un processo di stigmatizzazione, indipendentemente da cosa effettivamente costituisca la deviazione in sé¹⁴.

I disabili e la propensione ad investire nella ricerca di un lavoro

Assumendo un punto di vista che considera il ciclo di vita individuale come logicamente e cronologicamente composto di fasi diverse, la fase lavorativa rappresenta solo una tappa di questo percorso, cronologicamente successiva alla fase cosiddetta formativa e precedente a quella post lavorativa, in concomitanza della quale avviene il ritiro dall'attività produttiva¹⁵. La popolazione della fase lavorativa non è completamente assorbita dalla partecipazione all'attività produttiva, ma si compone almeno degli occupati in senso stretto, di coloro i quali sono alla ricerca di un lavoro (che sia o no la prima occupazione) e di tutti quelli non inseriti nei primi due gruppi. L'ingresso nella fase lavorativa dipende sia da dinamiche demografiche (connesse al trascorrere del tempo), sia da momenti decisionali imputabili al soggetto (esco dal sistema scolastico-formativo per andare a lavorare). Allo stesso modo l'ingresso e l'uscita dai tre sottogruppi di popolazione viene

⁸ Ibidem.

⁹ Ibidem; si veda anche Colin Barnes, *A Working Social Model? Disability and Work in the 21st Century*, Paper presented at the Disability Studies Conference and Seminar, Apex International Hotel, Edinburgh, 9 December 1999.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Ibidem.

¹² Berth Danermark, *Interdisciplinary research*, cit.

¹³ Ibidem.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Michele Bruni, *Alcune note economiche in tema di handicap*, in M. G. Giordani (a cura di), *Disabili, tecnologie e mercato del lavoro*, Etaslibri, Milano, 1995.

determinato sia da decisioni individuali, sia da dinamiche non direttamente controllabili dal singolo (es. un licenziamento a seguito di una ristrutturazione aziendale).

Nel caso dei disabili, come per le persone cosiddette normodotate, i flussi che contribuiscono a determinare lo stock di popolazione via via compresa nella fase lavorativa, sono caratterizzati da numerosi punti di snodo, in concomitanza dei quali possono collocarsi le decisioni se impegnarsi o no nella ricerca e/o nel mantenimento di un lavoro. Se volessimo operare una prima formalizzazione, potremmo dire di trovarci di fronte ad una situazione come quella ipotizzata da Boudon, quando analizza strutture di interdipendenza sociale che conducono ad effetti di frustrazione e di amplificazione¹⁶.

In una situazione di “gioco” sociale, nella quale le risorse di coloro che potenzialmente partecipano al gioco siano considerate variabili e dove la prospettiva di passare da un investimento basso (per ottenere il minimo) ad uno elevato (per ottenere il massimo della posta) appaia ai meno dotati come irta di difficoltà, è probabile che essi optino per l’autoesclusione, contribuendo tra le altre cose ad aumentare le possibilità di vincita dei più favoriti. Chi si autoesclude non sperimenterà probabilmente livelli elevati di frustrazione, ma l’effetto di amplificazione, come scrive Boudon, sarà rappresentato da una distribuzione finale meno equa delle risorse¹⁷, nonché dalla effettiva segregazione di un certo segmento di persone.

In questo caso l’insieme delle barriere disabilitanti interagisce con la valutazione che il singolo attore compie dell’ammontare delle proprie risorse, considerate sia in termini di capitale individuale (istruzione, condizione di salute ecc.), sia di capitale sociale disponibile (familiare ed extrafamiliare)¹⁸. Possiamo avere un’idea di alcuni di questi fattori all’opera, ritornando ad una serie di informazioni presentate dall’ISTAT.

Le persone individuabili come disabili dichiarano più frequentemente di avere limitate risorse economiche, rispetto alla popolazione italiana delle stesse classi di età¹⁹. Il 40,3% di essi dichiara di vivere in famiglie con risorse scarse e l’8,1% insufficienti. Nel caso di membri aggregati la percentuale con risorse scarse arriva a superare il 50%, mentre nel caso di coniugi in coppia senza figli si colloca al 43,8%. La percentuale con risorse insufficienti arriva al 15,6% fra le persone sole e al 9,1% tra i genitori con disabilità.

Un livello alto di gravità delle disabilità si associa maggiormente alle risorse economiche scarse e insufficienti. Le condizioni economiche svantaggiate risultano peraltro correlate ai bisogni insoddisfatti²⁰, quali la fruizione di aiuti e assistenza (ausili tecnologici, terapie e trattamenti). A fianco di tali problematiche, il 6,2% di individui con disabilità che vive senza sostegno familiare presenta forti rischi di emarginazione, dato che l’ISTAT stima che possano sopravvivere ai propri genitori anche per venti anni. La maggioranza di queste persone ha disabilità motorie o sensoriali e fra quanti superano i 25 anni di età, più di un quarto sono mantenuti dalla famiglia²¹.

Le persone disabili tendono in generale a partecipare meno alla vita sociale e ad usufruire in misura minore di una serie di servizi, rispetto alla popolazione italiana delle medesime classi

¹⁶ Raymond Boudon, *La logica del sociale*, Mondadori, Milano, 1980, pp. 100 – 108.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ In accordo con Pizzorno, Andreotti e Barbieri possiamo affermare che il capitale sociale si distingue per la sua natura relazionale di tipo cooperativo, cfr. Alberta Andreotti, Paolo Barbieri, *Reti e capitale sociale*, in “Inchiesta”, Anno XXXIII, n. 139, gennaio – marzo 2003, pp. 1 - 4

¹⁹ ISTAT, *Rapporto Annuale 2004*, ISTAT, Roma, maggio 2005, pp. 294 – 295.

²⁰ Ibidem.

²¹ Ibidem.

d'età²². Mentre ad esempio il 22,8% della popolazione italiana dichiara di partecipare almeno ad una attività sociale²³, la stessa percentuale per i disabili scende al 13,2% (12,2% per le donne disabili e 14,8% per gli uomini). Il 25,1% dei disabili fra i 18 e i 44 anni non si reca mai in chiesa o in altro luogo di culto, contro il 18,7% dei non disabili. Il 44,4% ci si reca qualche volta e il 26,1% spesso (rispettivamente 54% e 24,7% fra i non disabili). Scarti percentuali analoghi si verificano nella classe 45-64 per chi non partecipa mai alla vita religiosa, mentre per le altre due modalità assistiamo ad un certo avvicinamento²⁴.

Il 68,6% e il 64,4% dei disabili non si è mai servito di una banca o degli uffici anagrafici negli ultimo 12 mesi, contro percentuali del 50,8% e del 35,1% fra i non disabili. Analogamente, il quasi il 50% dei disabili non si è recato presso un ufficio postale, contro il 28% della popolazione non disabile²⁵. Fra i 14 e i 64 anni, più del 79% dei disabili non dispone di una carta di credito, contro poco più del 70% delle persone non disabili. In maniera simile, nella classe 14-44 il 64,2% dei disabili non dispone di un Bancomat, contro il 44,6% delle persone non disabili; mentre le stesse percentuali per la classe d'età 45-64 assommano rispettivamente al 60,3% contro il 46,1%.

L'ISTAT mostra anche come i disabili si informano con frequenza diversa, rispetto a quanto avviene per la popolazione italiana²⁶. Fra i 18 e i 44 anni il 51,4% non legge mai un quotidiano, rispetto al 29% dei non disabili. La stessa percentuale scende al 39,9 nella classe d'età 45-64, a fronte di un 28,5% riscontrato nella popolazione non disabile. Sempre fra i 18 e i 44 anni, il 28,9% dei disabili non ascolta la radio, contro il 19,2% dei non disabili. La percentuale sale al 43,2% fra i 45 e i 64 anni, contro il 38,9 della popolazione non disabile. Infine, fra i 18 e i 44 anni l'8,6% dei disabili non guarda la televisione, contro un modesto 3,8% di non disabili. Tale distanza diminuisce per la classe d'età successiva, dove le due percentuali arrivano rispettivamente al 5,5 e al 2,7%.

La relazione fra livello di riduzione dell'autonomia e livello di istruzione, conferma i dubbi sul livello di occupabilità di questa categoria sociale²⁷. Fra coloro i quali sperimentano riduzioni continuative di autonomia prevale infatti un basso livello di istruzione (50,6%), seguito da una significativa presenza del livello medio (35,7%), che lascia al livello alto il restante 13,7%. Significativamente diversa è la situazione del collettivo con riduzioni saltuarie o assenti dell'autonomia. In questo caso infatti la percentuale di individui dotati di livello di istruzione basso scende al 39,3%; quella relativa al livello medio sale di poco al 39,9% e quella relativa al livello alto arriva superare il 20%. In entrambi i casi la distribuzione percentuale risulta abbastanza diversa rispetto a quella delle persone senza problemi di salute, per le quali il livello basso è posseduto solo dal 16%, quello intermedio dal 44,6% e quello alto da un buon 39,4%.

Mentre nel caso di una disabilità acquisita alla nascita o poco dopo si verifica probabilmente un processo di accumulo di decisioni che possono avere come esito l'autoesclusione, compensata dalla minore frustrazione, diverso è il discorso di una disabilità acquisita più avanti nel corso della vita. In accordo alle informazioni sanitarie fornite dall'ISTAT, la disabilità tende a presentarsi più di quanto comunemente si pensi come una condizione acquisita, piuttosto che come una "tragedia personale" di carattere ascritto. A riguardo troviamo che nel 15,8% dei casi l'invalidità motoria insorge fra 0 e 14 anni; nel 21,5% dei casi fra 15 e 44 e nel 25,7% fra i 45 e i 64. L'insufficienza mentale tende viceversa ad emergere prima: nel 38,3% dei casi fra 0 e 14 anni e solo nel 15,2 e nel

²² ISTAT, indagine *Aspetti della vita quotidiana*, anno 2002.

