

Il collocamento mirato delle persone con disabilità psichica: i supporti normativi e le strategie di intervento

Gianfranco Bordone¹

¹ Dirigente Servizio Programmazione politiche per il lavoro e inserimento lavorativo disabili della Provincia di Torino

ABSTRACT

This article describes the instruments and systems which support the introduction of disabled persons, and in particularly those with psychic disease, in the job market. In Italy, these aspects are regulated by the law n. 68/99, and is managed by the public services for the employment organized by the Italian Provinces. The article then specifically describes the projects and plans developed by the Province of Torino.

Keywords: psychic disability, disabled persons, employment

Targeted employment of persons with psychic disability: normative supports and interventional strategies
Pratica Medica & Aspetti Legali 2011; 5(1): 21-25

■ LA LEGGE 68/99

La finalità della L. 68/99 è la «promozione dell'inserimento e della integrazione lavorativa delle persone disabili nel mondo del lavoro attraverso servizi di sostegno e di collocamento mirato» [1]. È bene sgombrare il campo da un primo equivoco che si potrebbe creare pensando a servizi di collocamento mirato: i dispositivi previsti dalla legge sono strumenti di promozione e di sostegno all'inserimento lavorativo, non di creazione di posti di lavoro.

Per collocamento mirato dei disabili il comma 1 dell'art. 2 della legge intende quella serie di **strumenti tecnici e di supporto** che permettono di **valutare** adeguatamente le persone con disabilità nelle loro capacità lavorative e di **inserirle** nel posto adatto, attraverso **analisi di posti di lavoro, forme di sostegno, azioni positive e soluzioni dei problemi connessi con gli ambienti, gli strumenti e le relazioni** interpersonali sui luoghi quotidiani di lavoro e di relazione. Compito dei servizi competenti è quello di facilitare e sostenere l'incontro "mirato" tra domanda e offerta di lavoro delle persone disabili e non di "trovare il lavoro ai disa-

bili", presupponendo in ogni caso un'attivazione personale dell'interessato e un libero incontro tra le parti, pur se l'impresa è soggetta a un obbligo di legge.

La legge si occupa, tra le altre categorie, in modo particolare delle persone in età lavorativa affette da minorazioni fisiche, psichiche o sensoriali e dei portatori di handicap intellettuale che comportino una riduzione della capacità lavorativa superiore al 45%, accertata dalle competenti commissioni per il riconoscimento dell'invalidità civile. Mette loro a disposizione **strumenti, strategie e azioni** per creare percorsi che accompagnino le persone con disabilità verso opportunità lavorative che possano garantire loro, il più possibile, una buona qualità della vita (reddito, scambi sociali, supporto in contesti competitivi, ecc.).

Il primo strumento disponibile è l'**obbligo di legge**. Anzitutto per i **lavoratori già in forza** divenuti disabili nel corso di svolgimento del rapporto di lavoro. I datori di lavoro, pubblici e privati, sono tenuti a garantire la conservazione del posto di lavoro a quei soggetti che, non essendo disabili al momento dell'assunzione, abbiano acquisito per infortunio sul lavoro o malattia professionale

eventuali disabilità. Per i lavoratori **che divengono inabili allo svolgimento delle proprie mansioni** l'infortunio o la malattia non costituiscono giustificato motivo di licenziamento nel caso in cui essi possano essere adibiti a mansioni equivalenti ovvero, in mancanza, a mansioni inferiori¹.

I datori di lavoro pubblici e privati sono tenuti ad avere alle loro dipendenze lavoratori disabili in misura variabile secondo la loro dimensione occupazionale:

- 7% dei lavoratori occupati, se occupano più di 50 dipendenti;
- due lavoratori, se occupano da 36 a 50 dipendenti;
- un lavoratore, se occupano da 15 a 35 dipendenti (per i datori di lavoro privati che occupano da 15 a 35 dipendenti l'obbligo si applica solo in caso di nuove assunzioni).

Gli obblighi di assunzione sono **sospesi** nei confronti delle imprese che versano in cassa integrazione straordinaria per la durata dei programmi contenuti nella relativa richiesta di intervento, in proporzione all'attività lavorativa effettivamente sospesa e per il singolo ambito provinciale. Gli obblighi sono sospesi inoltre per la durata della procedura di mobilità disciplinata dagli articoli 4 e 24 della legge 23 luglio 1991, n. 223 [2].

