

L'INSERIMENTO LAVORATIVO DEI DIFFERENTEMENTE ABILI **Tra vincoli legislativi e opportunità di mercato**

PREMESSA

L'analisi dei Modelli di Inserimento Lavorativo dei disabili non può che partire dalla considerazione delle normative (europee, nazionali e in Italia anche regionali) nonché da una riflessione sugli Strumenti (metodologici e tecnici) e sui Servizi che sono messi in campo, da una parte per adempiere agli orientamenti del legislatore e dall'altra per soddisfare sia il livello che la qualità dell'occupazione dei cittadini disabili.

In queste pagine l'intento è quello di offrire una disamina, ovviamente non esaustiva, delle opportunità che vengono offerte al disabile per "trovare un posto di lavoro" all'interno di un quadro normativo, istituzionale, di servizi e strumenti talvolta confuso quanto contraddittorio.

E una riflessione su quanto queste opportunità trovano una loro efficacia all'interno di un mercato del lavoro dove la segmentazione tra domanda ed offerta e la derivante imperfezione occupazionale, producono (e richiedono) un intervento pubblico per correggere le barriere all'entrata al lavoro di tutte le categorie "deboli" e, per quanto ci interessa, dei disabili psichici, fisici e sensoriali.

A questo proposito l'intervento pubblico diretto (incentivi salariali e alle imprese, protezione del lavoro, sistemi quota) e indiretto (informazione, orientamento, formazione, adattamento del luogo di lavoro, misure relative ai trasporti, agli alloggi, assistenza alla persona e alle famiglie, etc.) non è neutrale rispetto alla dinamica occupazionale.

Per essere maggiormente espliciti, fino ad oggi il rapporto costi/benefici per un imprenditore che occupa un disabile ha avuto (ed è stato percepito e legittimato legislativamente) un risultato spesso negativo: mentre i costi ricadono sull'impresa, i benefici sono soprattutto a favore della collettività; ciò significa che i progetti che hanno finalità sociali accanto a quelle economiche spesso non presentano un ritorno economico tale da coprire i costi e in questo senso rappresentano un'esternalità (le esternalità sono definite come effetti prodotti sul benessere di individui da scelte e azioni di altri individui che non si riflettono sui prezzi di mercato.

per l'impresa in quanto assumono in prevalenza un carattere di benessere sociale). Ed è in questo senso che l'intervento pubblico ha avuto (ed ha in gran parte tuttora) come obiettivo il ripristino dell'equilibrio (tra costi e benefici) per l'impresa.

Ma se adottiamo una visione dinamica delle possibilità offerte dalle nuove tecnologie, dalla flessibilità nella gestione delle risorse umane e da nuove forme di intervento pubblico, nonché dalla necessità di ripensare il lavoro come "imprenditoriale e autonomo", ciò consente all'impresa nuovi margini di efficienza e al disabile ulteriori possibilità di pensarsi, dal punto di vista esistenziale e produttivo, cittadino a tutti gli effetti.

1. L'INSERIMENTO LAVORATIVO TRA VINCOLI E OPPORTUNITA'

L'ambito dell'inserimento lavorativo dei disabili si configura come territorio all'interno del quale insistono problematiche non solo inerenti il quadro legislativo (socio sanitario da una parte e del lavoro dall'altra) ma richiamano questioni di scenario culturale e ideologico riguardanti l'approccio alla persona e alla "persona differente" in specifico.

Non è un caso che l'evoluzione linguistica con la quale il disabile è stato "nominato" rifletta un cambiamento di punto di vista delle possibilità di valorizzazione e integrazione di queste soggettività: da minorato ad handicappato, fino ad arrivare ai più odierni portatore di handicap, disabile fino al contemporaneo "differentemente abile".

D'altro canto l'acquisizione diffusa, che l'azione emarginante debba lasciar posto all'integrazione (scolastica, formativa, lavorativa) nei confronti della disabilità, spesso rimane una dichiarazione astratta piuttosto che un'applicazione operativa. Non è un caso che all'attenzione dei governi nazionali e della "neonata" Unione Europea si presentino ricorrenti fenomeni di emarginazione, discriminazione, repressione nei confronti dei più deboli e dei più poveri. Anche se, per fortuna, la coscienza civile sempre di più non si adatta a questo stato di cose e lavora per un'effettiva realizzazione completa della democrazia cosiddetta "inclusiva" (cfr. Contessa G., *La Prevenzione*, CittàStudiEdizioni, Milano, 1994, p. 44) che contenga e riconosca le diversità mediante una gestione dei conflitti ispirata a criteri di giustizia e solidarietà.