²³ Con questa espressione l'ISTAT intende la partecipazione ad almeno una delle seguenti attività: attività gratuite in associazioni di volontariato, riunioni di associazioni ecologiche, per i diritti civili e per la pace, riunioni in associazioni culturali, ricreative o di altro tipo ed anche il versamento di soldi ad associazioni.

²⁴ Ibidem.

²⁵ Ibidem.

²⁶ Ibidem.

²⁷ ISTAT, *Rilevazione trimestrale sulle forze di lavoro*, cit.

9,4% rispettivamente fra 15 e 44 e fra 45 e 64. Il caso della cecità si presenta più simile all'invalidità motoria, con una percentuale di insorgenza fra 0 e 14 anni pari a 15,5 e a 13,4 e 16,9 rispettivamente per le classi d'età 15-44 e 45-64. La sordità dipendente da traumi o malattie tende ad insorgere solo nel 4,9% dei casi fra i 2 e i 14 anni, mentre la classe d'età 15-44 presenta una percentuale di insorgenza pari a 20 e quella successiva a 34,1. Il sordomutismo, infine, insorge in metà dei casi fra 0 e 1 anno e nell'altra metà fra i 2 e i 14 anni²⁸.

L'impatto di una disabilità sopravvenuta sul quotidiano e sulle prospettive di vita di un singolo e del suo nucleo familiare di appartenenza può avere conseguenze molto pesanti. A tale proposito si deve ricordare che oltre il 70% degli incidenti che determinano l'insorgenza di una invalidità motoria si verifica fra i 15 e i 64 anni e che percentuali analogamente rilevanti caratterizzano le altre tipologie di invalidità (sordità 83,8%, insufficienza mentale 57,6%, cecità 28,3%)²⁹.

Particolarmente problematico ad esempio è il quadro che emerge prendendo in considerazione le vittime sopravvissute agli incidenti stradali³⁰. In casi di questo genere, la combinazione degli effetti fisici dei traumi subiti e di quelli psicologici contribuiscono in modo particolarmente accentuato nel favorire l'abbandono o il mutamento in senso negativo delle occupazioni precedenti e delle rispettive carriere professionali. Ne emerge un quadro che, in un contesto di sistema di *welfare* come quello italiano, mostra come sia ancora una volta la famiglia a subire l'onere della presa in carico della gestione complessiva del percorso riabilitativo e di integrazione sociale post-ospedaliera, talvolta mettendo a rischio la tenuta organizzativa, economica e non di rado affettiva del suo insieme di relazioni³¹.

Le problematiche giustamente definite da alcuni come "privatizzazione della solidarietà sociale"³², si accompagnano ad un complesso processo di ridefinizione del sé, attraverso il quale il soggetto tenta di ricomporre le fratture della coerenza biografica generate dall'evento traumatico, sulla base degli strumenti psicologici e culturali, nonché degli eventuali sostegni (familiari, esterni ecc.) che al momento ha a disposizione³³. Si tratta di un processo dagli esiti niente affatto scontati, nel corso del quale subisce un riassetto lo stesso bilancio relativo al capitale umano e sociale di cui il soggetto era in condizione di disporre in precedenza. Su questa base è abbastanza evidente che il sistema relazionale dell'individuo coinvolto subirà una ristrutturazione, dovuta peraltro alla predilezione per quei contesti in grado di fornire occasioni di conferma e di sostegno di immagini positive del sé³⁴.

Partecipare o non partecipare?

Le informazioni presentate rappresentano altrettanti eventi sentinella che denunciano la presenza di meccanismi di interazione fra le problematiche connesse alle specifiche menomazioni di cui il soggetto è portatore e le barriere disabilitanti espresse dall'ambiente sociale e fisico. Tali interazioni possono generare nel soggetto e/o nella sua famiglia atteggiamenti di rinuncia verso investimenti elevati (economici, emotivi, di tempo ed energie) nelle azioni di avvicinamento al mercato del

²⁸ ISTAT – *Le condizioni di salute della popolazione*, cit.

²⁹ Ibidem.

³⁰ Luca Trappolin, Barbara Garbin, *Rischi della mobilità e nuove disabilità*, Fondazione Adecco per le pari opportunità e Dipartimento di Sociologia dell'università degli Studi di Padova, 2004.

³¹ Ibidem.

³² Ibidem, p. 63.

³³ Ibidem, p. 67.

³⁴ Ibidem, p. 73.

lavoro, perché giudicati troppo onerosi e suscettibili di esporre il soggetto stesso a disconferme e frustrazioni.

Questa interpretazione permette di leggere con più chiarezza altre informazioni che emergono dalla rilevazione trimestrale ISTAT già presentata sopra (tabella 1)³⁵. Come si può vedere dalla tabella 1, la percentuale di occupati nei due gruppi di disabili si differenzia in maniera diversa rispetto a quella delle persone senza problemi di salute (pari al 57%). Essa passa infatti dal 42,9% ricostruito per le persone che sperimentano poco o punto una riduzione di autonomia quotidiana, al 19,1% di coloro i quali presentano riduzioni continuative nell'autonomia.

Tabella 1 – . Persone tra i 15 ed i 64 anni per condizione professionale ricostruita, presenza di un problema di salute e livello di riduzione di autonomia. Anno 2002. Quozienti per 100 persone.

	Persone con problemi di salute		Persone senza problemi di salute	Totale
	Riduzione di autonomia continuativa	Senza riduzione o con riduzione di autonomia saltuaria		
Occupati	19,1	42,9	57	55,8
Disoccupati	1,4	2,8	2	2
In cerca di prima occupazione	0,3	0,9	2,3	2,2
Altre persone in cerca di occupazione	0,4	0,9	1,2	1,2
Non forze di lavoro che cercano lavoro non attivamente	1,3	2,7	2,9	2,9
Non forze di lavoro che non cercano lavoro ma disponibili a lavorare	1,4	3,1	2,6	2,6
Non forze di lavoro non disponibili a lavorare	76,1	46,8	31,9	33,3
Totale	100	100	100	100

Fonte: ISTAT, Rilevazione trimestrale sulle forze di lavoro 2002.

Altrettanto significative risultano le differenze per quanti si dichiarano non disponibili a lavorare, che rappresentano rispettivamente il 31,9% delle persone che definiremmo sane; il 46,8% di quelle con poche riduzioni di autonomia e bel il 76,1% delle persone con riduzione continuativa di autonomia. In entrambi i casi la situazione femminile appare proporzionalmente penalizzata. Nel caso di persone continuativamente limitate il tasso di occupazione maschile sale infatti al 23,2% e quello femminile scende al 14,3%. Le stesse percentuali per le persone con riduzioni saltuarie sono pari al 53,5% e 31,2%.

Restringendo l'esame delle informazioni raccolte dalla rilevazione trimestrale ISTAT ai soli non occupati³⁶ vediamo che, nel gruppo che sperimenta una riduzione continuativa dell'autonomia, solo il 9,6% si definisce in cerca di lavoro. Tale percentuale sale al 15,1% nel caso di chi non denuncia alcuna riduzione o riduzioni di autonomia saltuarie. Si tratta di persone che in misura rilevante hanno avuto esperienze lavorative - il 70,8% nel primo gruppo e il 72,7% nel caso del secondo - ma che esprime una bassa percentuale di disponibilità a lavorare (8,1% nel primo gruppo e 3% nel secondo) e una discreta quota di iscrizione ai Centri per l'impiego (rispettivamente 10,7% e 14,9%).

³⁵ ISTAT, *Rilevazione trimestrale sulle forze di lavoro*, cit.

³⁶ Escludendo quindi gli inabili al lavoro che rappresentano solo l'1,1% delle persone fra i 15 e i 64 oggetto della rilevazione.

Di questo collettivo solo l'8,1% di coloro i quali sperimentano una riduzione continuativa di autonomia ha effettuato almeno 1 azione di ricerca di lavoro, contro il 13,1% del gruppo senza riduzione o con riduzione di autonomia saltuaria. In entrambe i casi, però, oltre il 99% ha ricevuto almeno 1 offerta di lavoro, una percentuale peraltro anche superiore a quella delle persone senza problemi di salute.

Fra quanti non cercano lavoro nel gruppo non autonomo, il 36,7% adduce come motivazione l'essere malato o invalido, il 16,2% motivi familiari ed un altro 32,3% l'essere ritirato dal lavoro. Le stesse percentuali nel caso del gruppo senza o con riduzione saltuaria di autonomia sono rispettivamente del 18,7, 24,4 e 40,7%. Il 25% dei non occupati del primo gruppo e l'8,6% del secondo dichiara peraltro che avrebbe bisogno di attrezzature speciali o dell'assistenza di altre persone per poter lavorare.

La composizione per età del collettivo che stiamo considerando aiuta a comprendere meglio alcuni dei dati presentati. Solo una quota attorno al 20%, sia nel caso di quanti denunciano una riduzione continuativa di autonomia, che degli altri, si colloca infatti nella fascia d'età 15-44 anni, lasciando comprendere che la propensione ad investire nella ricerca e nell'inizio di nuovi lavori tende probabilmente a diminuire con l'età.

Un analogo discorso può valere per la dimensione geografica. Più del 37% del primo gruppo e il 35,6% del secondo risiede nelle regioni meridionali, dove la presenza di una disponibilità generale di lavoro certamente inferiore alle altre due ripartizioni può verosimilmente contribuire allo scoraggiamento e all'abbandono della ricerca. Accanto a questo, il fatto che il 95,7% del gruppo non autonomo ed il 97,5% dell'altro abbia dichiarato di non aver ricevuto alcun sussidio porta a ridimensionare l'importanza di meccanismi di *benefit trap* che potrebbero rafforzare le dinamiche di autoesclusione dal mercato.

La dimensione acquisitiva della disabilità non pare trascurabile, dato che nel gruppo non autonomo il 14,1% assegna la causa dei propri problemi di salute a cause connesse al lavoro ed il 41,5% ad incidenti o altra causa non connessi al lavoro. Le stesse percentuali nel caso del secondo gruppo risultano anche più elevate, arrivando rispettivamente al 20,6 ed al 48,9%.