Insieme all'obbligo la normativa prevede servizi e interventi «volti a favorire l'inserimento dei soggetti» definiti, cui gli uffici competenti provvedono, **in raccordo con i servizi sociali, sanitari, educativi e formativi del territorio**, secondo le specifiche competenze loro attribuite: in poche parole l'inserimento lavorativo è un gioco che non si fa da soli!

Un primo strumento di inserimento per le persone con disabilità psichica o intellettiva è individuato nelle **convenzioni** di cui all'articolo 11, mediante le quali le persone possono essere avviate al lavoro su richiesta nominativa da parte delle imprese. Le convenzioni definiscono un **programma** pluriennale mirante al conseguimento degli obiettivi occupazionali previsti dalla legge: in essa sono stabiliti i tempi e le modalità delle assunzioni che il datore di lavoro si impegna a effettuare. Tra le modalità che possono essere convenute vi sono anche lo svolgimento di tirocini con finalità formative o di orientamento, l'assunzione con contratto di lavoro a termine, lo svolgimento di periodi

di prova più ampi di quelli previsti dal contratto collettivo.

Le **convenzioni di integrazione lavorativa** vengono stipulate per l'avviamento di disabili che presentano particolari caratteristiche e difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario [3]. Le convenzioni di integrazione lavorativa devono indicare dettagliatamente le mansioni attribuite al lavoratore disabile e le modalità del loro svolgimento, prevedere le forme di sostegno, di consulenza e di tutoraggio al fine di favorire l'adattamento al lavoro del disabile e prevedere verifiche periodiche sull'andamento del percorso previsto. I datori di lavoro che effettuano le assunzioni ai sensi della legge 68/99 hanno diritto ad alcune **agevolazioni**: le Regioni e le Province autonome possono concedere un **contributo all'assunzione**, a valere sulle risorse del Fondo nazionale per il diritto al lavoro dei disabili. Il contributo viene erogato nella misura non superiore al 60% del costo salariale, per ogni lavoratore disabile che, assunto attraverso le convenzioni di cui sopra con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, abbia una riduzione della capacità lavorativa superiore al 79%, ovvero **con handicap intellettuale e psichico, indipendentemente dalle percentuali di invalidità**. Il contributo viene erogato nella misura non superiore al 25% del costo salariale, per ogni lavoratore disabile che, assunto attraverso le convenzioni di cui all'articolo 11 con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, abbia una riduzione della capacità lavorativa compresa tra il 67 e il 79%.

Un contributo viene erogato inoltre **per il rimborso forfetario parziale delle spese necessarie alla trasformazione del posto di lavoro**, per renderlo adeguato alle possibilità operative dei disabili con riduzione della capacità lavorativa superiore al 50% o **per l'apprestamento di tecnologie di telelavoro** ovvero per la **rimozione delle barriere architettoniche** che limitano in qualsiasi modo l'integrazione lavorativa del disabile. Tali incentivi sono estesi anche ai datori di lavoro privati che, pur non essendo soggetti agli obblighi di legge, effettuano assunzioni a tempo indeterminato di lavoratori disabili.

Le Regioni poi finanziano **programmi regionali di inserimento lavorativo** attraverso il Fondo regionale per l'occupazione dei disabili, da destinare al finanziamento dei relativi servizi, con priorità per i disabili con maggiori difficoltà di inserimento lavorativo. Il Fondo viene alimentato annualmente dagli importi derivanti dalla irrogazione delle sanzioni amministrative previste dalla legge e i contributi versati dai datori di lavoro per gli esoneri parziali (previsti dall'art. 5), nonché il contributo di fondazioni, enti di natura privata e altri soggetti comunque interessati. Il Fondo eroga contributi agli enti che svolgono attività rivolta al sostegno e all'integrazione lavorativa dei disabili, contributi alle imprese aggiuntivi a quelli previsti dal Fondo

¹ Nel caso di destinazione a mansioni inferiori essi hanno diritto alla conservazione del più favorevole trattamento corrispondente alle mansioni di provenienza. Essi non possono essere computati nella quota di riserva (articolo 3) se hanno subito una riduzione della capacità lavorativa inferiore al 60% o, comunque, se sono divenuti inabili a causa dell'invalidità da parte del datore di lavoro, accertato in sede giurisdizionale, delle norme in materia di sicurezza e igiene del lavoro.

nazionale e ogni altra provvidenza in attuazione delle finalità della legge.