In questo senso non è un caso come la recente L.N. 104 del 1992 "Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate" ha dovuto sancire nuovamente e con determinazione il diritto alla formazione professionale e all'integrazione lavorativa dei disabili. Anche se in un quadro normativo di regolamentazione della prima (la Formazione Professionale L.N.845/1978) a detta di alcuni obsoleto e della seconda (l'integrazione lavorativa, L.N. 482/1968) che sembra aver creato ostacoli e problemi alla sua piena realizzazione.

In altre parole potremo dire che la finalità di inserimento sociale (e per quanto ci riguarda professionale) dei "differentemente abili" si gioca intorno ad una formale (se non sostanziale) ambivalenza, che spesso si è trasformata in contraddizione fondante gli interventi legislativi e operativi a favore di queste soggettività: il riconoscimento di opportunità (diritti/doveri) per tutti attraverso un ampio spettro di protezioni sociali ed economiche, ma la negazione di un processo di emancipazione dall'assistenzialismo al protagonismo per quella fascia di disabili il cui grado di autonomia, abilità, competenze, erano sufficienti da poterlo garantire.

Molteplici sono le variabili che hanno contribuito a ricondurre nell'immaginario sociale collettivo queste categorie ad essere "speciali e separate" come lo erano nella Scuola 30 anni or sono:

- a- in primis la legislazione che ha promosso a fronte di una spinta all'autonomia e indipendenza del disabile nella costruzione della propria vita, un quadro di norme e di investimenti economici di carattere protezionista, compensativo, sostitutivo delle potenzialità del disabile stesso
- b- le associazioni di carattere rappresentativo diretto dei disabili (come le associazioni di volontariato) e dei lavoratori (come i sindacati) che hanno spinto prioritariamente verso una tutela dei diritti acquisiti, piuttosto che ad un'emersione delle differenze
- c- la percezione diffusa nel mondo imprenditoriale di come l'inserimento lavorativo del disabile rappresenti un obbligo legislativo e quindi una sostanziale resistenza all'applicazione della legge e alla costruzione di percorsi individualizzati di inserimento in azienda orientati alla valorizzazione delle capacità e competenze del lavoratore disabile.

Pensiamo solamente come la L.N. 682/1968 (poc'anzi citata) istituiva trent'anni or sono, il Collocamento Obbligatorio, prevedendo la riserva del 15% complessivo dei posti di lavoro da parte di aziende private ed enti pubblici con più di 35 addetti e offrendo sgravi fiscali alle imprese soggette a vincolo di assunzione, rappresenta ad oggi lo strumento principe per l'inserimento lavorativo dei disabili. E cioè lo strumento di intervento pubblico, se non unico, prevalente, sotto la forma del *sistema quota* con l'obiettivo sostanziale di garantire i livelli occupazionali dei disabili, ignorando come le imprese con meno di 35 addetti siano la fonte di una domanda di lavoro cospicua almeno in due/terzi del Paese.

In questo senso la Legge può aver garantito l'occupazione dei disabili ma non certo efficacia in termini di qualità e di promozione di una cultura non protezionista dei diritti di quei disabili che avrebbero potuto fare "altro e meglio". Non a caso le categorie previste dalla Legge incorrono da sempre in difficoltà di omogeneizzazione producendo l'impossibilità di una rilevazione sufficientemente credibile, sia per quanto riguarda il numero di disabili ad oggi occupati, che per quanto concerne i settori e le relative mansioni di impiego. Così ad esempio possiamo solamente

riferire come al 1990 (dati ISTAT) la popolazione disabile occupata (tra i 15 e i 64 anni) fosse di 610.000 unità, ma che questo dato risulta doppio di quello in possesso del Ministero del Lavoro.