Infine, la dimensione di genere finisce anche in questo caso per far sentire tutto il suo peso, dato che il 57,7% del gruppo con riduzione continuativa di autonomia ed il 60,2% di quello con riduzione assente o saltuaria risulta essere composto da individui di sesso femminile.

Il punto di vista dell'impresa: dinamiche organizzative e ricerca della flessibilità

L'organizzazione produttiva, sia essa pubblica o privata, di grandi come di piccole dimensioni, non risulta rigidamente separata dal più ampio contesto sociale di cui fa parte. Le sue caratteristiche e dimensioni istituzionali, insieme al fatto che i suoi membri non esauriscono nell'espletamento dei ruoli funzionali tutto il contenuto della propria vita sociale, fanno sì che essa risulti permeabile rispetto ai processi sociali e parzialmente influenzata dalle dinamiche culturali della società che la circonda.

Così avviene anche nel caso della disabilità. Il contatto fra una organizzazione produttiva ed un lavoratore diversamente abile verrà quindi a definirsi sulla base di un complesso di relazioni, che, partendo dalle modalità con cui si articola il fenomeno disabilità in un determinato contesto,

giungerà ad influenzare le dinamiche di socializzazione organizzativa messe in atto per selezionare gli ingressi ai mercati interni del lavoro.

L'accesso a questi mercati interni avviene – in un contesto ovviamente ideale – a partire da quanto una organizzazione produttiva può offrire, in base a quanto stabilito in sede di contrattazione collettiva. La generalità e la flessibilità dei contratti collettivi mette al sicuro le parti rispetto all'insorgenza di elementi contingenti (interni ed esterni all'organizzazione produttiva) impossibili da prevedere a priori. L'incompletezza di questo tipo di contratti costituisce la risposta più evidente al problema della razionalità limitata che rappresenta un dato costitutivo degli attori coinvolti nei processi organizzativi³⁷.

La contrattazione collettiva stabilisce il tipo di lavoro sulla base delle cui caratteristiche deve essere condotta la negoziazione del compenso. Questo modo di procedere impedisce all'individuo di cercare di ottenere guadagni ulteriori in occasione di adattamenti nelle procedure di lavoro richieste dal management. Oltre a ciò, la pressione del gruppo di riferimento e la prospettiva di promozioni contribuiscono ulteriormente a diminuire la resistenza opposta dai singoli all'autorità gerarchica³⁸.

La struttura effettiva del rapporto di lavoro dipende in realtà anche da altri due fattori³⁹: la specificità delle risorse umane, rispetto ad una determinata organizzazione produttiva (*human assets specificity*) e la facilità o meno di misurare la loro produttività in relazione ai compiti svolti. Sono questi infatti i fattori che influenzano più direttamente la struttura dei costi di transazione legati al processo produttivo. La realizzazione di una transazione richiede infatti cooperazione e coordinamento fra gli individui che vi sono coinvolti, ragion per cui alcuni autori chiamano in causa sia i costi di coordinamento veri e propri, sia i cosiddetti costi motivazionali⁴⁰. I primi sono generati dalla necessità di ottenere le informazioni necessarie per pianificare efficientemente una transazione; di usare le conoscenze ottenute per determinare il piano stesso; di comunicare i contenuti del piano a chi dovrà attuarlo; di sorvegliare l'esecuzione del piano stesso⁴¹. I costi motivazionali originano a loro volta dall'incompletezza delle informazioni; dalle asimmetrie informative; dall'insufficiente impegno degli attori coinvolti⁴².

Il modello ideale sin qui riassunto può essere messo a confronto con un momento storico come quello attuale, che potremmo definire con altri autori, di complessiva rimessa in discussione del rapporto fra flessibilità interna ed esterna all'impresa⁴³. In particolare, nel passaggio ad un'era post-fordista, la struttura tayloristica del processo produttivo viene sconvolta dall'introduzione di innovazioni costanti, legate all'imperativo della flessibilità, secondo dinamiche che giungono ad influenzare le stesse organizzazioni pubbliche. Le ricadute più rilevanti sulle variabili che stiamo qui esaminando possono essere riassunte nel modo seguente⁴⁴:

1. nell'ambito della relazione da lavoro dipendente crescono le aspettative del management riguardo a prestazioni in grado di fornire polivalenza e rispetto di elevate norme di qualità;

³⁷ Oliver E. Williamson, *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, New York, The Free Press, 1975, pp.21-26.

³⁸ Ibidem.

³⁹ Oliver E. Williamson, *The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach*, in "American Journal of Sociology", Volume 87, N. 3, 1981, pp.562-566.

⁴⁰ Frank den Butter, Edwin van Gameren, Jan de Kok, *The effects of transaction costs and human capital on firm size: a simulation model approach*, EIM, Zoetermeer, March 2001., p. 9.

⁴¹ Ibidem.

⁴² Ibidem.

⁴³ Jean-Claude Barbier, Henri Nadel, *La flessibilità del lavoro e dell'occupazione*, Donzelli, Roma, 2002.

⁴⁴ Ibidem, pp. 30 – 34.

si accrescono i vincoli psichici e cognitivi per i lavoratori, ma crescono anche l'interesse per il lavoro e le possibilità di investire su di esso;

2. la flessibilizzazione dei processi produttivi si traduce in flessibilità del lavoro (es. orientamento al cliente) e dell'occupazione (esternalizzazione, modulazione della durata ecc.);
3. l'adattamento delle competenze diviene un obiettivo primario da perseguire con interventi costanti di (ed investimenti crescenti in) formazione continua;
4. la flessibilità dei salari viene perseguita con la personalizzazione degli stessi, l'adattamento dei tempi di lavoro e la diversificazione delle forme di contratto (tempo determinato, interinale, part-time ecc.).

In questo contesto di ricerca incessante del punto di equilibrio ottimale degli stessi costi di transazione (Williamson direbbe di pattugliamento incessante del confine efficiente del processo produttivo) la presenza, effettiva o presupposta, di un lavoratore disabile introduce certamente delle variabili difficili da controllare⁴⁵.

Il primo ordine di preoccupazione del datore di lavoro investe ovviamente il livello di produttività. Non solo l'organizzazione produttiva non può essere sicura di ottenere quanto stabilito dal contratto collettivo, ma l'ambito di incertezza finisce con l'ampliarsi laddove si prefigurano l'insorgenza di elementi contingenti, legati alla necessità di ampliare i margini della flessibilità interna o esterna, del lavoro o dell'occupazione.

La necessità di ottenere un livello di produttività considerato accettabile potrebbe finire per richiedere un impegno di coordinamento aggiuntivo. A questo costo potrebbe peraltro aggiungersi quello dell'adattamento delle attrezzature di lavoro che potrebbe essere richiesto per il superamento di particolari tipi di svantaggio (fisico, sensoriale, psichico o mentale). In aggiunta, poiché le caratteristiche e richieste dell'organizzazione possono frustrare gli sforzi di adattamento del lavoratore disabile, il suo impegno e il suo contributo agli sforzi di coordinamento delle unità produttive potrebbe risultare viepiù compromesso.

Se pensiamo poi al modo in cui determinate tipologie di disabilità possono contribuire al manifestarsi di casi di incompletezza delle informazioni e di accrescimento delle asimmetrie informative, potremmo ragionevolmente aspettarci che il datore di lavoro tema anche una crescita rilevante dei costi motivazionali, da una parte come dall'altra della transazione.

In tutto questo quadro è scontato immaginare che il datore di lavoro si prefigurino un aggravamento dell'impegno dedicato al processo di socializzazione organizzativa del lavoratore, sia che esso avvenga con una formazione in aula che direttamente sulla linea di produzione.

Se ammettiamo lo stretto legame che passa fra i meccanismi della flessibilità interna ed esterna e la struttura dei mercati interni del lavoro⁴⁶ sembra ragionevole ipotizzare che il nostro datore di lavoro si prefigurino un aumento dei costi di transazione a misura che l'organizzazione della produzione renda più rilevanti i processi di apprendimento connessi al suo svolgimento. Per le stesse ragioni egli immaginerà che l'impegno dei supervisori, e quindi i costi di coordinamento e motivazionali

⁴⁵ Alcune di queste considerazioni sono state già presentate nel paper *Politiche attive per il mercato del lavoro e costi di transazione. Il caso delle convenzioni nell'ambito dell'inserimento lavorativo delle persone disabili*, che ho presentato al XVIII Convegno Nazionale di Economia del Lavoro, Messina – Taormina, 25 e 26 settembre 2003.

⁴⁶ Jean-Claude Barbier, Henri Nadel, *La flessibilità del lavoro e dell'occupazione*, cit.

legati a tali impegni, siano destinati ad aumentare man mano che aumentino le difficoltà connesse alla possibilità di misurare il risultato dei compiti richiesti.

La conclusione sembra abbastanza scontata. Dato l'investimento aggiuntivo richiesto dall'inserimento di un lavoratore disabile, non sembra razionale che il datore di lavoro astrattamente inteso (pubblico o privato che sia), a parità di altre condizioni oggettive (competenze, livello di qualificazione, ecc.) preferisca quest'ultimo ad un candidato che non lasci intravedere lo stesso livello di rischio nella sua gestione.

Alcune informazioni disponibili sul comportamento delle imprese

Stando così le cose, le imprese assumerebbero comunque i disabili, laddove non sussistessero obblighi di legge? Una prima risposta può provenire dalle informazioni contenute nella Seconda relazione al Parlamento, già citata⁴⁷. Secondo quanto possiamo leggere nella Relazione, nel 2003 sono stati registrati dai servizi competenti 1.142 avviamenti avvenuti presso datori di lavoro non obbligati. Tenendo conto che le modalità della rilevazione non prevedevano di distinguere all'interno di questo dato i disabili dagli altri aventi diritto, tale numero corrisponde solo al 4% del totale complessivo degli avviamenti registrati nello stesso anno. Il 33,4% di questi avviamenti si è verificato nell'area del Nord-est, il 26% in quella del Centro, poco più del 21% nel Mezzogiorno e il 19% circa nel Nord-ovest.

