

Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi

*Intermediazione pubblica e privata,
regimi di autorizzazione e accreditamento, borsa del lavoro,
tutele del lavoratore sul mercato
(artt. 3-19 D.lgs. n. 276 del 2003, come modificato dal D.lgs. n. 251 del 2004)*

a cura di

**Paola Olivelli
Michele Tiraboschi**

Collana
ADAPT - FONDAZIONE

“Marco Biagi”

n. 5

Giuffrè Editore

LE CONVENZIONI NELL'AMBITO DELL'INSERIMENTO LAVORATIVO DELLE PERSONE DISABILI

PIETRO CHECCUCCI (*)

SOMMARIO: 1. Introduzione. — 2. Inserimento lavorativo dei disabili: un breve inquadramento quantitativo. — 3. Inserimento lavorativo dei disabili e strategie aziendali. — 3.1. Strategie aziendali e contenimento dei costi di transazione. — 3.2. Costi di transazione e presenza di lavoratori disabili: un primo tentativo di modellizzazione. — 4. Politiche attive per il mercato del lavoro e costi di transazione. — 4.1. La riforma del collocamento obbligatorio. — 4.2. Convenzioni e costi di transazione. — 4.3. Un primo test di verifica condotto sulla base dei dati disponibili. — 5. Fattori di resistenza sul lato della domanda e risorse pubbliche disponibili. — 5.1. Occupazione e ciclo economico. — 5.2. L'impegno finanziario. — 6. La riforma del mercato del lavoro. — 6.1. L'articolo 14 del decreto legislativo n. 276/2003: cooperative sociali e inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati. — 6.2. Il contratto di inserimento. — 6.3. Lo scenario normativo all'indomani della riforma del mercato del lavoro. — 7. Conclusioni.

1. Introduzione.

L'esclusione di un'ampia porzione della forza lavoro disabile dal mercato del lavoro costituisce uno dei principali problemi di *policy* attualmente sul tappeto nei Paesi della Unione europea. Oltre che da ovvie motivazioni di natura etica, questa attenzione appare giustificata da almeno due ragioni: da un lato la questione si configura come un problema di funzionamento del mercato del lavoro stesso, che come

(*) I dati presentati sono il risultato dell'attività di monitoraggio dei servizi pubblici per l'impiego condotta dall'Area Mercato del Lavoro coordinata da Diana Gilli. Il gruppo di ricerca impegnato nel monitoraggio del collocamento dei disabili è coordinato da Antonello Scialdone (responsabile della Struttura Politiche Sociali dell'Isfol) e composto da Pietro Checcucci e Franco Deriu. Il gruppo si avvale della collaborazione di Giovanna Giuliano per la parte statistica e di quella di Eugenio De Francesco e Alessandra Tonucci per la parte normativa. I contenuti riflettono le opinioni dell'autore e non necessariamente quelle della struttura o del gruppo di ricerca.

tale va affrontato; dall'altro, in stretta relazione con il precedente aspetto, la scarsa partecipazione all'occupazione di una fascia così ampia della popolazione contribuisce al mancato raggiungimento della sostenibilità dei sistemi assistenziali e previdenziali, finendo anzi per gravare di un peso aggiuntivo la struttura di questi stessi sistemi.

La resistenza opposta dal mondo imprenditoriale all'inserimento dei disabili può essere spiegata sulla base sia di considerazioni sociali e culturali, sia di carattere economico ⁽¹⁾.

La spiegazione che viene presentata in questo contributo prende spunto dalla teoria dei costi di transazione e tenta quindi di mettere a fuoco alcuni aspetti organizzativi, descrivibili in termini sia economici che sociologici.

Le opzioni imprenditoriali saranno messe a confronto con i più recenti sviluppi in materia di politiche attive e di riforma del mercato del lavoro, per verificare la capacità di queste di tenere conto delle esigenze aziendali, utilizzando, quale caso esemplificativo, i risultati di ricerca riguardanti l'applicazione delle convenzioni previste nell'ambito della riforma italiana del diritto al lavoro delle persone disabili (legge 12 marzo 1999, n. 68), entrata in vigore nel gennaio del 2000.

Nelle ultime due sezioni dell'articolo cercherò infine di mettere in luce i fattori di criticità che, nel contesto italiano, potrebbero opporsi ad una ulteriore estensione dell'utilizzo dell'istituto. A questo proposito, svilupperò riflessioni specifiche in merito: alle condizioni di compatibilità dell'utilizzo delle convenzioni in relazione alle modalità di gestione da parte datoriale dello *stock* di occupati; all'investimento pubblico finalizzato a sostenere la riforma del collocamento e alle modifiche recentemente introdotte dalla legislazione sul contratto di lavoro ⁽²⁾.

2. Inserimento lavorativo dei disabili: un breve inquadramento quantitativo.

I dati disponibili per conferire una corretta dimensione agli aspetti legati al lavoro nell'ambito dell'universo della disabilità provengono

⁽¹⁾ Una interessante discussione sulle determinanti sociali dell'esclusione dei disabili dal mondo del lavoro si può trovare, tra gli altri, in C. BARNES, *A Working Social Model? Disability and Work in the 21st Century*, (Paper presentato a *Disability Studies Conference and Seminar*, Apex International Hotel, Edinburgo, 9 dicembre 1999).

⁽²⁾ Legge 14 febbraio 2003, n. 30, meglio conosciuta come Legge Biagi.

innanzitutto dall'Indagine Istat sulle condizioni di salute ⁽³⁾. Su una popolazione disabile in età da lavoro che vive in famiglia stimata per gli anni 1999-2000 attorno alle 584.000 unità, meno del 18 per cento sono risultati occupati. Tale percentuale è risultata più alta nella classe d'età 15-44 anni (22,7 per cento) e significativamente più bassa in quella 45-64 (13 per cento). La quota rimanente della popolazione disabile in età da lavoro si suddivide, nella classe 15-44 in un 12,3 per cento che si dichiara in cerca di occupazione e in un 36,6 per cento di soggetti inabili al lavoro. Nella classe 45-64 le medesime percentuali sono rappresentate rispettivamente dal 2,2 e dal 20,1 per cento. La restante quota percentuale associa la propria condizione, in entrambe le classi, a definizioni che vanno dalla condizione di casalinga o studente, a quella di pensionato, assieme ad una certa porzione che si dichiara comunque in altra condizione (rispettivamente 5,9 per cento nella classe 15-44 e 4,5 per cento in quella 45-64).

I dati presentati assumono un ben preciso significato, laddove messi a confronto con quelli ricavabili per la popolazione di riferimento non disabile. Sempre secondo l'Istat, la percentuale di occupati non disabili, sia nella classe d'età 15-44 che in quella 44-64 anni, si collocava nello stesso periodo molto al di sopra di quelle presentate, risultando rispettivamente pari al 56,4 e al 48,4 per cento. Del tutto trascurabile appare al contrario il differenziale che caratterizza la quota di soggetti che si dichiarano in cerca di occupazione. In questo caso infatti la classe 15-44 arriva a quota 13 per cento e quella 44-64 a 3,5 per cento, due posizioni che non si distanziano dalle analoghe percentuali dei disabili per più di un punto e mezzo.

Nel 2002 il monitoraggio condotto dall'Isfol dei servizi per il collocamento mirato dei disabili ⁽⁴⁾ ha registrato su tutto il territorio nazionale 486.369 iscritti agli elenchi unici provinciali gestiti dai servizi pubblici per l'impiego. Di questi il 6,7 per cento risiedeva nell'area del nord-est, il 12,8 per cento nel nord-ovest, il 18,5 per cento nelle regioni centrali, il 31,6 per cento in quelle meridionali e il 30,4 per cento nelle isole ⁽⁵⁾.

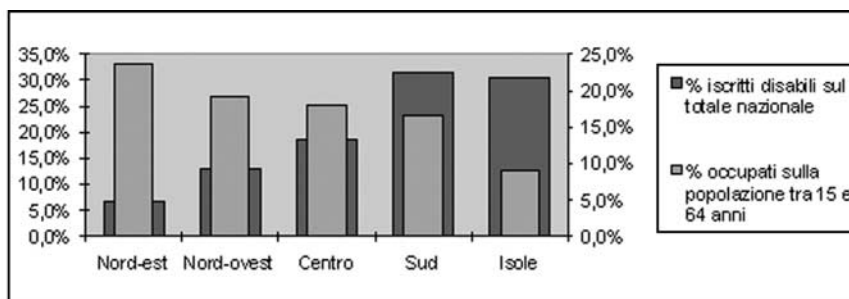
⁽³⁾ ISTAT, *Le condizioni di salute della popolazione*. Indagine Multiscopo sulle famiglie *Condizioni di salute e ricorso ai servizi sanitari*. Anni 1999-2000, Roma, 2001.