Pur in presenza di meccanismi di incentivazione che promuovono in misura importante l'inserimento di disabili psichici e intellettivi, questi risultano in posizione particolarmente debole sul mercato del lavoro. La situazione del collocamento mirato in provincia di Torino presenta molte criticità, accanto a significative realizzazioni.

Gli iscritti immediatamente disponibili al lavoro nelle liste della L. 68/99 al 31 dicembre 2009 erano 10.870, con un aumento del 23% rispetto al dato al 31 dicembre 2008. I fattori che maggiormente sembrano rappresentare elementi di **criticità** nell'avviamento al lavoro delle persone con disabilità sono:

- **la bassa scolarità:** il 77% dei disponibili possiede solo la licenza elementare o la licenza media inferiore;
- **l'età elevata:** il 67% dei disponibili hanno più di 40 anni, il 37% più di 49 anni;
- **tipologia di disabilità:** il 17,7% possiede una patologia di tipo mentale (8,2%) o intellettiva (9,6%).

Minore sembra essere invece la rilevanza della dimensione di genere (il 57% sono uomini).

Gli avviamenti al lavoro delle persone disabili risentono pesantemente della situazione di crisi economica, che penalizza maggiormente le persone tradizionalmente meno ricercate sul mercato del lavoro: a fronte di una situazione ante-crisi di circa 1000 assunzioni di persone disabili l'anno in media in provincia di Torino (1.250 nel solo anno 2008), nel corso del 2009 queste sono state 824, con una caduta del 35% rispetto all'anno precedente, 10 punti percentuali in più della diminuzione delle assunzioni totali avvenuta nel 2009 rispetto al 2008. È interessante rimarcare che, a fronte di tale riduzione, le assunzioni di persone con disabilità

di tipo psichico (9,6%) o intellettivo (7,9%) sono cresciute di 2-3 punti percentuali: probabilmente a significare che in termini assoluti queste hanno tenuto, anche in situazione di crisi, grazie al supporto assicurato dal sistema di tutela e della progettualità sviluppata attorno a tali situazioni. Interessante sarà verificare se il dato verrà confermato nel 2010, i cui risultati saranno disponibili a partire dal mese di febbraio.

L'oggettiva fragilità delle persone con disabilità psichica si combina con l'effetto di stigma che la malattia psichiatrica sempre si porta appresso. Per combatterlo, lo strumento più efficace resta la possibilità di far conoscere le persone, in carne ed ossa, ai potenziali datori di lavoro. È uno strumento, questo della conoscenza personale, che spesso dà risultati inaspettati e che avvicina moltissimo le pratiche concrete degli operatori allo spirito e alla lettera della legge, che correttamente parla di collocamento mirato. Questo, insieme al lavoro di "squadra" attorno al progetto individualizzato e ai dispositivi facilitanti previsti dalla norma, può permettere di superare gli ostacoli dell'inserimento, nella consapevolezza che i numeri non potranno mai essere elevati a fronte di una disponibilità di risorse scarse e a un mercato del lavoro avaro di opportunità.

■ STRATEGIE: PROGRAMMI E PROGETTI IN PROVINCIA DI TORINO

Il Piano biennale della Provincia di Torino per l'inserimento lavorativo dei disabili si basa su questi principi (Figura 1):