Il confronto fra la distribuzione percentuale di questi avviamenti e quella degli avviamenti relativi ai disabili non presenta peraltro un andamento omogeneo. Se infatti le percentuali relative alla ripartizione meridionale sono abbastanza vicine (rispettivamente 21,2 e 23,8%), non così risulta negli altri casi, dato che nel Nord-ovest si concentra oltre il 32% degli avviati disabili; nel Nord-est il 25% e meno del 19% si registra nell'area centrale.

Che possa difficilmente esistere una naturale propensione dei datori di lavoro ad investire nell'assunzione di un disabile dovrebbe peraltro essere confermato dal fatto che gli incentivi previsti dalla Legge 68/99 si applicano anche a datori di lavoro non obbligati che decidano di effettuare comunque tali assunzioni⁴⁸. Una serie di risultati di ricerca mostrano infine che, in concomitanza all'obbligo di assunzione, l'organizzazione produttiva reagisce tentando di fatto di incapsulare il disabile in livelli, compiti e mansioni prevedibili e misurabili, secondo la logica di contenimento dei costi di transazione che ho suggerito al punto precedente. Si possono citare alcuni esempi.

Secondo quanto rilevato da una indagine ISFOL del 2002, relativa all'inserimento lavorativo di disabili presso la Pubblica Amministrazione⁴⁹, l'85% dei lavoratori disabili assunti in base alla Legge 68/99 presso Amministrazioni comunali risultava svolgere mansioni non direttive e non specialistiche (operaio generico – categoria A) e il 13% mansioni non direttive specialistiche (operaio specializzato – categoria A). Tali percentuali non subivano sostanziali variazioni né in relazione alla numerosità dei dipendenti delle amministrazioni di appartenenza, né alla collocazione

⁴⁷ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Norme per il diritto al lavoro dei disabili. Seconda relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della Legge 12 marzo 1999, n. 68 2002 – 2003*, cit.

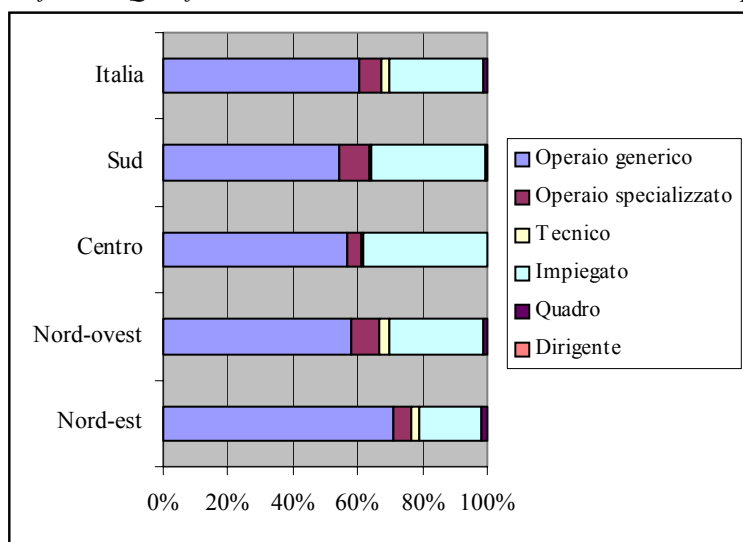
⁴⁸ art., comma 3 della Legge 12 marzo 1999, n. 68.

⁴⁹ ISFOL, *Rapporto 2003. Monografie. L'integrazione delle persone disabili nel mercato del lavoro*, ISFOL, Roma, 2004. Queste informazioni provengono da una indagine condotta a fine 2002 dall'ISFOL, in collaborazione con il CRESME, su un campione di Comuni e di Province italiane. I principali risultati dell'indagine sono stati esposti in ANCI, Legautonomie, UNCEM, UPI (a cura di), *Secondo rapporto sullo stato delle Autonomie Locali*, Coordinamento tecnico del CRESME, Formez, Roma, marzo 2003.

geografica. Non risultavano dall'indagine lavoratori disabili a cui erano attribuite mansioni direttive specialistiche (tecnico amministrativo – categorie C e D). Per quanto riguarda le Amministrazioni provinciali, al 92,5% dei lavoratori disabili avviati in forza del collocamento mirato venivano attribuite mansioni non direttive e non specialistiche (operaio generico – categoria A). Il restante 7,5% svolgeva mansioni non direttive specialistiche (operaio specializzato – categoria A). Anche in questo caso non risultavano lavoratori disabili con mansioni direttive.

La musica non cambia prendendo in considerazione i datori di lavoro privati. Richiamando alcuni risultati della rilevazione semestrale ISFOL sulla domanda di lavoro⁵⁰, si può vedere che anche le imprese private che dichiarano di avere disabili alle proprie dipendenze li collocano preferibilmente in ruoli di livello medio-basso e, presumibilmente assegnano loro compiti facilmente misurabili e controllabili (grafico 3). L'andamento delle distribuzioni percentuali relative alle varie qualifiche di inquadramento risulta analogo in tutte le ripartizioni, con l'interessante accentuazione mostrata dal Nord-est.

Grafico 3 – Qualifiche dei lavoratori disabili. Anno 2003. Situazione per area geografica (v. %)

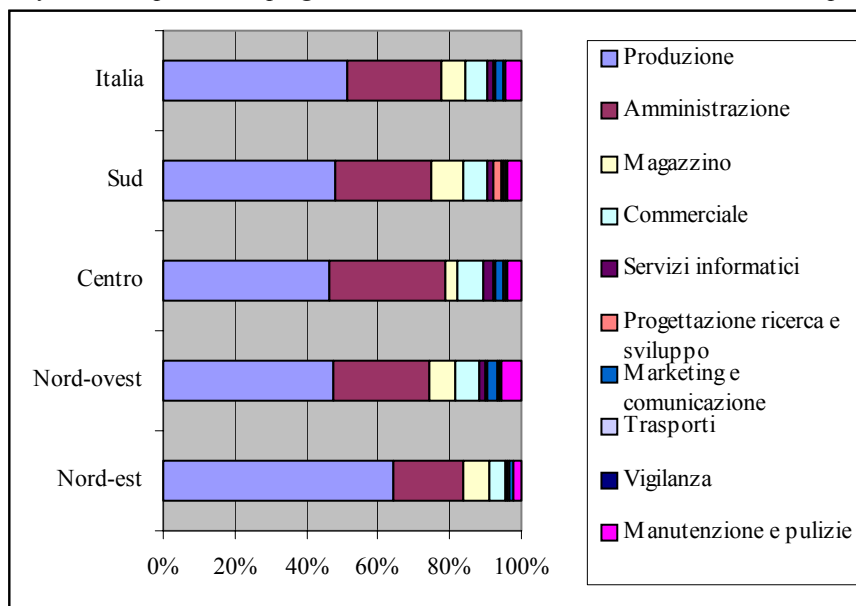


Fonte: ISFOL – Rilevazione semestrale sulla domanda di lavoro in Italia 2003.

Considerazioni analoghe possono essere fatte prendendo in considerazione i settori aziendali nei quali vengono impiegati i disabili. Riferendosi di nuovo all'indagine ISFOL sulla domanda di lavoro si vede che la presenza di disabili diminuisce radicalmente mano a mano che ci si allontana dalle linee immediatamente produttive o dall'amministrazione (grafico 4). Anche in questo caso vale peraltro la differenziazione abbastanza marcata del Nord-est, rispetto al dato nazionale e alle altre ripartizioni.

⁵⁰ ISFOL, *Rapporto 2004*, ISFOL, Roma, 2004. La rilevazione in questione è stata effettuata nel mese di aprile del 2003 e non fornisce informazioni sulla situazione della Pubblica Amministrazione.

Grafico 4 – Reparti di impiego dei lavoratori disabili. Anno 2003. Situazione per area geografica (v. %)



Fonte: ISFOL – Rilevazione semestrale sulla domanda di lavoro in Italia 2003.

Sezione 2 - Politiche attive per il diritto al lavoro delle persone disabili

Sin dal famoso esperimento di simulazione di Thomas Schelling⁵¹ è emersa l'importanza dei legami esistenti fra effetti di amplificazione e fenomeni di segregazione. Nel nostro caso la minore propensione ad investire in istruzione e ricerca di lavoro, manifestata dalle persone disabili, trae origine dall'azione di ostacolo esercitata dalle barriere disabilitanti, fra le quali il meccanismo dello stigma non è certamente il meno rilevante. L'incontro fra questo tipo di propensione e lo sforzo manifestato dai datori di lavoro nel minimizzare i costi di transazione, può tradursi in un rafforzamento delle barriere disabilitanti e, come corollario, in un effetto di amplificazione del fenomeno di segregazione (e autosegregazione) dei disabili lontano dal mercato del lavoro.

Sin qui un inquadramento dei fattori che contribuiscono a tenere lontani i disabili dalla partecipazione al mercato del lavoro, che agli addetti ai lavori può sembrare più che scontata. Meno scontate appaiono a mio parere le modalità con le quali gli interventi di *policy* tentano di controbilanciare o ribaltare tali fattori disabilitanti.

In questa situazione, ogni intervento di *policy* che intenda fare breccia su fenomeni di questo tipo dovrebbe perseguire, oltre all'obiettivo principale di avere effettivamente un numero di disabili che lavorano maggiore di quello di partenza, almeno altri tre obiettivi a questo connessi:

- a. rompere il circolo vizioso che alimenta il fenomeno di segregazione e autosegregazione di questa composita categoria; questo significa soprattutto affrontare in maniera sistematica l'insieme delle barriere disabilitanti (di natura soprattutto fisica e comunicativa) che popolano le infrastrutture di sostegno al mercato del lavoro;

⁵¹ Mi riferisco alle modalità con le quali Schelling è citato in Boudon (cit.) e Robert Axelrod, *Advancing th Art of Simulation in the Social Sciences*, in Rosario Conte, Rainer Hegselmann and Pietro Terna (eds.), *Simulating Social Phenomena* (Berlin: Springer, 1997), pp. 21-40.