⁽⁴⁾ ISFOL, *Servizi per l'impiego. Rapporto di monitoraggio 2002*, Isfol, collana Strumenti e ricerche, F. Angeli, Milano, 2003.

⁽⁵⁾ È opportuno ricordare che per l'anno di riferimento non è stato possibile acquisire i dati relativi alla Sardegna.

Come rilevato più volte in letteratura ⁽⁶⁾ la quota degli iscritti al collocamento obbligatorio, anche se depurata dei *target* non afferenti all'universo della disabilità, non può rappresentare di per sé l'ampiezza della forza lavoro effettivamente coinvolta in una ricerca più o meno attiva di un'occupazione (ricordiamo il dato Istat appena citato). Questo perché il livello di occupabilità e la effettiva propensione al lavoro dei singoli iscritti risultano influenzati da fattori riconducibili alla descrizione dell'invalidità (tipo di invalidità, periodo di insorgenza della stessa, ecc.), nonché alle altre caratteristiche socio-demografiche di cui il soggetto risulta portatore (livello di istruzione, caratteristiche della famiglia di origine, zona di residenza, ecc.). Pur tenendo conto di questa cautela, un confronto fra la distribuzione percentuale per area geografica dei disabili iscritti agli elenchi unici provinciali e le relative percentuali Istat di persone disabili occupate sulla popolazione di età compresa tra 15 e 64 anni può fornire una sia pur rozza idea della pressione esercitata sui mercati locali del lavoro da un *target* dotato di caratteristiche particolari come questo (grafico 1).

Grafico 1 - Confronto fra iscritti disabili e occupati sulla popolazione disabile di età compresa tra 15 e 64 anni. Per area geografica (v. per cento).

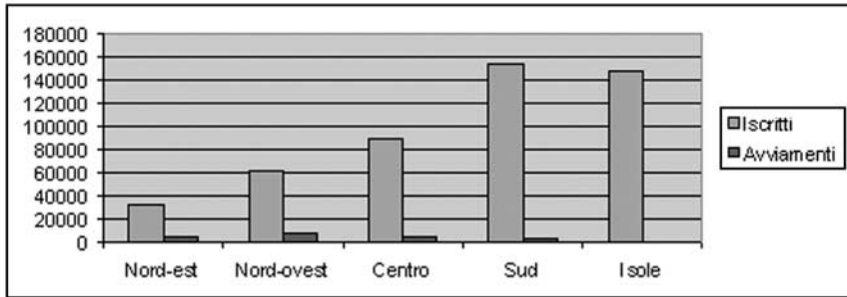


Fonte: Isfol, monitoraggio Spi 2001 dei servizi per il collocamento mirato dei disabili e Istat, www.bandicapincifre.it.

Che la problematica dell'integrazione dei disabili nel mercato del lavoro comprenda fra le altre una componente geografica, può essere ulteriormente apprezzato mettendo a confronto la distribuzione degli avviamenti al lavoro registrati dall'Isfol sempre nel 2002 con le grandezze numeriche riguardanti gli iscritti, tratte dalla stessa rilevazione (grafico 2).

⁽⁶⁾ Si veda fra gli altri AGFOL, *Il lavoro dei disabili*, Marsilio, Venezia, 2000, soprattutto 9-19.

Grafico 2 - Confronto fra iscritti all'elenco unico e avviati. Per area geografica (v. a.).



Fonte: Isfol, monitoraggio Spi 2002 dei servizi per il collocamento mirato dei disabili.

Come si vede, anche questo confronto piuttosto rozzo mostra che i mercati del lavoro relativamente meno dinamici della penisola si trovano a fronteggiare una porzione della domanda tutt'altro che trascurabile. Al contrario, la situazione appare sostanzialmente rovesciata in quelle aree in cui al dinamismo proprio dei sistemi economici di riferimento, si accompagnano dinamiche demografiche le quali, è ragionevole, ritenere possano giocare in futuro un ruolo favorevole anche in relazione alle opportunità occupazionali dei disabili.

3. Inserimento lavorativo dei disabili e strategie aziendali.

3.1. Strategie aziendali e contenimento dei costi di transazione.

Qualunque sia il funzionamento dei meccanismi che contribuiscono a tenere lontani una parte dei disabili dal mercato del lavoro, sembra indubbio che la minore partecipazione di questa composita categoria sociale costituisca un costo rilevante per la società e per il sistema economico nel suo complesso. A questa constatazione fa da contraltare un atteggiamento della parte datoriale (almeno di quella privata) che, a fronte di un obbligo di inserimento *pro quota* di lavoratori disabili dettato dalla normativa nazionale, si trova a dover contenere i costi aziendali dell'inserimento entro i limiti del bilancio dell'impresa. Lo scopo di questa sezione è di delineare un quadro esplicativo della strategia che presumibilmente guida l'organizzazione economica privata nell'affrontare questo tipo di problematiche.

Il concetto di costo di transazione, così come delineato da Wil-

liamson (7) e applicato in altri contributi più recenti (8), mi serve per mettere in relazione le problematiche organizzative dell'inserimento del lavoratore disabile con le strategie di contenimento dei costi che caratterizzano il rapporto di impiego in un contesto aziendale ideale.

Se definiamo transazione ogni trasferimento di beni o servizi da un individuo ad un altro, è evidente che la realizzazione di una transazione richiede cooperazione e coordinamento fra gli individui che vi sono coinvolti, da cui la classificazione dei costi di transazione in costi di coordinamento e costi motivazionali (9). In particolare i costi di coordinamento riguardano l'ottenimento delle informazioni necessarie per pianificare efficientemente una transazione; l'uso della conoscenza disponibile per determinare il piano da realizzare; la comunicazione del piano a chi dovrà essere responsabile della sua attuazione; il monitoraggio dell'esecuzione del piano stesso (10). I costi motivazionali si ricollegano a loro volta all'incompletezza delle informazioni; alle asimmetrie informative; all'impegno insufficiente degli attori coinvolti (11).

Williamson introduce un modello gerarchico di impresa per esplorare le problematiche connesse al rapporto fra dimensioni e costi di coordinamento (12). Quello che in questo contesto ci interessa del modello citato è il ponte concettuale che Williamson stabilisce con gli aspetti sociologici della teoria organizzativa, quando riassume le problematiche connesse al "fenomeno della perdita di controllo", cioè delle distorsioni informative che inevitabilmente occorrono in un contesto organizzativo, assumendo il quadro teorico della razionalità limitata di March e Simon (13). Il cosiddetto parametro della perdita di controllo costituisce in questo contesto la formalizzazione del contributo di un lavoratore allo sforzo di coordinamento del suo supervisore. Facendo riferimento a questo modello, adottiamo l'interpretazione utilizzata da den Butter e colleghi, che questo parametro possa rappresentare una misura dei costi di transazione verticali. Da questo punto di

(7) O.E. WILLIAMSON, *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, The Free Press, New York, 1975.

(8) F. DEN BUTTER, E. VAN GAMEREN, J. DE KOK, *The effects of transaction costs and human capital on firm size: a simulation model approach*, EIM, Zoetermeer, marzo 2001.

(9) *Ivi*, 9.

(10) *Ibidem*.

(11) *Ibidem*.

(12) O.E. WILLIAMSON, *Hierarchical control and optimum firm size*, in *JPE*, 1967, vol. 75, n. 2.

(13) *Ivi*, 125-126.

vista, lo sforzo di coordinamento sviluppato dal supervisore non risulterà mai completamente soddisfatto, sia per l'imperfezione della comunicazione fra lui e i subordinati (costi di coordinamento verticali), sia per il mancato adempimento da parte dei subordinati di parte delle direttive (costi motivazionali verticali) ⁽¹⁴⁾.

Poiché i costi di transazione possono sorgere sia rispetto alla dimensione verticale (fra livelli gerarchici) dell'organizzazione, che a quella orizzontale (stesso livello gerarchico), essi dovrebbero risultare influenzati sia dalla struttura del mercato del lavoro interno, come descritta da Williamson ⁽¹⁵⁾; sia dalla relazione fra risorse umane, specificità dei compiti e loro misurabilità; sia, infine, dalla dimensione fisica (verticale e orizzontale) pura e semplice dell'impresa.