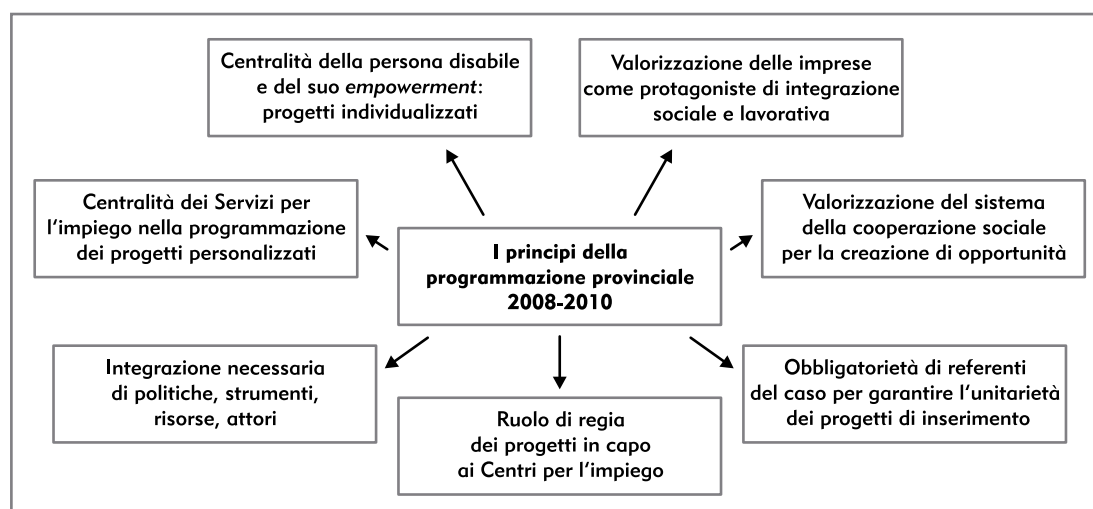


Figura 1. I principi della programmazione provinciale 2008-2010

- la centralità della persona disabile e la necessità di un suo *empowerment* nella realizzazione di **progetti individualizzati** di inserimento lavorativo;
- la centralità dei Servizi per l'Impiego nella programmazione e realizzazione dei progetti personalizzati di inserimento lavorativo per le persone disabili;
- la necessità che i progetti personalizzati di inserimento lavorativo per le persone disabili vedano un'interconnessione dei soggetti della rete, e cioè il coinvolgimento fattivo di tutti i servizi (soprattutto quelli sociali e sanitari) e di tutti gli attori territoriali che possono contribuire alla miglior riuscita dei progetti stessi (partnership obbligatoria); questo incrementando e migliorando le attuali reti istituzionali e operative facenti riferimento ai singoli Centri per l'impiego (CPI);
- il ruolo di regia dei progetti in capo ai CPI;
- la obbligatorietà di "referenti del caso" che favoriscano e presidino la corretta realizzazione dei progetti personalizzati di inserimento lavorativo delle persone disabili e l'utilizzo di strumenti quali "il libretto individuale della persona disabile" per garantire l'unitarietà e il presidio realizzativo dei progetti di inserimento lavorativo;
- la valorizzazione del sistema della cooperazione sociale per la creazione di opportunità lavorative soprattutto per le tipologie di disabilità particolarmente problematiche;
- la valorizzazione delle imprese come soggetti non solo sottoposti agli obblighi di legge, ma come attori di un processo di integrazione sociale e lavorativa di persone in situazione di difficoltà.

Il Piano si articola in sei linee di intervento (Tabella I) e mette a disposizione strumenti e supporti diversi, che possono essere variamente combinati tra loro attorno a **progetti individuali di inserimento** messi in atto da **attori sociali diversi**, impegnati in un costante sforzo di integrazione reciproca e messa in relazione di strumenti: operatori del mercato del lavoro, operatori della formazione e dell'istruzione, operatori sociali e sanitari, operatori economici, operatori sociali, operatori associativi e del volontariato.

- Azioni di inserimento lavorativo promosse e coordinate dai Centri per l'impiego: **percorsi personalizzati**
- Azioni di inserimento lavorativo promosse e coordinate dalla Provincia: **progetti speciali**
- Iniziative promosse dagli **attori del territorio**
- Interventi a favore delle **imprese**
- Strumenti di **supporto** al lavoro dei Centri per l'impiego
- **Cantieri di lavoro per disabili**

Tabella I. Settori di intervento

LE AZIONI DEL PROGRAMMA

Azioni di inserimento lavorativo promosse e coordinate dai Centri per l'impiego

Oltre la fase di accoglienza e di prima valutazione dell'occupabilità, il CPI promuoverà progetti individualizzati di inserimento lavorativo sia per utenti disabili con "minori deficit" di occupabilità sia per utenti disabili con "maggiori deficit" di occupabilità. Per la realizzazione degli interventi il CPI ha a disposizione una serie di strumenti ("cassetta degli attrezzi") da attivare in modo personalizzato: tirocini tutorati, percorsi formativi e sussidi individuali per il sostegno della persona nella fase di tirocinio.

Azioni di inserimento lavorativo per disabilità più complesse

Trattasi di interventi di carattere innovativo e sperimentale per tipologia del target (disabili con maggiori deficit occupazionali: disabili psichici, disabili che hanno subito un grave trauma fisico, persone affette da HIV, disabili "sottosoglia"), per complessità e specializzazione delle attività, che necessitano di un presidio centralizzato e di una progettualità integrata specifica al fine di garantire l'individuazione di "buone pratiche" e per favorire il loro trasferimento nelle politiche ordinarie.