- b. venire incontro all'esigenza manifestata dai datori di lavoro, relativamente al contenimento dei costi di transazione;
- c. costruire un policy mix coerente e in grado di dare luogo a comportamenti virtuosi, sia sul versante della domanda che su quello dell'offerta.

Coerenze ed incoerenze del policy mix.

I recenti interventi dell'OECD⁵² hanno ricapitolato le modalità con le quali i problemi che ho presentato nella sezione 1 impattano sulla struttura degli attuali interventi di policy del lavoro dedicati ai disabili, contribuendo a determinare effetti incoerenti e controintuitivi.

Un primo gruppo di problemi fa capo a quello che l'OECD definisce "l'impacchettamento della disabilità". Le difficoltà legate alla valutazione della disabilità; le differenze riscontrabili fra le procedure di valutazione della malattia e quelle della disabilità; la difficoltà nel distinguere fra disabilità totale e parziale; la contraddizione evidente che risiede nella difficoltà di accesso ai servizi, in mancanza della presenza di benefici in denaro. Tutti questi sono altrettanti elementi che testimoniano come il carattere multidimensionale del fenomeno disabilità si riverbera sulle procedure previste per determinarne i confini, producendo esiti contraddittori e una sostanziale chiusura autoreferenziale delle sue componenti (in termini di scarsa permeabilità fra disabili e non disabili).

Un secondo gruppo richiama il tema della mancanza di sistemi di obbligazioni reciproche, alla base del funzionamento dei principali interventi di *policy*. A fronte di sforzi insufficienti per integrare o reintegrare i lavoratori disabili nel mercato del lavoro (con particolare riferimento ai più anziani), esistono vistosi squilibri nella concessione di benefici legati alla disabilità⁵³. Dai disabili si finisce con l'aspettarsi troppo poco in termini di sforzo volto all'integrazione nel mercato del lavoro. La conclusione dell'OECD, un po' controintuitiva, è che pochi obblighi finiscono per tradursi in carenza di diritti.

Per raggiungere quello che in Italia definiremmo presa in carico effettiva, o magari approccio personalizzato, occorrerebbe innalzare il livello della spesa dedicata alle misure attive, intervenire prima con gli approcci di riabilitazione formativa, continuare a ridimensionare il lavoro protetto in favore dell'inserimento mediato nel mercato aperto e offrire interventi anche al di sopra dei 45 o 50 anni d'età. Ma per operare in questa direzione sarebbe fondamentale disporre di un sistema coerente di coordinamento degli interventi che è ovunque merce piuttosto rara.

Un riorientamento delle *policy* come questo presupporrebbe comunque anche il ridisegno del sistema dei trasferimenti monetari. In particolare, il sistema dei benefici dovrebbe prevedere graduazioni, in accordo alle mutevoli caratteristiche della disabilità, evitando contemporaneamente di creare meccanismi di dipendenza dai benefici stessi, dato che la maggior parte degli schemi di

⁵² Christopher Prinz (OECD Social Policy Division), *Towards a coherent policy mix*, intervento al Seminar on "Active Labour Market Policies for People with Disabilities", Brussels, Belgium, 9 July 2002. Si veda anche OECD, *Transforming Disability into Ability. Policies to promote work and income security for disabled people*, OECD, Paris, 2003. Le considerazioni dell'OECD valgono ovviamente per l'insieme dei suoi aderenti, ma mi sembra che la maggior parte di esse si attagli bene alla situazione italiana.

⁵³ Sulla base delle informazioni raccolte dall'OECD, l'Italia sarebbe fra quei paesi dove è risultata più alta la percentuale di disabili in età da lavoro che non ricevono reddito né dalle loro attività professionali né dal sistema dei benefici (30%, considerando la fascia d'età 20-64 anni). Questa situazione peggiora prendendo in considerazione i disabili che non lavorano: in questo caso il 42% dei disabili in età da lavoro e senza una occupazione risulta anche privo di qualsivoglia beneficio pensionistico.

trasferimento attuali non fornisce incentivi a lavorare. A riguardo l'OECD ritiene che la prova dei mezzi sia, a tale scopo, difficile da implementare.

Sul versante datoriale l'OECD afferma esplicitamente che gli attuali sistemi rendono facile l'utilizzo dei trasferimenti pensionistici come uno strumento di management della forza lavoro. Uno delle ragioni per le quali sistemi diversi di promozione dell'integrazione lavorativa danno risultati simili (azioni volontarie; approccio basato sui diritti, sistemi di quote obbligatorie ecc.) risiede per l'OECD nell'insufficiente coinvolgimento dei datori di lavoro nel processo di integrazione lavorativa, oltre che nella facilità sovente riscontrata di aggirare le normative obbliganti.

Istituti per l'inserimento e costi di transazione

A quasi sei anni dalla sua entrata in vigore, la legge 12 marzo 1999 n. 68 "Norme per il diritto al lavoro dei disabili" rappresenta ancora la chiave di volta delle *policy* nazionali finalizzate a facilitare la transizione dei disabili verso il mondo del lavoro. Come sottolineato da vari autori⁵⁴, il varo della 68 ha rappresentato il passaggio da una modalità impositiva delle quote d'obbligo, propria della precedente legge 482/68, ad un approccio di tipo consensuale, o magari negoziale, basato sulla collaborazione e sul reciproco scambio di informazioni fra datore di lavoro e Servizi per l'impiego, in vista della determinazione della migliore collocazione possibile del lavoratore disabile⁵⁵. Le caratteristiche della nuova normativa possono essere individuate a partire da tre elementi fondamentali:

- l'introduzione di una procedura di valutazione della invalidità e di analisi della compatibilità fra disabilità e mansioni lavorative, la cui responsabilità è stata assegnata alle Commissioni previste dall'articolo 4 della legge quadro sull'handicap 104/92;
- il superamento dell'esclusività dell'avviamento numerico, grazie alla previsione della richiesta nominativa e alla predisposizione dell'innovativo istituto della convenzione;
- il decentramento dei servizi del collocamento mirato, all'interno del più ampio quadro della riforma dei servizi pubblici per l'impiego, avviata con la legge n. 59 del 1997 e il Decreto legislativo n. 469, dello stesso anno⁵⁶.

La Legge 68/99 ha di fatto inaugurato il nuovo corso delle politiche attive per il lavoro indirizzate ai disabili, ma dati gli obiettivi e i contenuti conferiti dal legislatore, non ha potuto affrontare lo spinoso problema di una revisione complessiva del *policy mix* italiano. In questo modo l'orizzonte di un assetto complessivamente coerente delle modalità di intervento, in accordo alle indicazioni fornite da istituzioni internazionali quali l'OECD è rimasto sostanzialmente ancora lontano.

Ciò non deve portare naturalmente a misconoscere i rilevanti risultati raggiunti con l'applicazione della legge, in tutte le ripartizioni geografiche del Paese. Secondo i dati ricavabili dal Monitoraggio

⁵⁴ Luciano Tosato, *Il lavoro dei disabili*, Il Sole 24 ORE, Milano, 2000; Pierangelo Albini, Massimiliano Crespi, Ernesto Di Seri "Il nuovo diritto al lavoro dei disabili. La legge n. 68/99 di riforma del collocamento obbligatorio aggiornata allo schema di regolamento di esecuzione del 4 agosto 2000". Cedam, Padova, 2000; M. Cinelli e P. Sandulli "Diritto al Lavoro dei Disabili- Commentario alla legge n.68 del 1999". Giappichelli Editore, Torino, 2000.

⁵⁵ SNS Occupazione, *Mirare alle competenze. Analisi delle competenze e collocamento mirato al lavoro dei portatori di handicap*, ISFOL, Roma, 2000, pp. 15-18.

⁵⁶ Per una ricapitolazione dell'iter normativo successivo si veda ISFOL, *Servizi per l'impiego, Rapporto di monitoraggio 2000*, ISFOL, "Monografie sul Mercato del lavoro e le politiche per l'impiego", n. 1/2001; ISFOL, *Servizi per l'impiego, Rapporto di monitoraggio 2001*, "Monografie sul Mercato del lavoro e le politiche per l'impiego", n. 3/2002; ISFOL, *Servizi per l'impiego, Rapporto di monitoraggio 2002*, Franco Angeli, Milano, 2003.

dei Servizi per l'Impiego realizzato annualmente dall'ISFOL, dall'entrata in vigore della 68/99 al 2003 sono stati avviati al lavoro in media 22.500 beneficiari all'anno⁵⁷. Questa media risulta compatibile con il dato riportato dalla Seconda Relazione al Parlamento del Ministero del Lavoro dove si parla, per il 2003, di 27.339 disabili avviati. Sulla base della già citata indagine semestrale ISFOL sulla domanda di lavoro è stato inoltre stimato che ben il 41% dei disabili che nel 2003 lavoravano presso imprese industriali o di servizi erano stati assunti in forza della nuova normativa. Tale percentuale risultava più alta nel Nord est e nel Centro (44% circa) e più bassa nel Nord ovest (41%) e al Sud, dove si riduceva al 35,5%. In realtà per comprendere meglio il funzionamento del collocamento mirato occorre ricordare che, sempre nel 2003, sono stati registrati su tutto il territorio nazionale 8.546 avviamenti falliti⁵⁸. Il 47% di questi sono stati registrati nel Nord ovest; il 26% nel Nord est; il 17% al Centro e solo l'8% al Sud. In pratica, ogni 3 lavoratori avviati nel corso dell'anno si è registrata 1 risoluzione del rapporto di lavoro. Tale rapporto risultava identico al dato nazionale nel Nord-Est, mentre scendeva a 2 nel caso del Nord-Ovest, superava le 4 unità al Centro e risultava pari a 7,7 nelle regioni meridionali.