3.2. Costi di transazione e presenza di lavoratori disabili: un primo tentativo di modellizzazione.

Le caratteristiche del lavoratore disabile (astrattamente inteso) introducono una serie di elementi di indeterminatezza nel quadro strategico relativo alla gestione delle risorse umane in azienda, che possiamo descrivere come segue.

Il rischio che le problematiche specifiche manifestate dal lavoratore disabile (di natura fisica, sensoriale, psichica o mentale che esse siano) possano gravare negativamente sul suo livello di produttività, in riferimento ad un determinato periodo di tempo, rende problematico l'adattamento delle condizioni contrattuali in concomitanza con l'insorgenza di elementi contingenti. Sarebbe come dire che, nel caso del lavoratore disabile, l'impresa non può essere sicura di ottenere quanto stabilito (flessibilmente) dal contratto collettivo, al tempo eventualmente stabilito (flessibilmente) in sede operativa.

Questa condizione di base si riflette sui costi di coordinamento in relazione ad almeno due ambiti. In primo luogo la necessità di ottenere un livello di produttività considerato accettabile finisce per richiedere un impegno di coordinamento aggiuntivo, rispetto alla norma. Questo costo va ad aggiungersi a quello puro e semplice dell'adattamento delle attrezzature di lavoro che può essere richiesto per il superamento di particolari tipi di svantaggio (di natura appunto fisica, sensoriale,

⁽¹⁴⁾ F. DEN BUTTER, E. VAN GAMEREN, J. DE KOK, *op. cit.*, 9.

⁽¹⁵⁾ O.E. WILLIAMSON, *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, cit., 72-81.

psichica o mentale). In secondo luogo, l'impegno che l'azienda dedica al processo di socializzazione organizzativa del lavoratore, può risultare in questo caso aggravato, sia che esso avvenga in aula che *on the job*.

Le problematiche specifiche manifestate dal lavoratore disabile possono però essere tali da gravare anche sui cosiddetti costi motivazionali. Si pensi infatti al modo in cui determinate tipologie di disabilità possono contribuire al manifestarsi di casi di incompletezza delle informazioni e di accrescimento delle asimmetrie informative.

Le stesse caratteristiche e richieste proprie dell'organizzazione in questione, possono altresì finire per frustrare gli sforzi di adattamento del lavoratore disabile, contribuendo alla diminuzione del suo impegno e del suo contributo agli sforzi di coordinamento delle unità produttive. In questo senso si può ipotizzare che, a parità di altre condizioni, il contributo di un lavoratore disabile allo sforzo di coordinamento del suo supervisore risulti comunque inferiore alla norma, che determini cioè una dimensione del parametro della perdita di controllo più lontana dal livello giudicato ottimale nel contesto considerato.

Il manifestarsi di queste problematiche sarà ragionevolmente legato alla struttura dei mercati interni del lavoro propri dei diversi tipi di organizzazioni. In particolare mi sembra ragionevole ipotizzare che il peso aggiuntivo sui costi di transazione finisca per aumentare man mano che si passa da contesti dove il lavoratore risulta scarsamente legato ai processi produttivi di determinate organizzazioni, a quelli dove diventano più rilevanti i processi di apprendimento connessi a questi stessi processi. Allo stesso modo mi sembra ragionevole ipotizzare che, al crescere delle difficoltà connesse alla possibilità di misurare il risultato dei compiti, aumenti l'impegno dei supervisori, e quindi i costi di coordinamento e motivazionali legati a questi aspetti.

4. Politiche attive per il mercato del lavoro e costi di transazione.

Le informazioni disponibili mi permettono ora di mettere a confronto alcuni dei più recenti sviluppi in materia di diritto al lavoro delle persone disabili con le opzioni strategiche imprenditoriali schematizzate, cercando di proiettarle in una prospettiva che tenga conto delle possibili evoluzioni del quadro normativo di riferimento più generale.

4.1. La riforma del collocamento obbligatorio.

La legge 12 marzo 1999, n. 68, *Norme per il diritto al lavoro dei*

disabili, rispecchia un approccio di *policy* che combina una pluralità di possibilità di intervento. Il set di misure attive prefigurato dalla riforma può essere attivato a beneficio dell'utente, dopo il suo riconoscimento e la sua registrazione quale disabile. Le complesse procedure collegate al riconoscimento della percentuale di invalidità e all'analisi delle capacità del lavoratore disabile coinvolgono una pluralità di attori istituzionali (Commissioni Asl, Comitati tecnici, Inail, ecc.), chiamando in causa via via professionalità sofisticate in connessione con l'attivazione dei vari aspetti dei percorsi individuali di avviamento al lavoro (diagnosi mediche, analisi delle competenze, programmazione di percorsi formativi, analisi dei posti di lavoro e delle mansioni, incontro domanda/offerta e così via).

Nel rimandare ai contributi specialistici per un esame dettagliato dei vari aspetti della normativa ⁽¹⁶⁾, ricordo che essa ha rappresentato il passaggio da una modalità impositiva delle quote d'obbligo, propria della precedente legge n. 482/1968, ad una visione che molti definiscono consensuale, basata 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 disabile ⁽¹⁷⁾.

Lo strumento della convenzione, del quale tratterò diffusamente fra poco, è da questo punto di vista l'esempio paradigmatico di questo approccio. Derivato dalle esperienze positive di applicazione degli articoli 17 e 25 della legge n. 56/1987, esso si configura come una libera scelta del destinatario degli obblighi occupazionali imposti dalla legge ⁽¹⁸⁾ e assume la generica forma di un accordo fra datore di lavoro e servizi per l'impiego in vista dell'inserimento programmato di uno o più lavoratori disabili.

La normativa prevede più tipologie di convenzione, in relazione a specifiche esigenze di particolari categorie di disabili e dei soggetti

⁽¹⁶⁾ L. TOSATO, *Il lavoro dei disabili*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2000; P. ALBINI, M. CRESPI, E. 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, P. SANDULLI, *Diritto al Lavoro dei Disabili. Commentario alla legge n. 68 del 1999*, Giappichelli, Torino, 2000.

⁽¹⁷⁾ SNS OCCUPAZIONE, *Mirare alle competenze. Analisi delle competenze e collocamento mirato al lavoro dei portatori di handicap*, Isfol, Roma, 2000, 15-18.

⁽¹⁸⁾ L. TOSATO, *op. cit.*, 155-167.

abilitati a sottoscrivere quello che si configura come un patto finalizzato all'inserimento lavorativo stabile del lavoratore disabile ⁽¹⁹⁾.

4.2. Convenzioni e costi di transazione.

Sulla base di quanto predisposto dal legislatore, la convenzione (o meglio le convenzioni) si presenta come uno strumento di *policy* intenzionalmente costruito per contribuire al contenimento diretto dei costi di transazione legati all'inserimento di un lavoratore disabile, o almeno al loro bilanciamento con opportune contropartite.

In particolare, un contributo diretto al contenimento dovrebbe ragionevolmente attendersi da quegli interventi previsti per facilitare l'integrazione nel ciclo produttivo — in accordo alla filosofia del collocamento mirato — quali i tirocini con finalità formative e di addestramento; l'eventuale assunzione con contratto a termine; la presenza di un operatore che affianchi il disabile nei casi più problematici; la convenzione stipulata con soggetti terzi, finalizzata ad attuare iniziative volte a favorire l'inserimento lavorativo, con particolare riguardo ai percorsi formativi; il distacco temporaneo del lavoratore disabile presso una cooperativa sociale o presso un disabile libero professionista; il rimborso per l'adattamento del posto di lavoro.

Su un altro versante, 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.

Giova ricordare, tra l'altro, che il sistema di incentivazione che accompagna le convenzioni può essere applicato anche alle imprese non soggette ad obbligo, qualora decidano di procedere all'inserimento di lavoratori disabili per mezzo dell'utilizzo delle convenzioni.

4.3. Un primo test di verifica condotto sulla base dei dati disponibili.

Il monitoraggio Isfol dei servizi per il collocamento mirato dei disabili ha permesso di individuare nel 2002 una quota di avviamenti al

⁽¹⁹⁾ *Ibidem.*

lavoro, effettuata in osservanza della legge n. 68/1999, pari a 22.353 unità ⁽²⁰⁾ (tabella 1).

Tabella 1 - Assunzioni in relazione alle tipologie di avviamento. Per aree geografiche (v. a. e per cento).