Con la riforma del collocamento obbligatorio (oggi in discussione al Parlamento) che porterebbe tra l'8 e il 10% la percentuale di obbligatorietà per le aziende e a 15 il numero minimo di addetti, sembra continuare la logica protezionista e di "misure speciali" a favore dei disabili, ma con una maggior attenzione alla qualità dell'inserimento lavorativo (prevedendo apposite stipule di convenzioni tra ente pubblico e impresa privata) e alla centralità del lavoratore portatore di handicap in quanto risorsa umana "differentemente abile" rispetto ad altri.

Per fortuna comunque le esperienze (che oggi possiamo definire come Modelli), al di fuori della 482, di inserimento lavorativo del disabile sono numerose. La cooperazione sociale riconosciuta e promossa attraverso la L.N. 381/1991 ha rappresentato e rappresenta lo strumento evidente di una maggior attenzione alla differenziazione dei percorsi di inserimento lavorativo a favore dei disabili. In particolare attraverso le cooperative di tipo b), finalizzate alla produzione di beni e servizi da offrire sul libero mercato attraverso la creazione di un ambiente di lavoro adeguato alle categorie svantaggiate, l'inserimento lavorativo ha potuto godere di un'efficacia in termini di qualità e benessere, per tutti coloro siano stati coinvolti.

A fianco della cooperazione si è sviluppato il modello basato sul concetto di "mediazione e inserimento lavorativo". Messo a punto a fine anni '70 dal gruppo del prof. Montobbio per l'Azienda USL 3 di Genova, si è diffuso sul territorio nazionale con la costituzione dei "Servizi di Inserimento Lavorativo" (di differente denominazione a seconda delle Regioni) all'interno delle Unità Locali Socio Sanitarie. Il modello organizzato intorno allo strumento della "borsa lavoro" (ma non solo) per il disabile, rappresenta un'interessante sperimentazione di "cambiamento a due facce" in quanto consente al disabile l'acquisizione di una professionalità e all'azienda di immettersi in un percorso di apprendimento organizzativo ospitando il disabile ed "educandosi" alla sua presenza. Naturalmente tale modello è reso possibile solo alla condizione di un significativo coinvolgimento a livello locale di tutte le forze politiche, imprenditoriali, sindacali ed all'impegno di una profonda condivisione della finalità e degli strumenti di applicazione del modello.

A questo proposito sempre di più si sta diffondendo la consapevolezza tra gli operatori e i disabili stessi come l'efficacia dell'integrazione lavorativa sia la risultante di processi di coinvolgimento di una pluralità di soggetti e che quindi il modello del cosiddetto "collocamento obbligatorio" debba essere inquadrato in una logica di integrazione tra pubblico e privato, che connetta le risorse scolastiche, formative, del lavoro, del volontariato, delle associazioni stesse dei disabili. Sempre di più si stanno diffondendo (anche con il contributo dei Programmi promossi dalla UE) la sperimentazione di percorsi di inserimento lavorativo dove i modelli sopra descritti trovano integrazione in servizi di orientamento, formazione, riabilitazione, inserimento lavorativo, individualizzati e taylor made, pilotati dal soggetto pubblico "specialistico" (SIL) e/o territoriale (Amministrazione Provinciale) quale garante di un'efficace sinergia tra sociosanitario, formativo, lavorativo.

2. ALLE SOGLIE DEL MILLENNIO. QUALE FUTURO PER IL LAVORATORE DISABILE

Come abbiamo visto gli strumenti e i servizi utilizzati per l'inserimento lavorativo dei disabili necessitano di sinergie e connessioni per essere efficaci e in questo senso anche la legislazione italiana sta affrontando le trasformazioni culturali e di politica del lavoro nel loro complesso, promuovendo in questi anni nuove leggi o aggiustamenti di leggi già esistenti per adeguarle alla nuova realtà sociale ed economica del paese.

In specifico come già anticipato, è ad oggi in esame al Parlamento la Riforma della L.N. 482/1968 riguardante il Collocamento Obbligatorio e inoltre lo scorso anno è stato prolifico in ordine all'emanazione di Decreti e Leggi interessanti per il rapporto tra formazione al lavoro e inserimento professionale delle persone differentemente abili.