L'interesse mostrato dalla parte datoriale per i nuovi istituti introdotti dalla disciplina risulta più chiaro prendendo in esame gli avviamenti disaggregati per modalità (tabella 2).

Tabella 2 – Assunzioni di disabili in relazione alle tipologie di avviamento. Anno 2003. Per aree geografiche (valori assoluti e %)

	Con avviamento numerico		Per richiesta nominativa		Tramite convenzione	
		Valori % (colonna)				
Nord-Ovest	275	10,6	3.419	25,7	4.930	43,1
Nord-Est	375	14,5	3.740	28,1	2.931	25,6
Centro	582	22,5	2.866	21,5	2.893	25,3
Sud	1.358	52,4	3.283	24,7	687	6
Italia	2.590	100	13.308	100	11.441	100
		Valori % (riga)				
Nord-Ovest	275	3,2	3.419	39,6	4.930	57,2
Nord-Est	375	5,3	3.740	53,1	2.931	41,6
Centro	582	9,2	2.866	45,2	2.893	45,6
Sud	1.358	25,5	3.283	61,6	687	12,9
Italia	2590	9,5	13308	48,7	11441	41,8

Fonte: elaborazione ISFOL su dati Ministero del Lavoro.

Come si può vedere dalle percentuali di riga, la prevalenza della richiesta nominativa e dell'avviamento con convenzione risulta evidente in tutto il Paese. Solo nel Mezzogiorno l'avviamento numerico continua a rappresentare una frazione apprezzabile del totale, collocandosi comunque lontanissimo dalla quota relativa alla richiesta nominativa. Nel Nord-ovest la quota relativa alle convenzioni supera addirittura di oltre 17 punti percentuali quella della richiesta nominativa, mentre al Centro le due porzioni risultano equivalenti.

L'analisi delle percentuali per colonna risulta complementare. L'avviamento numerico si concentra nelle regioni meridionali, seguite a distanza da quelle centrali, nord-orientali e nord-occidentali. Più

⁵⁷ ISFOL, *Rapporto 2004*, cit.; in questo caso le rilevazioni non scorporavano la quota minoritaria di beneficiari ex art. 18.

⁵⁸ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Seconda relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della Legge 12 marzo 1999, n. 68 "Norme per il diritto al lavoro dei disabili" 2002 – 2003*, cit.

equilibrata appare la distribuzione delle richieste nominative, dato che oscilla dal 28,1% registrato dal Nord-est, al 21,5 del Centro. Di particolare interesse risulta la concentrazione degli avviamenti per convenzione nel Nord-ovest, la sostanziale equivalenza del Centro e del Nord-est e il notevole distacco manifestato dal Mezzogiorno.

La conferma dell'interesse datoriale per l'innovativo istituto della convenzione viene fornita anche dall'esame dei dati relativi alle convenzioni richieste e stipulate⁵⁹.

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

		Numero	% sul totale nazionale
Nord-ovest	Richieste	3.781	32,8
	Stipulate	3.740	43,1
	di cui finanziate	1.298	41,8
Nord-est	Richieste	5.767	50,0
	Stipulate	2.849	32,8
	di cui finanziate	997	32,1
Centro	Richieste	1.311	11,4
	Stipulate	1.613	18,6
	di cui finanziate	672	21,7
Sud	Richieste	670	5,8
	Stipulate	478	5,5
	di cui finanziate	135	4,4
Italia	Richieste	11.529	100,0
	Stipulate	8.680	100,0
	di cui finanziate	3.102	100,0

Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Il numero di richieste di stipula continua ad essere elevato, sia a livello nazionale, che all'interno delle quattro ripartizioni geografiche. Altrettanto si può affermare per il numero di convenzioni stipulate (che possono quindi riferirsi anche a più di una posizione lavorativa). Queste informazioni confermano quanto rilevato da noi in ISFOL nel corso dei monitoraggi degli SPI, relativamente all'affermarsi dell'istituto previsto dall'art. 11 della Legge 68/99⁶⁰.

Unico elemento di preoccupazione, anch'esso da noi rilevato a più riprese, è il numero delle convenzioni effettivamente finanziate, in base ai meccanismi previsti dalla normativa, che resta ovunque più basso di quello degli accordi stipulati, in ciò denunciando un evidente carenza di risorse⁶¹. Senza entrare nel merito delle modalità con le quali sono stati effettuati i trasferimenti alle Regioni del Fondo nazionale per il diritto al lavoro dei disabili (art. 13, comma 4 della Legge 68/99), dall'entrata in vigore della legge sembra evidente un relativo peggioramento del rapporto fra ammontare di risorse e richieste di stipula delle convenzioni. Ad un ridimensionamento vistoso dell'ammontare della somma trasferita nel 2003, a confronto di quella relativa al 2000 (- 40%), corrisponde anche un ridimensionamento del rapporto stanziato/convenzioni richieste che per l'Italia comporta una riduzione pari al 64% dei fondi a disposizione in teoria per ogni convenzione richiesta dai datori di lavoro. Tale peggioramento grava maggiormente sulle circoscrizioni nord-orientale e meridionale. Mentre infatti nel caso del Nord-est e nel Mezzogiorno lo scarto negativo arriva rispettivamente al 63 e all'81%, nel Nord-ovest e nel Centro esso si mantiene entro livelli relativamente più contenuti, facendo registrare rispettivamente un - 48 e un - 33%.

⁵⁹ Ibidem, p. 86.

⁶⁰ Pietro Checcucci, *Politiche attive per il mercato del lavoro e costi di transazione. Il caso delle convenzioni nell'ambito dell'inserimento lavorativo delle persone disabili*, cit.

⁶¹ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Norme per il diritto al lavoro dei disabili. Seconda relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della Legge 12 marzo 1999, n. 68 2002 – 2003*, cit.

Per quanto riguarda le convenzioni previste dall'art. 12 della stessa Legge, anche i dati ministeriali non fanno che confermare l'uso sostanzialmente limitatissimo di cui è stato oggetto l'istituto. Sulla base delle informazioni raccolte dalla Relazione al Parlamento, in tutto il 2003 sarebbero state infatti stipulate convenzioni di questo tipo per un totale complessivo di soli 20 accordi⁶².

Le linee di tendenza delle legislazioni regionali

L'esame delle informazioni disponibili mostra che il recepimento da parte regionale del dettato normativo compreso nella Legge 68/99 può essere considerato pressoché completo⁶³. In particolare praticamente in tutte le Province sono stati istituiti i Comitati tecnici, ai quali sono demandati, in seno alle Commissioni provinciali per il lavoro, compiti di indirizzo e di verifica delle condizioni di compatibilità fra caratteristiche dei soggetti disabili e tipologie dei posti scoperti. Analogamente risulta praticamente completa la dotazione istituzionale regionale funzionale alla gestione del Fondo nazionale e dei Fondi regionali per l'occupazione dei disabili.

A fianco degli adempimenti sin qui illustrati, risulta di grande interesse rilevare un'ampia articolazione dell'attività di programmazione regionale nell'ambito del coordinamento degli interventi sul territorio. Le Regioni del Nord, dove più avanzata risulta l'esperienza dei servizi di integrazione al lavoro dei disabili nati anche precedentemente il varo della Legge quadro 104/92⁶⁴, hanno posto particolare cura nella elaborazione di atti di indirizzo intesi a promuovere protocolli e convenzioni operative tra i servizi provinciali per il lavoro, i servizi socio-assistenziali ed educativo-formativi presenti sui territori.

Altrettanto sistematico è apparso lo stesso tipo di intervento di indirizzo in alcune delle Regioni del Centro e del Mezzogiorno. Anche qui si è infatti proceduto all'elaborazione di approcci generali di pianificazione di tutti gli interventi afferenti al mondo della disabilità, secondo modalità divenute progressivamente più consolidate a partire dal varo della 104/92 ed eventualmente supportate da specifici sistemi informatizzati. Nei casi in cui non sia stato possibile varare un piano di azione complessivo, si è operato per promuovere la rete dei servizi territoriali, a partire prevalentemente dalla promozione sperimentale di progetti territoriali di raccordo tra servizi sociali e servizi per le politiche attive del lavoro sul tema dell'inserimento lavorativo di persone in situazione di svantaggio sociale (e quindi anche di disabili). Tali interventi hanno interessato anche il sistema provinciale della formazione professionale.

Modalità di regolazione e razionalità degli attori

Il varo della Legge 68/99 ha certamente esaltato il ruolo di garanzia e di trasparenza che i Servizi pubblici per l'impiego sono chiamati ad esercitare in relazione al mercato del lavoro. Ruolo che, nel caso di un target dotato di caratteristiche peculiari quale quello dei disabili, appare per il momento difficilmente sostituibile. Le informazioni raccolte in questi anni di verifica del funzionamento della

⁶² Ibidem.

⁶³ Ibidem.

⁶⁴ A tale scopo si segnala che è in corso di pubblicazione ISFOL, *Modelli di workfare nell'ambito degli interventi sulla disabilità. Rapporto finale*, ISFOL, Roma, maggio 2005. Il rapporto contiene i risultati di 37 studi di caso condotti su altrettanti servizi di integrazione lavorativa per disabili gestiti da aziende sanitarie e/o da servizi sociali di livello comunale e intercomunale.

riforma, soprattutto dall'ISFOL e dal Ministero del Lavoro, confermano però quanto sottolineato dall'OECD o dalla Commissione europea, e cioè che lo sviluppo di *policy mix* locali che vedano la convergenza di misure di politica attiva e di politica sociale, possono costituire la vera chiave universale per lavorare all'integrazione sociale ed economica di cittadini fortemente ostacolati nel loro confrontarsi con il mercato del lavoro aperto.