	Con avviamento numerico	%	Per richiesta nominativa	%	Tramite convenzione	%	Totale complessivo	% per area
Anno 2000								
nord-est	183	3,1	4826	82,7	828	14,2	5837	27,2
nord-ovest	152	2,3	5258	78,2	1315	19,6	6725	31,3
centro	1617	42,9	1547	41,0	399	10,6	3770	17,5
sud e isole	907	17,6	3962	76,9	282	5,5	5151	24,0
Italia	2859	13,3	15593	72,6	2824	13,1	21483	100,0
Anno 2002								
nord-est	761	15,0	3073	60,7	1228	24,3	5062	22,6
nord-ovest	228	2,7	5315	63,6	2820	33,7	8363	37,4
centro	710	15,3	2531	54,7	1387	30,0	4628	20,7
sud e isole	660	15,3	2951	68,6	689	16,0	4300	19,2
Italia	2359	10,6	13870	62,0	6124	27,4	22353	100,0

Fonte: Istat, monitoraggio Spi 2001 e 2002, servizi per il collocamento mirato dei disabili.

Il 62 per cento delle assunzioni è avvenuto in base alla richiesta nominativa, oltre il 27 per cento tramite stipula di una convenzione e solamente il restante 10,6 per cento in base all'avviamento numerico. Rispetto alla precedente rilevazione, effettuata nel 2001, ma riferita al 2000, il peso degli avviamenti per convenzione sul totale è risultato quindi più che raddoppiato, mentre il ridimensionamento delle altre due modalità è andato a tutto vantaggio della prima.

In particolare, ad un aumento relativamente modesto pari al 48 per cento nel nord-est, si affiancano quelli ben più consistenti del nord-

⁽²⁰⁾ La rilevazione non distingueva gli avviamenti fra disabili e altre categorie. Pertanto nei numeri commentati deve intendersi ricompresa una quota dei beneficiari di cui all'articolo 18 della legge n. 68/1999 (orfani e coniugi superstiti di deceduti per cause di lavoro, di guerra, di servizio, ecc.).

ovest (114 per cento) e del sud, che giunge al 144 per cento, per finire con il rilevante 247 per cento fatto registrare nelle regioni centrali. Gli aumenti rilevati hanno peraltro modificato la graduatoria di utilizzo dell'istituto, espressa dalla percentuale di avviamenti effettuati con convenzione sul totale degli avviamenti. Anche nel 2002 si è continuato a vedere al primo posto il nord-ovest, ma che si è trovato questa volta ad essere seguito da vicino dal centro e successivamente dal nord-est, relativamente distanziato. Le regioni meridionali hanno chiuso anche questa volta la distribuzione. In generale ad un raddoppio del peso degli avviati in convenzione a livello nazionale, fanno riscontro aumenti per area geografica che vanno dai 14 punti del nord-ovest ai dieci del nord-est e dai quasi 20 del centro ai circa 11 del sud.

Il peso crescente assunto in questi anni dall'utilizzo dell'istituto della convenzione è confermato dai dati concernenti le convenzioni richieste e stipulate (tabella 2). Nel periodo riguardante la rilevazione Spi 2002, le convenzioni stipulate sulla base di quanto previsto dall'articolo 11 della legge n. 68/1999 sono state 6.201 in tutta Italia. Di queste, il 54,4 per cento ha coinvolto datori di lavoro ubicati nel nord-ovest, il 20,4 per cento nel nord-est, il 17,7 per cento nel centro e il 7,6 per cento al sud.

Tabella 2 - Convenzioni richieste e stipulate. Per area geografica (val. %).

	Convenzioni richieste		Convenzioni stipulate	
	v.a.	%	v.a.	%
Anno 2000				
nord-ovest	1.759	34,7	2.455	47,8
nord-est	1.584	31,3	1.123	21,9
centro	735	14,5	870	16,9
sud e isole	987	19,5	688	13,4
Italia	5.065	100,0	5.136	100,0
	Convenzioni richieste ex articolo 11		Convenzioni stipulate ex articolo 11	
	v.a.	%	v.a.	%
Anno 2002				
nord-ovest	3.590	29,9	3.372	54,4
nord-est	6.070	50,6	1.263	20,4
centro	1.296	10,8	1.096	17,7
sud e isole	1.043	8,7	470	7,6
Italia	11.999	100,0	6.201	100,0

Fonte: monitoraggio Spi 2001 e 2002, servizi per il collocamento mirato dei disabili.

Nello stesso periodo il numero di richieste di stipula ha assunto proporzioni più che rilevanti, arrivando quasi a toccare il numero di 12.000. A tale proposito occorre segnalare che, la disaggregazione geografica del dato nazionale si differenzia, a tratti in maniera significativa, da quella relativa alle convenzioni stipulate. La maggioranza assoluta delle richieste si situa infatti nella circoscrizione nord-orientale (50,6 per cento), mentre la quota relativa a quella nord-occidentale non giunge in questo caso a superare il 30 per cento. Per quanto riguarda il centro e il sud, si può notare come, nel primo caso, la quota di richieste risulti significativamente inferiore rispetto a quella degli accordi stipulati; mentre nel secondo essa risulti superiore di un solo punto percentuale.

Il confronto con i dati rilevati nel corso del monitoraggio Spi 2001 ⁽²¹⁾ mostra che il totale delle convenzioni stipulate è aumentato di quasi il 21 per cento. In realtà l'aumento più consistente è stato registrato nel nord-ovest (37,4 per cento), seguito dal centro (26 per cento) e, a relativa distanza, dal nord-est (12,5 per cento). Il numero di convenzioni stipulate nelle regioni meridionali è risultato, infine, inferiore a quello precedentemente registrato, quasi del 32 per cento.

Il quadro appare significativamente più articolato, se, per il confronto, prendiamo in considerazione i dati relativi alle richieste di stipula. In questo caso l'incremento nazionale fra la prima e la seconda rilevazione giunge sin quasi al 137 per cento, per toccare, nel caso della ripartizione nord-orientale, il 283 per cento. Nel nord-ovest e nel centro gli stessi aumenti sono apparsi più contenuti, essendo stati pari rispettivamente al 104 e al 74 per cento circa. Infine, anche nell'area del sud e delle isole c'è da registrare un sia pur lieve aumento delle richieste, pari a 5 punti percentuali e mezzo.

Per quanto riguarda le convenzioni previste dall'articolo 12 della legge n. 68/1999, nel periodo preso in considerazione per la rilevazione, ne risultavano essere state stipulate su tutto il territorio nazionale

⁽²¹⁾ La tabella non distingue per l'anno 2000 le convenzioni stipulate sulla base dell'applicazione dell'articolo 11 della legge n. 68/1999, poiché la stessa distinzione non era stata operata in sede di rilevazione. Com'è noto le convenzioni disciplinate dall'articolo 12 prevedono l'assunzione del disabile da parte dell'azienda e il suo distacco temporaneo presso una cooperativa sociale o presso un disabile libero professionista (12 mesi rinnovabili una sola volta). Occorre comunque precisare che, sulla base delle altre risposte fornite dagli uffici provinciali competenti, il numero delle convenzioni richieste o stipulate sulla base dell'articolo 12 della stessa legge può essere ritenuto nel 2000 del tutto trascurabile.

solamente 45. Nello stesso tempo le convenzioni in attesa di approvazione risultavano essere non più di 187. Il numero delle convenzioni rilevate nelle circoscrizioni del centro-nord risulta peraltro del tutto trascurabile rispetto a quello dell'area meridionale. Allo stesso modo nel 2001 risultava che fossero state attivate convenzioni di questo tipo in sole 19 province su 103.

Alcune interessanti considerazioni possono essere formulate anche in merito all'arco temporale prevalente delle convenzioni. Secondo le risposte fornite nel 2001 dagli uffici provinciali competenti, a livello nazionale sono prevalse le convenzioni con una durata collocabile fra i 12 e i 24 mesi, seguite da convenzioni di durata inferiore all'anno e da quelle di durata compresa fra due e tre anni. Meno utilizzate sembrerebbero convenzioni di durata superiore (tra 36 e 48 mesi e oltre).

All'interno delle singole ripartizioni geografiche la situazione non ha ricalcato sempre fedelmente quella nazionale. In particolare, mentre nel nord-ovest l'andamento delle risposte è risultato simile al totale nazionale, nel nord-est si è assistito ad una forte prevalenza dell'arco temporale 12-24 mesi, in relazione al quale sarebbe di sicuro interesse verificare la relazione con la peculiare struttura del mercato del lavoro locale. Nel centro e nel sud sono prevalse invece le convenzioni più brevi (fino a 12 mesi), ma sono risultate utilizzate in maniera abbastanza significativa anche le altre tipologie, fatta esclusione per quella che superava i 48 mesi.