In specifico la L.N. 196/1997 "Norme in materia di promozione dell'occupazione" a firma del Ministro del Lavoro Treu, ha introdotto correttivi all'istituto dei Contratti di Formazione-Lavoro (CFL) e di Apprendistato e istituito (forse è meglio dire, regolamentato) strumenti quali il Tirocinio e lo Stage. In particolare prevedendo l'utilizzo dei CFL per soggetti disabili in conformità a progetti previsti dai contratti collettivi e inserendo variazioni in rapporto agli altri cittadini (per l'età e la durata) per quanto riguarda l'Apprendistato, il Tirocinio d'orientamento e formativo e lo Stage. In riferimento a questi ultimi il Regolamento di recente emanazione (n.142 del marzo 1998) individua come unico vincolo alla realizzazione di un periodo di permanenza in azienda di un disoccupato il fatto che abbia assolto l'obbligo scolastico. Quindi rappresenta un'ulteriore opportunità di sperimentazione, "messa alla prova" del disabile e di verifica della compatibilità tra aspettative dell'impresa e del lavoratore, in relazione alle successive possibili scelte formative che alle competenze "situazionali" e tecniche che tale persona può già esprimere.

Inoltre con il Decreto attuativo dell'art.17 della già citata L.N.104/1992 (Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate) che prevedeva l'accantonamento di fondi per iniziative di formazione e avviamento al lavoro in forme sperimentali per persone handicappate, hanno assunto significato gli strumenti (CFL e Tirocinio) previsti dalla L.N.196/1997 e precisati dal Regolamento di quest'anno. Purtroppo però sono passati in secondo ordine altri due strumenti: *le iniziative territoriali di lavoro guidato e i corsi prelaborativi*.

Come indicato dall'ultimo Rapporto ISFOL 1997, le iniziative territoriali potrebbero rappresentare misure temporanee di inserimento lavorativo, nell'ambito del collocamento mirato, da attuare presso organizzazioni del territorio che perseguano per statuto finalità analoghe (come ad esempio le cooperative Sociali di tipo b). Mentre i "corsi prelaborativi" potrebbero costituire interventi di formazione sul lavoro in ingresso accompagnati da attività di tutoraggio e sostegno (ad esempio presso aziende private ed enti pubblici previsti dalla L.N 482/1968, durante il primo anno di inserimento lavorativo come misura complementare al collocamento obbligatorio).

Naturalmente entrambi questi strumenti si dovranno misurare con la Riforma dei Servizi all'Impiego che su scala regionale e provinciale, applicheranno le indicazioni di Decentramento Amministrativo (previste dal Decreto Legislativo 469/1997 sulle indicazioni della L.N. 55/1995 a firma del Ministro per la Funzione Pubblica Bassanini) e avranno il compito di incrociare domanda e offerta all'interno di un piano attuativo provinciale, non solo utilizzando i Centri pubblici per l'impiego ma incaricando Agenzie Private nel delicato ruolo di erogazione di servizi di orientamento, prima formazione, organizzazione di stage e tirocini, formazione mirata e accompagnamento al lavoro.

a cura di A.Raviola

Mentre scriviamo queste pagine viene approvata dal Parlamento Italiano la L.N 68/1999 che emana le nuove norme in materia di "diritto al lavoro dei disabili" e, come già anticipato nel nostro testo sostituisce la L.N. 482/1968 indicando nuove prassi per un efficace inserimento lavorativo del disabile.

LEGISLAZIONE NAZIONALE DI RIFERIMENTO

- L.N. 383/1934 conferimento competenze assistenza non udenti alle Amministrazioni Provinciali
- L.N. 482/1968 norme in materia di collocamento obbligatorio al lavoro
- L.N. 845/1978 regolamentazione degli interventi di formazione professionale
- L.N. 56/1987 riforma degli Uffici di Collocamento
- L.N. 381/1991 norme in materia di cooperazione sociale
- L.N. 104/1992 legge "quadro" per l'assistenza sociale
- Decr. Lgsl. 29/1993 norme in materia avviamento disabili presso Enti Pubblici
- L.N. 196/1997 norme in materia di promozione dell'occupazione
- L.N. 59/1997 norme in materia di decentramento amministrativo
- Decr. Lgsl. 469/1997 conferimento a Regioni e Province legislazione in materia 55 /1997
- Reg. 142/1998 regolamentazione dei "tirocini formativi e di orientamento" (art.18 L.N.196/1997)
- L.N. 68/1999 norme per il diritto al lavoro dei disabili (riforma della 482/1968)