Per comprendere quale sia stato il contributo fornito dalle riforme legislative occorse in questo settore dal 1999 ad oggi, relativamente alla modificazione dei tipi di razionalità degli attori delineati nella sezione 1 del *paper*, occorre partire dalla consapevolezza che esse hanno potuto affrontare solo una parte delle questioni di *policy* che abbiamo illustrato. In particolare risulta evidente che le riforme attuate sinora si sono mosse sul versante del raffinamento delle politiche attive, mancando di affrontare la questione di una armonizzazione più ampia di queste ultime con le misure passive di più lunga tradizione.

Il varo del collocamento mirato, previsto dalla Legge 68/99, ha inaugurato un approccio coerente con quanto segnalato da OECD e Commissione europea, relativamente alla personalizzazione dei percorsi di integrazione lavorativa. In particolare la nuova legge ha consentito di agire lungo due direttrici principali per superare le problematiche connesse all'esclusione ed autoesclusione dei disabili rispetto al tentativo di ingresso e/o reingresso nel mondo del lavoro.

In primo luogo l'aver richiesto di fondare ogni procedimento di collocamento mirato sulla valutazione della storia educativa e professionale del singolo utente, ha consentito di ribaltare l'approccio meramente assistenziale legato alla compilazione delle graduatorie numeriche. Ciò ha consentito di rendere prassi normale il processo di valorizzazione delle competenze individuali, che prima del varo della normativa era appannaggio di quei servizi sociali e sociosanitari nati in seno ad esperienze avanzate, in prevalenza nel Centro-nord del Paese⁶⁵.

In secondo luogo, l'introduzione di strumenti contrattuali flessibili (tirocinio, part-time, convenzione ecc.), unitamente alla possibilità di operare una loro originale combinazione, ha permesso di dare forma e sostanza reale ai percorsi di integrazione personalizzati, accompagnati con le specifiche metodologie richieste dalla tipologia di disabilità via via interessata. La rilevanza della strumentazione regolativa che permette di flessibilizzare le fasi di ingresso del disabile nel mondo del lavoro, risulta infatti di importanza primaria in un'ottica che dia priorità agli aspetti cognitivi e di adattamento al contesto produttivo. Strumenti quali la convenzione o il tirocinio permettono infatti al disabile di sperimentare inserimenti mediati e gradualmente in un'organizzazione produttiva, seguendo lo sviluppo di un percorso progettuale che prevede anche quali modalità di intervento da adottare in caso di crisi⁶⁶.

Per illustrare quanto stiamo argomentando possiamo portare ad esempio alcune informazioni fornite anche in questo caso dalla Seconda Relazione al Parlamento in merito alle iniziative formative connesse alla stipula delle convenzioni ex art. 11⁶⁷. Nel complesso delle province rispondenti (in questo caso 96 su 103) sono risultati interessati ad iniziative formative, connesse alla stipula delle convenzioni ex art. 11, 3.349 disabili. Di questi oltre il 54% ha partecipato a tirocini formativi ed il 18,4% a tirocini d'orientamento. Una quota equivalente (9,8% in entrambi i casi) ha potuto usufruire di contratti di formazione lavoro e di contratti di apprendistato, mentre il restante 7,6% ha potuto avvantaggiarsi di iniziative previste dal comma 5 dell'art. 11 della legge (convenzioni con cooperative sociali ecc.). La prevalenza dei tirocini (formativi e di orientamento), che arriva a

⁶⁵ Ibidem.

⁶⁶ Ibidem.

⁶⁷ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Norme per il diritto al lavoro dei disabili. Seconda relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della Legge 12 marzo 1999, n. 68 2002 – 2003*, cit.

sfiorare il 73% dei casi registrati) conferma a nostro parere che le iniziative formative finanziate grazie all'intervento dei servizi si concentrano sul superamento delle barriere al primissimo ingresso nelle organizzazioni produttive del lavoro da parte degli interessati. Ci troviamo in altre parole di fronte ad un uso consapevolmente strategico di un insieme di istituti che in questi anni hanno di fatto consentito ad un numero rilevante di disabili di avvicinarsi al lavoro secondo traiettorie di collocamento effettivamente mirate e graduate in relazione alle loro esigenze.

Se sul versante dell'offerta i processi di riforma del mercato del lavoro hanno attrezzato gli operatori ad aiutare i lavoratori a superare il sistema delle barriere disabilitanti, qualcosa di analogo può dirsi in riferimento al versante della domanda, dove, come abbiamo visto, sembrerebbe prevalere la ricerca costante del contenimento dei costi di transazione⁶⁸. A questo riguardo si può dire, in primo luogo, che gli istituti e gli interventi previsti per facilitare l'integrazione nel ciclo produttivo consentono al datore di lavoro di approcciare per passi successivi le problematiche inerenti la specificità di questa particolare relazione di lavoro, possibilmente con l'appoggio fattivo di operatori della mediazione.

Oltre a questo, l'applicazione degli incentivi economici, sotto forma della fiscalizzazione degli oneri sociali, commisurata in base al grado di riduzione della capacità lavorativa, offre una contropartita monetizzata all'onere organizzativo e finanziario sopportato dal datore di lavoro obbligato all'inserimento, consentendo, laddove le risorse siano effettivamente disponibili, di ottenere anche il rimborso forfetario di spese di adattamento delle postazioni di lavoro. Il fatto poi che il sistema di incentivazione possa essere applicato anche alle imprese non soggette ad obbligo, estende la platea della partecipazione datoriale al processo di inserimento, al di là del bacino della quota d'obbligo.

Se oltre alla Legge 68/99, si guarda all'operato più recente del legislatore - rappresentato in particolare dal Decreto 276/03⁶⁹ di attuazione della Legge 30/2003 - ci troviamo senz'altro di fronte ad un ulteriore affinamento degli strumenti utili al contenimento dei costi di transazione connessi all'integrazione lavorativa di persone disabili. Ciò sembra evidente nel caso dell'art. 14 del Decreto, che di fatto rilancia la possibilità dell'inserimento in cooperativa sociale, all'indomani dell'utilizzo scarso o nullo dell'istituto della convenzione disciplinata dall'art. 12 della Legge 68/99⁷⁰. Ma risulta altrettanto evidente prendendo in considerazione gli incentivi economici e normativi connessi alla messa in opera del contratto di inserimento e che sono riassumibili nel sotto inquadramento di due livelli del lavoratore, negli incentivi contributivi e fiscali, nella non commutabilità dei lavoratori così inquadrati nell'organico aziendale ai fini dell'applicazione di particolari normative ed istituti e nella compatibilità dell'istituto con la tipologia contrattuale del tempo parziale⁷¹.

⁶⁸ Pietro Checcucci, *Politiche attive per il mercato del lavoro e costi di transazione. Il caso delle convenzioni nell'ambito dell'inserimento lavorativo delle persone disabili*, cit.

⁶⁹ Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276. Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 235 del 9 ottobre 2003.

⁷⁰ Nell'articolo 14, dedicato a Cooperative sociali e inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati, viene disciplinata la stipula fra i Servizi per l'impiego e le associazioni sindacali dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale e con le associazioni di rappresentanza, assistenza e tutela delle cooperative di cui all'articolo 1 comma 1, lettera b), della legge 8 novembre 1991, n. 381, e con i consorzi di cui all'articolo 8 della stessa legge, convenzioni quadro su base territoriale aventi ad oggetto il conferimento di commesse di lavoro alle cooperative sociali medesime da parte delle imprese associate o aderenti allorché l'inserimento lavorativo nelle cooperative sociali riguardi lavoratori disabili che presentino particolari caratteristiche e difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario, in base alla esclusiva valutazione dei servizi, l'inserimento stesso si considera utile ai fini della copertura della quota di riserva; la congruità della commutabilità dei lavoratori inseriti in cooperativa sociale sarà verificata dalla Commissione Provinciale del Lavoro.

⁷¹ Nell'articolo 54 il contratto di inserimento viene previsto anche per persone riconosciute affette da un grave handicap fisico, mentale o psichico. Queste persone possono quindi essere assunte sulla base di un progetto individuale di adattamento delle competenze professionali del lavoratore a un determinato contesto lavorativo di durata non inferiore a nove mesi e non superiore a diciotto (solo nel caso dei disabili la durata massima può essere estesa fino a trentasei

Sezione 3 - La governance dell'integrazione economica dei disabili e il sistema del welfare

Relazioni fra attori e dinamiche neocorporative

Anche nel caso dei disabili, lo sviluppo del *welfare state* ha proceduto nel senso di creare un sistema di protezione tale da evitare che la loro sopravvivenza fosse abbandonata al puro funzionamento del mercato del lavoro⁷². Storicamente le procedure di negoziazione deputate a modificare e mantenere le opzioni di *policy* relative a questo settore sono state di tipo centralistico e iscritte nel più ampio quadro degli assetti che hanno caratterizzato le relazioni fra Stato e parti sociali nel Secondo dopoguerra.

In Italia, come probabilmente altrove, le procedure deputate alla gestione del sistema dei benefici hanno però con il tempo prodotto - come riconosciuto da vari contributi di ricerca, fra i quali abbiamo citato quelli dell'OECD - un incapsulamento della disabilità ed una sostanziale incomunicabilità con il versante delle politiche attive del lavoro. Questo assetto ha di fatto rafforzato i processi di autoesclusione dei disabili dalla partecipazione attiva al mercato del lavoro, senza peraltro scalfire l'atteggiamento "naturalmente" orientato alla resistenza all'integrazione, manifestato da parte datoriale.

Allo stato attuale il nostro Paese si trova a sperimentare un ancor più marcato disallineamento fra politiche attive e passive, derivato dal permanere di modalità di governo centrale delle seconde, a fronte di un effettivo decentramento delle prime. A riguardo il varo del collocamento mirato dei disabili è stato infatti seguito dalla riforma dei servizi sociali⁷³ che, sulla scorta della successiva Riforma del Titolo V della Costituzione, ha individuato nei contesti locali più vicini al cittadino l'ambito privilegiato per la costruzione di un *welfare* di carattere effettivamente universalistico.