La tabella 3 raccoglie invece le informazioni ricevute in merito alla classe dimensionale delle imprese che prevalentemente sono state coinvolte nel 2001 nella stipula delle convenzioni. Per quanto riguarda il totale nazionale, una larga prevalenza è andata alla classe intermedia fra i 36 e i 50 dipendenti, mentre le altre due classi hanno fatto registrare un peso quasi equivalente.

Tabella 3 - Profilo più frequente di impresa coinvolta nelle convenzioni. Per classe dimensionale. Per area geografica (val. %).

	nord-ovest	nord-est	centro	sud	Italia
da 15 a 35 dipendenti	14,3%	50,0%	17,6%	31,3%	27,1%
da 36 a 50 dipendenti	57,1%	31,3%	58,8%	56,3%	51,4 %
oltre 50 dipendenti	28,6%	18,8%	23,5%	12,5%	21,4%
Totale complessivo	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Isfol, monitoraggio Spi 2001 dei servizi per il collocamento mirato dei disabili.

Esaminando i dati in relazione alle quattro aree geografiche vediamo che la prevalenza della classe centrale è stata confermata nel nord-ovest, nel centro e nel sud, mentre nel nord-est le modalità di risposta hanno privilegiato le imprese di più piccola dimensione, seguite dalla classe centrale. Nel sud si sono collocate al secondo posto le imprese di piccola dimensione, mentre nel nord-ovest industrializzato e nel centro hanno prevalso le imprese con un numero di dipendenti superiore ai 50.

5. Fattori di resistenza sul lato della domanda e risorse pubbliche disponibili.

I dati presentati nel paragrafo precedente mi sembra testimonino la manifestazione di un rilevante interesse da parte datoriale circa l'utilizzo della convenzione quale strumento per facilitare l'integrazione lavorativa dei disabili. La domanda che occorre porsi a questo punto è in che misura tale strumento risulti vulnerabile nei confronti delle pressioni del mercato, che impongono alle imprese di adattarsi a cambiamenti non previsti o difficilmente prevedibili, ovvero alle disponibilità di risorse pubbliche disponibili per il suo utilizzo. Esaminare questi aspetti risulta tanto più importante per mettere a fuoco alcuni scenari riguardanti o un'ulteriore estensione del suo utilizzo o, viceversa, l'orientamento del favore degli attori a privilegiare altre soluzioni istituzionali eventualmente disponibili.

5.1. Occupazione e ciclo economico.

L'analisi della reattività dell'occupazione al ciclo economico, presentata dall'Istat nell'ambito del Rapporto 2002, può contribuire a gettare una prima luce su questi aspetti ⁽²²⁾. Secondo l'istituto, sul milione e 345 mila unità che rappresentano la crescita dell'occupazione nel periodo 1993-2002, quasi il 50 per cento sono risultate impiegate con contratti temporanei. Nello stesso periodo una analoga espansione è stata registrata dal part-time, dove i rapporti di questo tipo sono passati da 616 mila a un milione e 115 mila tra i contratti a tempo indeterminato e da 178 mila a 281 mila fra quelli temporanei.

L'analisi presentata nel Rapporto Istat suggerisce in maniera senz'altro interessante, come la dinamica della componente occupazio-

(22) ISTAT, *Rapporto annuale 2002*, Roma, maggio 2003, 178-179.

nale atipica si sia venuta nel tempo staccando da quella dei dipendenti standard, arrivando nel 2000 ad anticipare di circa un trimestre il punto massimo toccato dal valore aggiunto, sia a livello settoriale che aggregato. La conclusione degli estensori del Rapporto, che nell'ambito della mia argomentazione appare senz'altro ragionevole, è che sembra trovare conferma l'ipotesi secondo la quale l'adeguamento dello *stock* di occupati, a fronte dei movimenti ciclici, venga effettuato, almeno nell'industria, mediante l'utilizzo dinamico del lavoro atipico. *A latere* si può peraltro ricordare che i dati disponibili sui lavoratori atipici non sembrano denunciare macroscopiche differenze fra le quattro ripartizioni geografiche ⁽²³⁾, confermando una generale propensione all'espansione. In particolare, fra il 1993 e il 2002 la quota dei lavoratori atipici sul totale dei lavoratori dipendenti è passata nel nord-ovest dal 7,4 al 14,5 per cento; nel nord-est dal 10,4 al 18,6 per cento; nel centro dall'8,2 per cento al 14,9 per cento e nel sud dall'11,1 al 17,1 per cento.

Se volessi interpretare questi dati alla luce dell'approccio che ho utilizzato in questo lavoro, potrei suggerire in via provvisoria che gli attori imprenditoriali in questione siano portatori di una strategia di gestione delle risorse umane fortemente orientata all'economizzazione del costo del lavoro — in stretta correlazione con gli andamenti del ciclo — accentrata sulla quota di *stock* più agevolmente sostituibile, anche in termini di costi di transazione. Una ulteriore indicazione in tal senso, sia pur indiretta, potrebbe peraltro venire dall'esame dei dati riguardanti la percentuale di formati per settore e professione nelle aziende italiane nel 2001 ⁽²⁴⁾. Dai dati aggregati nazionali emerge infatti come il peso percentuale dei lavoratori che hanno usufruito di azioni formative tende a diminuire man mano che si passa dal livello dei dirigenti e quadri (rispettivamente 42,8 per cento e 66,9 per cento), per arrivare all'operaio specializzato (21,5 per cento) e all'operaio comune (10,1 per cento).

Ritornando ai disabili potremmo ipotizzare che il tentativo dell'impresa di reagire flessibilmente al ciclo economico potrebbe correlarsi positivamente con quello di contenere i costi di transazione connessi all'inserimento di lavoratori disabili, attirando — nel medio periodo — i disabili stessi verso posizioni più periferiche (cioè sostituibili e caratterizzate da compiti facilmente misurabili) dei mercati interni del lavoro. In un quadro di questo tipo, la minore propensione ad investire

⁽²³⁾ ISFOL, *Rapporto Isfol 2002*, F. Angeli, Milano, 2002, 101.

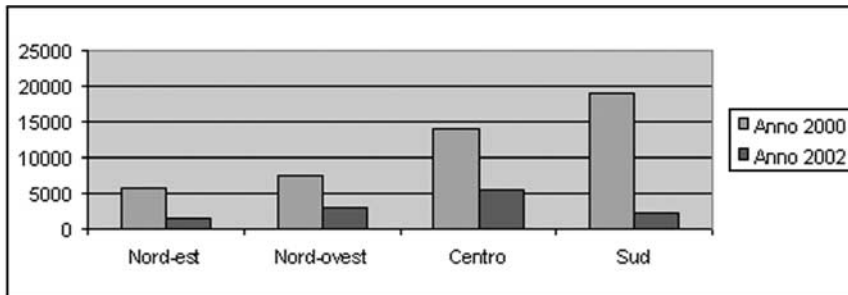
⁽²⁴⁾ *Ivi*, 427.

in formazione, in presenza di orizzonti di obsolescenza delle competenze accorciati dalla competizione globale e dall'innovazione tecnologica, rischierebbe di perpetuare un circolo vizioso — su cui potrebbe convergere lo stesso uso dell'istituto della convenzione — che relegherebbe i disabili, anche più che nel passato, alle mansioni e posizioni lavorative di livello più periferico.

5.2. L'impegno finanziario.

Un secondo fattore di criticità, certamente più strettamente connesso alle possibilità di espansione dell'utilizzo dell'istituto della convenzione, riguarda la quantità di risorse finanziarie dedicate in questi anni alla sua implementazione. A tale proposito il rapporto fra l'ammontare dei trasferimenti annuali del Fondo nazionale per il diritto al lavoro dei disabili e il numero delle richieste di stipula di convenzioni può rappresentare una prima misura, anche se rozza, dello spazio di manovra che i servizi per l'impiego possiedono per venire incontro alle esigenze espresse dai datori di lavoro su questo fronte, nelle quattro ripartizioni geografiche (grafico 3).

Grafico 3 - Rapporto fra l'ammontare dei trasferimenti del Fondo nazionale per il diritto al lavoro dei disabili negli anni 2000 e 2002 e il numero di convenzioni richieste negli stessi anni (valori espressi in euro).