Azioni finalizzate all'integrazione sociale e lavorativa

Vi sono infine le azioni finalizzate all'integrazione sociale e lavorativa delle persone disabili promosse dagli attori sociali operanti nei vari territori (associazioni, fondazioni, cooperative, scuole, ecc.) di intesa con i Centri per l'impiego. In questo caso la Provincia sostiene dette iniziative mediante il meccanismo del contributo, erogato in misura differenziata (dal 50 al 95%) in base a specifica valutazione di merito, secondo criteri stabiliti con appositi bandi.

Con tale modalità la Provincia continua a sostenere l'esperienza delle "Fattorie sociali" avviata in questi anni in alcuni territori della provincia di Torino a opera di Società di sviluppo territoriali e Associazioni di categoria; essa rappresenta un'ulteriore modalità di integrazione sociale e lavorativa per alcune tipologie di persone disabili, parallelamente allo sviluppo di nuova imprenditorialità in campo agricolo e ambientale.

Servizi alle imprese

Queste vengono considerate dal Piano sotto la duplice veste di "entità soggette agli obblighi della L. 68/99" e "clienti dei servizi per l'impiego" e quindi portatrici sia di doveri sia di diritti.

Il rapporto con le imprese è quindi indirizzato a semplificare e facilitare l'espletamento delle procedure burocratiche legate agli adempimenti amministrativi, attraverso un'opera di accompagnamento all'adempimento con logiche di partenariato e di tutela nei confronti di tutte le parti coinvolte, favorendo l'acquisizione e lo sviluppo di un capitale umano adeguato.

Una particolare attenzione è dedicata agli interventi a supporto del mantenimento del posto di lavoro.

Attività a supporto dell'operare dei Centri per l'impiego e delle reti territoriali

Il Programma sostiene l'Accordo di Programma tra la Provincia di Torino con i Consorzi socio-assistenziali (in particolare per quanto riguarda l'attivazione dei Servizi di mediazione presso i CPI e il supporto nella realizzazione di progetti di inserimento lavorativo mirato) e promuove la realizzazione di accordi con le ASL (per servizi relativi agli utenti psichiatrici) e le Unità Specialistiche delle ASO. Inoltre si impegna a valorizzare il sistema della cooperazione sociale per la creazione di opportunità lavorative soprattutto per le tipologie di disabilità

particolarmente problematiche, anche come luogo di transito verso l'inserimento in azienda.

Esso prevede anche lo sviluppo di strumenti a supporto della valutazione dell'occupabilità (relativamente a un più completo e approfondito approccio diagnostico). In questo ambito la Provincia di Torino è inserita in una sperimentazione con Italia Lavoro e la Regione Piemonte per l'applicazione della Classificazione ICF nel collocamento mirato delle persone disabili.

Cantieri di lavoro per soggetti disabili

Questa misura è utilizzata per ora solo dal Comune di Torino.

Il Piano Provinciale di utilizzo del Fondo Regionale Disabili 2008-10 della Provincia di Torino, che si concluderà al 31 dicembre 2011, prevede una dotazione di risorse finanziarie di € 11.296.949,66. Il numero dei beneficiari finali che il Piano prevede di coinvolgere con progetti personalizzati di inserimento lavorativo è di 2.165, di cui gli interventi previsti a favore delle imprese sono 353.

■ DISCLOSURE

L'Autore dichiara di non avere conflitti di interesse in merito ai temi trattati nel presente articolo.

■ BIBLIOGRAFIA

1. Art. 1 comma 1, Legge n. 68 del 12 marzo 1999, in tema di "Norme per il diritto al lavoro dei disabili". Gazzetta Ufficiale del 23 marzo 1999, Supplemento Ordinario n. 57/L
2. Art. 3 comma 5, Legge n. 223 del 23 luglio 1991, in tema di "Norme in materia di cassa integrazione, mobilità, trattamenti di disoccupazione, attuazione di direttive della Comunità europea, avviamento al lavoro e altre disposizioni in materia di mercato del lavoro", Gazzetta Ufficiale n. 175 del 27 luglio 1991
3. Art. 11 comma 4, Legge n. 223 del 23 luglio 1991

CORRESPONDING AUTHOR

Dott. Gianfranco Bordone

E-mail: gianfranco.bordone@provincia.torino.it