Il disallineamento fra gli assetti di governo del sistema dei benefici pensionistici e quelli afferenti alle *policy* sociali e del lavoro, rischia peraltro di essere acuito dall'influenza combinata della struttura regolativa e dell'insieme degli assetti organizzativi messi in campo per la sua implementazione operativa. Analogamente a quanto avviene in altri contesti, le complesse dinamiche di interpenetrazione organizzativa pubblico-privato - funzionali alla gestione operativa di determinate tipologie di servizi - possono generare un sovraccarico nell'arena di gioco degli attori locali. Ciò in una fase storica in cui essi, con particolare riguardo alle associazioni locali dei disabili, non hanno ancora acquisito la strumentazione pratica e teorica utile a gestire prassi di lobby e negoziazione trasparenti quali quelle richieste da una moderna democrazia⁷⁴.

mesi). Nel successivo articolo 59 si precisa che la categoria di inquadramento del lavoratore può essere inferiore anche di due livelli alla categoria spettante, in applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro, ai lavoratori addetti a mansioni funzioni che richiedono qualificazioni corrispondenti a quelle al conseguimento delle quali è preordinato il progetto di inserimento lavoratori oggetto del contratto. Ai lavoratori svantaggiati assunti con contratto di inserimento si applicano, per il momento, gli incentivi economici previsti dalla disciplina e in materia di contratto di formazione e lavoro.

⁷² Sul rapporto fra diritti e mercato si veda Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity, 1990.

⁷³ Legge 8 novembre 2000, n. 328, Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 265 del 13 novembre 2000.

⁷⁴ Daniel Tarschys, *Wealth, Values, Institutions: Trends in Government and Governance*, in OECD, *Governance in the 21st Century*, OECD, Paris, 2001, p. 39

Conclusioni

Le idee possono esercitare un'influenza di grande rilievo nel determinare i mutamenti storici e sociali, in misura anche maggiore delle dinamiche politiche ed economiche in gioco nello stesso periodo di riferimento. Le conseguenze di una simile influenza risultano nei fatti a volte difficilmente prevedibili.

L'idea che la disabilità sia una costruzione sociale ha contribuito a determinare un cambio di paradigma nella percezione dell'esclusione lavorativa dei disabili, e questo a prescindere dalle trasformazioni che hanno caratterizzato l'avvento dell'era post-fordista.

L'esame delle caratteristiche della razionalità dei giochi nei quali si sostanzia il comportamento degli attori, nell'ambito dell'arena che definiamo mercato del lavoro, ci ha permesso di ipotizzare alcuni dei meccanismi che presumibilmente sottostanno al mismatching che affligge questa particolare categoria di lavoratori. Sul versante dell'offerta, autoesclusione e scarsa propensione ad investire sul lavoro si traducono in segregazione e ulteriore indebolimento del capitale sociale disponibile, con particolare riferimento alle reti di relazione utili alla ricerca di un'occupazione. Sul fronte datoriale, le strategie di ricerca della flessibilità, tipiche del post-fordismo, portano al perdurare dell'avversione a sostenere i costi di transazione più elevati, potenzialmente connessi all'integrazione lavorativa di un soggetto disabile.

La risposta istituzionale ha marcato il passaggio, in Italia, da un approccio assistenziale, sostanzialmente indifferente nei confronti dei meccanismi di costruzione sociale del problema, ad uno fortemente orientato alla valorizzazione delle competenze e potenzialità individuali del lavoratore. Pur mantenendo un impianto impositivo basato sulle quote d'obbligo, la riforma varata con la Legge 68/99 ha di fatto creato una cornice coerente per l'utilizzo di una serie di istituti che consentono di flessibilizzare e graduare il processo di integrazione lavorativa, in ciò venendo anche incontro alle esigenze e difficoltà manifestate dai datori di lavoro.

Il percorso che resta da compiere attraversa l'aspro territorio dell'armonizzazione fra politiche del lavoro attive e passive, in un contesto segnato dal progressivo trasferimento di competenze al legislatore regionale. A mio parere, la comprensione dei meccanismi di interazione fra barriere disabilitanti e fenomeni di esclusione può a riguardo fornire utili indicazioni. In particolare, una visione sociale e multidimensionale della disabilità ed un conseguente spostamento del focus di intervento dalla menomazione alle barriere sociali e ambientali potrebbe consentirci di superare le rigidità proprie delle attuali misure passive indirizzate ai disabili, in direzione della costruzione di un welfare efficacemente universalistico in grado di coniugare insieme integrazione sociale e lavorativa del cittadino.

Bibliografia

Albini P.- Crespi M.- di Seri E. - *Il nuovo diritto al lavoro dei disabili. La legge n. 68/99 di riforma del collocamento obbligatorio aggiornata allo schema di regolamento di esecuzione del 4 agosto 2000*, Cedam, Padova, 2000.

Andreotti A., Barbieri P., *Reti e capitale sociale*, in "Inchiesta", Anno XXXIII, n. 139, gennaio – marzo 2003.

Axelrod R., *Advancing the Art of Simulation in the Social Sciences*, in Rosario Conte, Rainer Hegselmann and Pietro Terna (eds.), *Simulating Social Phenomena*, Berlin, Springer, 1997.

Barbier J., Nadel H., *La flessibilità del lavoro e dell'occupazione*, Donzelli, Roma, 2002.

Barnes C. - *A Working Social Model? Disability and Work in the 21st Century*. Paper presented at the Disability Studies Conference and Seminar, Apex International Hotel, Edinburgh, 9 December 1999.

Boudon R., *La logica del sociale*, Mondadori, Milano, 1980.

Bruni M., *Alcune note economiche in tema di handicap*, in M. G. Giordani (a cura di), *Disabili, tecnologie e mercato del lavoro*, Etaslibri, Milano, 1995.

Checucci P., *Politiche attive per il mercato del lavoro e costi di transazione. Il caso delle convenzioni nell'ambito dell'inserimento lavorativo delle persone disabili*, paper presentato al XVIII Convegno Nazionale di Economia del Lavoro, Messina – Taormina, 25 e 26 settembre 2003.

Caltabiano C., *Il Prisma del welfare: analisi dei regimi socioassistenziali nelle Regioni italiane*, IREF, Roma, gennaio 2004.

Cinelli M. e Sandulli P. *Diritto al Lavoro dei Disabili- Commentario alla legge n.68 del 1999*, Giappichelli Editore, Torino, 2000.

Crozier M., Friedberg E., *Attore sociale e sistema*, Etas Libri, Milano, 1978.

Crow L., *Includine all of our lives: renewing the social model of disability*, in Barnes C., Mercer G. (edited by) *Exploring the Divide*, Leeds, The Disability Press, 1996.

Danermark B., *Interdisciplinary research and critical realism – the example of disability research*, Örebro University, Swedish Institute for Disability Research, June 2001.

den Butter F., van Gameren E., de Kok J., *The effects of transaction costs and human capital on firm size: a simulation model approach*, EIM, Zoetermeer, March 2001.

Esping-Andersen G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity, 1990.

ISFOL, *Servizi per l'impiego, Rapporto di monitoraggio 2000*, ISFOL, "Monografie sul Mercato del lavoro e le politiche per l'impiego", n. 1/2001.

ISFOL, *Servizi per l'impiego, Rapporto di monitoraggio 2001*, "Monografie sul Mercato del lavoro e le politiche per l'impiego", n. 3/2002.

ISFOL, *Servizi per l'impiego, Rapporto di monitoraggio 2002*, Franco Angeli, Milano, 2003.

ISFOL, *Rapporto 2003. Monografie. L'integrazione delle persone disabili nel mercato del lavoro*, ISFOL, Roma, 2004.

ISFOL, *Rapporto 2004*, ISFOL, Roma, 2004.

ISFOL, *Modelli di workfare nell'ambito degli interventi sulla disabilità. Rapporto finale*, ISFOL, Roma, maggio 2005.

ISTAT – *Le condizioni di salute della popolazione. Indagine Multiscopo sulle famiglie “Condizioni di salute e ricorso ai servizi sanitari”*. Anni 1999-2000, ISTAT, Roma, 2001.

ISTAT, indagine *Aspetti della vita quotidiana*, anno 2002.

ISTAT, *Rilevazione trimestrale sulle forze di lavoro*, ISTAT, Roma, 2002.

ISTAT, *Rapporto Annuale 2004*, ISTAT, Roma, maggio 2005.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Norme per il diritto al lavoro dei disabili. Seconda relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della Legge 12 marzo 1999, n. 68 2002 – 2003*, Quaderni Spinn, Roma, 2004.

OECD, *Governance in the 21th Century*, OECD, Paris, 2001.

OECD, *Transforming Disability into Ability. Policies to promote work and income security for disabled people*, OECD, Paris, 2003.

Prinz C. (OECD Social Policy Division), *Towards a coherent policy mix*, intervento al Seminar on “Active Labour Market Policies for People with Disabilities”, Brussels, Belgium, 9 July 2002.

SNS Occupazione, *Mirare alle competenze. Analisi delle competenze e collocamento mirato al lavoro dei portatori di handicap*, ISFOL, Roma, 2000.

Tosato L., *Il lavoro dei disabili*, Il Sole 24 ORE, Milano, 2000.

Trappolin L., Garbin B., *Rischi della mobilità e nuove disabilità*, Fondazione Adecco per le pari opportunità e Dipartimento di Sociologia dell'università degli Studi di Padova, 2004.

Van Lin M., Prins R., de Kok J., *Active Labour Market Programmes for People with Disabilities*, EIM Business & Policy Research, Zoetermeer, July 2002.

Williamson O. E., *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, New York, The Free Press, 1975.

Williamson O. E., *The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach*, in “American Journal of Sociology”, Volume 87, N. 3, 1981