Fonte: Isfol, monitoraggi Spi 2001 e 2002 dei servizi per il collocamento mirato dei disabili e Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Senza entrare nel merito delle modalità con le quali i trasferimenti sono stati effettuati nel corso del periodo intercorso dall'entrata in vigore della legge, sembra evidente in tutte le circoscrizioni un relativo peggioramento del rapporto fra le due grandezze. Ad un ridimensionamento comunque vistoso dell'ammontare della somma trasferita nel 2002, a confronto di quella relativa al 2000 (meno 40 per cento),

corrisponde un ridimensionamento del rapporto stanziato/convenzioni richieste che grava maggiormente sulle circoscrizioni nord-orientale e meridionale. Mentre infatti nel caso del nord-est e nel Mezzogiorno lo scarto negativo arriva rispettivamente al 70 e all'87 per cento, nel nord-ovest e nel centro esso si mantiene entro livelli relativamente più contenuti, facendo registrare rispettivamente un meno 59 e un meno 61 per cento.

6. La riforma del mercato del lavoro.

Le modifiche recentemente introdotte dalla legge 14 febbraio 2003, n. 30, richiedono, anche nel caso dell'inserimento lavorativo dei disabili, un momento di riflessione e di confronto che assume certamente maggiore concretezza nel momento dell'entrata in vigore della decretazione di attuazione ⁽²⁵⁾. Tale riflessione assume significato nel contesto di questa trattazione poiché, a mio parere, quello che verrà a costituire il contenuto definitivo della normativa di attuazione della cosiddetta Legge Biagi potrebbe avere precise conseguenze anche sulle fortune dell'istituto innovativo della convenzione di cui ho delineato una prima valutazione dell'utilizzo.

6.1. L'articolo 14 del decreto legislativo n. 276/2003: cooperative sociali e inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati.

Nell'articolo 14 del decreto legislativo n. 276/2003, *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 ⁽²⁶⁾.

⁽²⁵⁾ Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276. Pubblicato in *GU*, 9 ottobre 2003, n. 235.

⁽²⁶⁾ La convenzione quadro, che deve essere validata da parte della Regione, disciplina le modalità di adesione da parte delle imprese, l'individuazione dei lavoratori

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.

Dando per scontato che l'intenzione del legislatore non era sicuramente quella di "spiazzare" la legge n. 68/1999 riformandola, per così dire, dall'esterno, è possibile individuare la *ratio* di questo intervento nel tentativo di aggirare una serie di difficoltà tuttora perduranti nel campo dell'incontro domanda-offerta che riguarda i lavoratori disabili (27). Tali difficoltà possono comprendere tra le altre:

— presenza di squilibri territoriali nell'offerta, anche in contesti caratterizzati da un elevato dinamismo dei mercati del lavoro (vale a dire compresenza di zone con elevata disponibilità di posti e pochi disabili e viceversa);

— presenza di squilibri settoriali; in questo caso la propensione (da dimostrare però compiutamente) manifestata dai disabili a privilegiare il lavoro nel pubblico impiego e nel terziario deve confrontarsi con una disponibilità della domanda-offerta spesso in prevalenza dai settori industriali;

— disomogeneità della categoria dei disabili, sia in termini di fattori invalidanti, sia in relazione alle caratteristiche socio-anagrafiche (età, sesso, istruzione, competenze professionali, ecc.);

— difficoltà manifestate sul lato della domanda (che è poi l'argo-

disabili a cura dei servizi competenti; le modalità di attestazione del valore complessivo del lavoro conferito annualmente e la correlazione col numero di lavoratori inseriti; il coefficiente di calcolo del valore unitario delle commesse; promozione e sviluppo delle commesse di lavoro a favore delle cooperative sociali; eventuale costituzione nell'ambito delle agenzie sociali, di cui all'articolo 13 dello stesso decreto, di una struttura tecnico-operativa senza fini di lucro a supporto delle attività previste dalla convenzione; limiti e percentuali massime di copertura della quota d'obbligo da realizzare con lo strumento della convenzione.

(27) Sono le difficoltà riassunte efficacemente da Rosato, per quanto riguarda la situazione della Provincia di Treviso, ma che *mutatis mutandis* potrebbero essere riscontrate anche in altri contesti produttivi analoghi: S. ROSATO, *Nuove opportunità di inclusione per i "diversamente abili": l'articolo 14 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004.

mento trattato in questo contributo) laddove il datore di lavoro si trovi a confrontarsi con l'integrazione lavorativa di disabili gravi o di persone gravate da disabilità di natura psichica.

Pur non condividendo conclusioni che un po' affrettatamente assegnino una maggior efficacia al sistema delle quote, solo laddove esso operi su soggetti che presentano un ridotto grado di invalidità⁽²⁸⁾, mi sembra opportuno raccogliere l'invito ad allargare la discussione prendendo in considerazione la capacità dei sistemi economici locali di creare posti di lavoro compatibili (per caratteristiche intrinseche e tipologia di produzioni) con l'integrazione della maggior parte della forza lavoro disabile che insiste su quei medesimi territori. Nel caso dell'articolo 14 del decreto legislativo n. 276/2003, la strada imboccata dal legislatore per rispondere a questa esigenza è quella di convincere le imprese a trasformare in commesse una percentuale di posti riservati ai disabili. Posti questi che risultano di fatto inutilizzati per i motivi sopra ricordati⁽²⁹⁾.

Dal punto di vista operativo la norma non manca di prevedere con sufficiente chiarezza percorsi e limiti di una operazione che, per usare una espressione un po' colorita, forza ulteriormente la mano allo schema obbligo-sanzione, allargando notevolmente lo spazio di manovra consensuale già aperto dall'istituto della convenzione⁽³⁰⁾. Così alla procedura di definizione negoziale degli obiettivi e delle regole da far valere in sede locale (la convenzione quadro), devono affiancarsi il ruolo di controllo assegnato alla Regione e alla Commissione provinciale del lavoro⁽³¹⁾ e quello delle agenzie sociali per il lavoro⁽³²⁾, chiamate al non facile compito di sostenere il funzionamento della rete pubblico-privato e di individuare i settori produttivi dove sia realmente ipotizzabile procedere alla definizione delle commesse imprenditoriali⁽³³⁾.

⁽²⁸⁾ *Ibidem*. Un invito autorevole a trattare il funzionamento dei sistemi di quote in maniera quanto più possibile obiettiva mi pare venga proprio dall'OCSE, il quale ricorda che, nei Paesi dove è utilizzato, il sistema di quota è visto come un importante ed efficace elemento delle *policies* pubbliche; OECD, *Transforming Disability into Ability, Policies to promote work and income security for disabled people*, Parigi, 2003, 104-105.

⁽²⁹⁾ S. ROSATO, *op. cit.*, 601.

⁽³⁰⁾ *Ibidem*.

⁽³¹⁾ In relazione alla valutazione della congruità della commutabilità ai fini della copertura della quota di riserva dei lavoratori inseriti in cooperativa sociale.

⁽³²⁾ Cfr. M. TIRABOSCHI, *Misure di incentivazione del raccordo pubblico-privato: le agenzie sociali per il lavoro*, Parte I, Sez. (D) di questo volume.

⁽³³⁾ S. ROSATO, *op. cit.*, 601.

La novità di approccio risulta abbastanza chiara anche laddove si operi un confronto con quanto già previsto dall'articolo 12 della stessa legge n. 68/1999. Come si ricorderà, le convenzioni disciplinate dall'articolo 12 prevedono il distacco temporaneo del lavoratore disabile presso una cooperativa sociale o presso un disabile libero professionista. Presupposti per la validità della convenzione sono l'assunzione contestuale a tempo indeterminato del disabile da parte del datore di lavoro privato firmatario della convenzione; il riconoscimento al lavoratore, da parte della cooperativa o del libero professionista, della retribuzione diretta o indiretta e dei contributi previdenziali e assistenziali; l'assicurazione di commesse di lavoro da parte del datore di lavoro alla cooperativa o al libero professionista, il cui ammontare va specificato nella convenzione; l'indicazione di un percorso formativo personalizzato. In quanto misura pensata come propedeutica ad un inserimento nel mercato aperto del lavoro, tale convenzione non può superare i 12 mesi, eventualmente prorogabili al massimo per altri 12.

La struttura dell'articolo 14 del decreto legislativo n. 276/2003 sembrerebbe pensata proprio per superare le ragioni che, come abbiamo visto dai dati presentati, sono presumibilmente alla base del mancato funzionamento della norma che lo ha preceduto e che semplificando potremmo ricollegare:

— all'eccessiva complessità del meccanismo d'interazione a quattro, impresa-disabile-cooperativa-servizi per l'impiego, di fatto abbandonato a se stesso e privo di un qualunque indirizzo programmatico in sede di politica attiva del lavoro locale;

— alla mancanza di una strumentazione idonea a scandagliare i settori economici locali per rintracciare le opportunità praticabili dalle cooperative in termini di commesse di lavoro;

— al limite temporale 12 mesi più 12, che assegnava all'istituto una funzione inequivocabile di momento propedeutico ad un inserimento definitivo in azienda.

Quello che certamente sembra mancare alla formulazione del nuovo articolato è l'accuratezza dell'impianto progettuale dello strumento della convenzione, che nell'ambito della legge n. 68/1999 veniva stabilito dall'articolo 11. Questa assenza potrebbe peraltro far pensare, ma i giuristi potranno affermarlo con più titolo di quanto non possa fare io, che all'istituto della convenzione possa in qualche modo essere assegnata una priorità di utilizzo anche nell'ambito della convenzione quadro, soprattutto in forza della flessibilità operativa che esso consente.

6.2. Il contratto di inserimento.

Nell'articolo 54 del decreto legislativo n. 276/2003 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 (nel caso dei disabili la durata massima può essere estesa fino a trentasei mesi). Nell'articolo 59 si precisa che la categoria di inquadramento del lavoratore può essere inferiore anche di due livelli alla categoria spettante ai lavoratori addetti a mansioni che richiedono qualificazioni corrispondenti a quelle al conseguimento delle quali è preordinato il progetto di inserimento dei lavoratori oggetto del contratto. Ai lavoratori svantaggiati assunti con contratto di inserimento si applicano, per il momento, gli incentivi economici previsti dalla disciplina vigente in materia di contratto di formazione e lavoro.

È opportuno anzitutto ricordare come il contratto in esame venga a sostituire il contratto di formazione lavoro e debba, secondo i giuristi, primariamente essere iscritto nella tipologia dei contratti a termine ⁽³⁴⁾. La tipologia contrattuale si sposta dall'area della formazione a quella finalizzata all'adeguamento al contesto produttivo ed organizzativo di capacità professionali già possedute dal lavoratore. Il contenuto formativo dell'istituto migra verso la formazione continua, alla quale si possono aggiungere altri interventi, eventualmente svolti durante l'esecuzione del rapporto di lavoro, che vanno registrati nel libretto formativo ⁽³⁵⁾. In questo quadro, una prima conseguenza diretta dell'intervento del contratto nel campo normato dalla legge n. 68/1999 è rappresentato proprio dal venir meno della possibilità di utilizzo del contratto di formazione lavoro per l'attivazione di convenzioni di inserimento, previste dall'articolo 11 della legge.

Lo spostamento del baricentro dalla occupabilità all'adattabilità, richiede di considerare con attenzione le modalità previste dal legislatore in materia di trasformazione dei contratti di inserimento in contratti a tempo indeterminato. In particolare, nell'area dell'esclusione viene confermato che, per poter procedere a nuove assunzioni con tale

⁽³⁴⁾ D. GAROFALO, *Il contratto di inserimento: dall'occupabilità all'adattabilità*, in LG, 2004, n. 3, 287.

⁽³⁵⁾ *Ibidem*.

tipologia contrattuale, il datore di lavoro deve aver mantenuto in servizio almeno il 60 per cento dei lavoratori il cui contratto di inserimento sia scaduto nei 18 mesi precedenti ⁽³⁶⁾. A tale riguardo, come sottolineato dai giuristi, l'ampliamento delle deroghe in materia di computabilità, rispetto alla disciplina del contratto di formazione lavoro, potrebbe addirittura determinare un giudizio non favorevole, da parte della Commissione europea, in sede di valutazione del regime di aiuto prefigurato dall'istituto stesso ⁽³⁷⁾.

La definizione del piano individuale di inserimento rappresenta il perno del funzionamento dell'istituto a livello aziendale. Ciò naturalmente dovrebbe rappresentare un valore aggiunto in relazione al coinvolgimento di lavoratori affetti da gravi disabilità. La consensualità del progetto di inserimento deve in realtà essere basata su una articolata modalità di definizione dei piani stessi ad opera della contrattazione collettiva a livello nazionale, territoriale e aziendale ⁽³⁸⁾. Ad essa spetta infatti la definizione delle modalità di realizzazione dei piani individuali e la messa a punto di sperimentazioni in relazione a orientamenti, linee guida e codici di comportamento. Per quanto riguarda il concreto funzionamento di tali procedure è altresì opportuno ricordare che ⁽³⁹⁾:

— non sono previsti meccanismi di recezione da parte del Ministro del lavoro delle regolamentazioni sindacali; manca anche la previsione di controlli della conformità dei progetti rispetto alle regolamentazioni stesse;

— è previsto l'eventuale coinvolgimento degli enti bilaterali nella realizzazione della regolamentazione;

— è prevista anche la possibilità di utilizzare i Fondi Interprofessionali per la formazione continua per finanziare i progetti di inserimento.

In contrasto con l'assenza di un ruolo dell'Amministrazione Centrale, in riferimento alla recezione delle regolamentazioni, il passaggio dalla legge al decreto attuativo ha tolto alle Regioni il potere sostitutivo in relazione alla determinazione dei contenuti dell'attività formativa — nel caso in cui si registrasse l'inerzia delle parti sociali nella elaborazione di orientamenti — per assegnarlo invece al Ministero del lavoro ⁽⁴⁰⁾.

⁽³⁶⁾ *Ibidem.*

⁽³⁷⁾ *Ibidem.*

⁽³⁸⁾ *Ibidem.*

⁽³⁹⁾ *Ibidem.*

⁽⁴⁰⁾ *Ibidem.*

Il contratto di inserimento prevede per la sua messa in opera anche una serie di incentivi, sia di carattere economico che normativo ⁽⁴¹⁾:

— come è già stato detto il lavoratore è sottoinquadabile di due livelli ⁽⁴²⁾;

— gli incentivi contributivi e fiscali già previsti per il contratto di formazione lavoro vengono applicati al contratto di inserimento (escludendo da tale possibilità i giovani fra i 18 e i 29 anni, purché non accedano all'istituto in quanto disabili gravi);

— i lavoratori assunti con contratto di inserimento non sono computabili nell'organico aziendale ai fini dell'applicazione di particolari normative ed istituti (a tale proposito è opportuno segnalare la possibilità per la contrattazione collettiva di prevedere deroghe a questo principio).

Per completare la trattazione è opportuno infine richiamare alcuni dei contenuti dell'Accordo interconfederale, firmato l'11 febbraio 2004, con il quale le parti sociali hanno adottato una articolazione transitoria delle modalità di definizione dei piani individuali di inserimento, in modo da consentire una prima applicazione dell'istituto ed evitare interruzioni nelle assunzioni, specie in relazione alle fasce deboli. Ricordo qui di seguito sinteticamente gli elementi che mi sembrano più rilevanti in relazione all'argomento che sto trattando ⁽⁴³⁾:

— la contrattazione collettiva dovrà disciplinare il profilo del livello di inquadramento, utilizzando i due indici delle "peculiarità settoriali" e delle "specifiche condizioni professionali del lavoratore" ed escludendo quindi l'automaticità del sottoinquadramento di due livelli;

— la contrattazione collettiva dovrà ricercare soluzioni che favoriscano la stabilizzazione dei rapporti di lavoro instaurati;

— tenendo conto della necessità di valorizzare le competenze già in possesso del lavoratore, nel progetto deve essere indicata la qualifica interessata dal contratto, nonché la durata e le modalità della formazione impartita (la formazione deve essere teorica per un minimo di 16 ore ed essere supportata da un addestramento specifico, anche su supporto informatico);

— fino alla introduzione del libretto formativo, le competenze

⁽⁴¹⁾ *Ibidem.*

⁽⁴²⁾ Opportunamente Garofalo segnala i dubbi circa la legittimità costituzionale di questa previsione, non più giustificata dalla cornice formativa del rapporto di lavoro.

⁽⁴³⁾ *Ibidem.*

acquisite saranno registrate dal datore di lavoro o suo delegato (si ribadisce tra l'altro l'ipotesi di sostenere i contratti di inserimento grazie all'intervento dei Fondi Interprofessionali per la formazione continua);

— si conferma l'utilizzabilità del contratto part-time nel quadro della stipula dei contratti di inserimento;

— il contratto deve individuare il trattamento per eventuale malattia ed infortunio non sul lavoro, riproporzionato in base alla durata del rapporto e non inferiore a 70 giorni;

— al lavoratore spetta la fruizione dei servizi aziendali (mensa e trasporti), le eventuali indennità sostitutive e le maggiorazioni connesse a particolari modalità di lavoro (turni notturni, festivi, ecc.) e previste dal contratto collettivo;

— una volta stabilizzato il rapporto di lavoro, dovrà essere computato nell'anzianità di servizio il periodo interessato dal contratto di inserimento, fatta esclusione per gli aumenti periodici di anzianità e per la mobilità professionale automatica.

6.3. Lo scenario normativo all'indomani della riforma del mercato del lavoro.

Fatta salva la necessità di approfondire più dettagliatamente la questione inerente la copertura delle quote d'obbligo, l'operato del legislatore mi sembra incanalato nel solco già tracciato dalla riforma del collocamento, relativamente alla messa a punto di strumenti utili al contenimento dei costi di transazione connessi all'integrazione lavorativa di persone disabili.

Ciò è particolarmente evidente nel caso dell'articolo 14 del decreto legislativo n. 276/2003, che di fatto rilancia la possibilità dell'inserimento in cooperativa sociale, all'indomani dell'utilizzo scarso o nullo dell'istituto della convenzione disciplinata dall'articolo 12 della legge n. 68/1999. Ma risulta altresì vero, una volta che si prendano in considerazione gli incentivi economici e normativi connessi alla messa in opera del contratto di inserimento (sottoinquadramento, incentivi contributivi e fiscali e commutabilità), ai quali va senz'altro ad aggiungersi la compatibilità con la tipologia contrattuale del tempo parziale.

La combinazione dei tre fattori rappresentati dalle spinte datoriali al contenimento strategico dei costi di coordinamento e motivazionali, dalle nuove opportunità di inquadramento offerte dalla riforma del mercato del lavoro e dalla sostituzione del contratto di formazione

lavoro ad opera del contratto di inserimento, anche in caso di stipula di convenzioni *ex* articolo 11 della legge n. 68/1999, potrebbe a mio parere prefigurare uno scenario le cui caratteristiche principali potrebbero essere sintetizzate nel modo seguente:

— il nuovo assetto normativo potrebbe rendere progressivamente più attrattive modalità di adempimento degli obblighi del collocamento che potrebbero favorire una progressiva marginalizzazione di molti disabili rispetto al cuore del ciclo produttivo e ai livelli di inquadramento più alti;

— i percorsi di inserimento lavorativo dei lavoratori disabili potrebbero essere selezionati dalle aziende più sulla base della maggior flessibilità (leggi atipicità), con particolare riguardo al contenimento degli orizzonti temporali, piuttosto che sull'effettivo incontro tra competenze del lavoratore e caratteristiche delle mansioni disponibili;

— la tentazione a disinvestire (risorse e impegno organizzativo) rispetto al collocamento mirato in azienda potrebbe quindi favorire l'attrazione dei disabili nelle dinamiche, analizzate nei paragrafi precedenti, che in Italia portano presumibilmente le imprese a reagire flessibilmente al ciclo economico, adattando in maniera preventiva lo *stock* degli occupati;

— questo disinvestimento potrebbe favorire l'indebolimento precoce del sistema di relazioni fra azienda e servizi per l'impiego (che si va attualmente costruendo nelle varie province, pur se accompagnato da difficoltà connesse alla struttura dei mercati locali del lavoro e al funzionamento stesso dei servizi), presupposto necessario per un efficace collocamento effettuato a partire da una analisi dei posti di lavoro tecnicamente fondata; le stesse procedure di negoziazione fra azienda e servizi per l'impiego, presupposte dall'utilizzo dell'istituto della convenzione, potrebbero essere percepite dall'impresa come un altro costo di transazione da contenere o evitare;

— in questo quadro potrebbe trovare terreno fertile la tentazione per l'attore datoriale (astrattamente inteso) di intraprendere strategie di uscita mascherata dal gioco alla Hirschman (del tipo niente richiesta nominativa a fronte di mansioni disponibili di livello elevatissimo).

È pur vero che, nel quadro delineato, il ruolo della contrattazione collettiva nazionale e locale potrebbe verosimilmente giocare un ruolo riequilibratore degli interessi in gioco. Tutto ciò chiarito, risulta evidente la necessità che, nell'ambito dei vari territori, il confronto tra tutti gli attori coinvolti trovi i necessari momenti di verifica nella sede

istituzionale deputata, rappresentata dalle Commissioni provinciali per il lavoro e da quelle regionali.

7. Conclusioni.

Gallino definisce il contratto di lavoro come un corrispettivo formale di un titolo di cittadinanza, un atto la cui valenza è al tempo stesso economica, morale e politica ⁽⁴⁴⁾. In questo quadro le garanzie suppletive conferite a categorie particolarmente svantaggiate di lavoratori, quali i disabili, non dovrebbero essere percepite come insostenibili limitazioni alla libertà economica dei soggetti imprenditoriali, ma come il necessario sforzo aggiuntivo sostenuto dalla comunità nazionale per consentire a quelle stesse categorie di poter esercitare pienamente i medesimi diritti di cittadinanza socio-economica di cui gode il resto della popolazione.

Come ho cercato di dimostrare, le caratteristiche del lavoratore disabile introducono una serie di elementi di indeterminatezza nel quadro strategico relativo alla gestione delle risorse umane in azienda. Ciò si riflette sui costi di coordinamento, in modo tale da richiedere un impegno aggiuntivo, che va a sommarsi a quello puro e semplice dell'adattamento delle attrezzature di lavoro e del maggior sforzo dedicato dall'impresa al processo di socializzazione organizzativa del lavoratore. Tali problematiche possono essere tali da gravare anche sui cosiddetti costi motivazionali, in concomitanza con il manifestarsi di incompletezze e di asimmetrie informative, nonché della frustrazione degli sforzi di adattamento del lavoratore disabile.

Lo strumento della convenzione, introdotto dalla riforma del collocamento obbligatorio intervenuta con la legge 12 marzo 1999, n. 68, fornisce a mio parere un contributo al contenimento dei costi di transazione legati all'inserimento di lavoratori disabili. Questo avviene sia con interventi volti a facilitare l'integrazione della persona disabile nel ciclo produttivo, sia con l'applicazione di incentivi economici, commisurati in base al grado di riduzione della capacità lavorativa. I dati presentati testimoniano, a mio giudizio, un rilevante interesse da parte datoriale circa l'utilizzo di questo istituto; interesse che si è certamente venuto consolidando nel corso degli anni successivi al varo della legge.

(44) L. GALLINO, *Se tre milioni vi sembrano pochi*, Einaudi, Torino, 1998, 122-123.

Attualmente si è giunti tuttavia ad un momento in cui l'ulteriore espansione dell'utilizzo dell'istituto potrebbe essere ostacolata, sia da fattori riconducibili alle strategie datoriali emergenti di gestione dello *stock* di occupati; sia da fattori intrinseci alle *policies* del lavoro, con particolare riguardo ad un investimento finanziario statale progressivamente insufficiente a soddisfare il volume di richieste.

In questo quadro, via via che dovessero rendersi disponibili modalità di copertura delle quote d'obbligo per mezzo della contrattazione flessibile, si assisterebbe verosimilmente ad una progressiva ulteriore marginalizzazione del disabile rispetto al cuore del ciclo produttivo. È mia opinione che se questa ipotesi dovesse verificarsi ci troveremmo di fronte, oltre che all'accrescersi della discriminazione dei disabili sul mercato del lavoro, anche alla dispersione di un rilevante patrimonio di credibilità accumulato in questi anni dai nuovi servizi pubblici per l'impiego presso le imprese private, con danni più che evidenti per il ruolo ad essi connaturato di garanti della trasparenza del mercato del lavoro ⁽⁴⁵⁾.

⁽⁴⁵⁾ E. REYNERI, *Ruoli e competenze professionali nei servizi pubblici per l'impiego*, intervento al seminario *Le risorse umane come fattore strategico dei Servizi pubblici per l'impiego*, Formez e Dipartimento della Funzione Pubblica, Roma, 27 febbraio 2003.