

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E  
STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Magistrale* in

**SCIENZE DEL GOVERNO E POLITICHE PUBBLICHE**



**DISABILITA' E OCCUPAZIONE NEL CONTESTO ITALIANO: CRITICITA'  
E CONSEGUENZE DELLA VALUTAZIONE NELLA LEGGE 68/99**

**DISABILITY AND EMPLOYEMENT WITHIN THE ITALIAN CONTEXT:  
CRITICALITIES AND CONSEQUENCES OF THE 68/99 LAW'S EVALUATION**

*Relatore:* Prof. **IGOR GUARDIANCICH**

*Laureando:* **MATTIA MARTINELLO**  
matricola N. 1239135/LM63

**A.A. 2021/2022**



*“Invece di pensare a ciò che non puoi fare,  
per colpa di ciò che non hai,  
pensa a quello che puoi fare  
grazie a ciò che hai”*

*A. Zanardi*



## INDICE GENERALE

### INTRODUZIONE

1. Legislazione internazionale.....	4
2. Legislazione europea.....	5
3. Legislazione nazionale.....	8
4. Legge 68/99 del 12 marzo 1999.....	9
5. Il ciclo di vita di una politica pubblica.....	12
6. La valutazione ex-ante.....	14
7. La valutazione in itinere.....	15
8. La valutazione ex-post.....	25

### CONCLUSIONE

### APPENDICE

### BIBLIOGRAFIA

### SITOGRAFIA

### RINGRAZIAMENTI



## Introduzione

L'intento originale di questo elaborato era quello di sviluppare una ricerca sull'occupazione delle persone con disabilità, attraverso l'approfondimento dell'implementazione della Legge n. 68/99 nell'ambito della Regione Veneto ed in Italia. In particolare si voleva focalizzare l'attenzione sul confronto tra l'andamento dell'occupazione delle persone con disabilità e l'occupazione delle persone senza disabilità, per riscontrare quanto la Legge 68/99 abbia contribuito ad appianare il divario tra i due ambiti, sia a livello regionale che nazionale.

Ha avuto inizio, pertanto, un percorso complesso e accidentato alla ricerca di dati che potessero in qualche modo confutare o confermare la tesi iniziale. Si sarebbe sviluppata poi un'analisi dei punti di forza e dei punti di debolezza, al fine di provare a proporre qualche soluzione alternativa o innovativa, per favorire l'inserimento delle persone con disabilità nel mondo del lavoro.

Tra le motivazioni che mi hanno spinto nella valorizzazione di questa tematica vi è la consapevolezza di quanto questa sia insufficientemente sviluppata. Da questa prospettiva la buona riuscita di questo elaborato avrebbe significato per me, inoltre, il raggiungimento di un obiettivo molto ambito ed importante, in quanto anch'io, da qualche anno, a causa di un grave incidente, appartengo a questa categoria.

Considerando l'indagine statistica del 2011, redatta dall'Organizzazione Mondiale della sanità (WHO) e dalla Banca Mondiale, circa il 15% della popolazione mondiale (oltre a un miliardo di persone) è colpito da almeno una disabilità. La consistenza di questo dato sollecita l'attenzione della letteratura sulle politiche attive messe in atto, in particolare per quanto riguarda quelle che aiutano a sconfiggere la disoccupazione per le persone con disabilità. Per una panoramica generale è necessaria sia un'analisi delle teorie di inclusione lavorativa che delle teorie di inclusione sociale: nello specifico le politiche attuali per le persone con disabilità hanno come obiettivo fondamentale quello di contenere l'emarginazione sociale e la povertà, attraverso la garanzia dei diritti fondamentali di cittadinanza, tramite l'introduzione di riforme che favoriscano l'inserimento nel mondo del lavoro e che si integrino tra loro<sup>1</sup>. I fattori che determinano la disoccupazione sono molteplici, pertanto non è facile trovare un unico quadro epistemico che ci permetta di analizzare le modalità in cui questi fattori interagiscono.

Nonostante l'argomento dell'occupazione delle persone con disabilità sia molto documentato e discusso, soprattutto sul tema dell'inclusione, purtroppo i dati pubblicati presentano delle criticità, a causa di numerose carenze nelle valutazioni eseguite dal Parlamento. Tali discontinuità e approssimazioni impediscono la realizzazione di un quadro di conoscenze affidabili e non si sono rivelate sufficienti per la realizzazione della tanto ambita ricerca.

È stata pertanto attuata l'idea di sviluppare un elaborato con lo scopo di evidenziare i limiti riscontrati nella raccolta dei dati e come questi si riflettano nella valutazione della Legge 68/99. Un ciclo di valutazione, eseguito secondo i criteri stabiliti, permette di evidenziare l'efficacia o meno della legge. Nel nostro caso, le tecniche di valutazione delle politiche pubbliche sono state applicate attraverso l'utilizzo dei dati e dei documenti raccolti. L'elaborato ha lo scopo di dimostrare come si dovrebbe affrontare un'approfondita valutazione politica, addentrandosi nello specifico della legge. È stato pertanto interpretato il ciclo di vita proprio di una politica pubblica, accompagnato dalla descrizione dettagliata delle valutazioni necessarie. Questo modello è stato quindi accostato alle fasi evolutive della Legge 68/99, al fine di evidenziarne carenze e limiti. Nello specifico sono stati approfonditi i monitoraggi ritenuti i più pertinenti, ovvero il monitoraggio dei risultati di prodotto, dei risultati di

---

<sup>1</sup> Causin P., 1999, *Disabili e società. L'integrazione socio-lavorativa in prospettiva europea*. Ed Franco Angeli

impatto ed il monitoraggio finanziario. Nella stesura della ricerca sono stati ampliati gli orizzonti anche alla panoramica internazionale, con il confronto di alcune delle politiche attive dei paesi europei più efficienti, attraverso il *benchmarking*. Le analisi sono state effettuate in relazione ai soggetti identificati come portatori di interesse, definiti *stakeholder*.

La ricerca si basa sull'uso sistemico e critico delle informazioni e dei dati raccolti da fonti istituzionali. Tuttavia, va sottolineato come si siano riscontrate numerose mancanze di serie storiche, l'imprecisione nella raccolta dei dati, la difficoltà di comparazione causata dalla mancanza di criteri omogenei e fissi nel tempo, ma soprattutto l'assenza di una rete di informazioni tale da generare un'unica banca dati che coinvolga tutte le amministrazioni competenti, elemento indispensabile per una adeguata valutazione. Grazie a questo lavoro di ricerca si è evidenziata non solo la presenza di criticità nel sistema delle valutazioni, ma anche che alcune di queste non sono state del tutto affrontate.

L'elaborato, in sintesi, si articola nella descrizione dell'impianto legislativo internazionale, comunitario e nazionale, per passare poi alla descrizione dell'intero processo del ciclo di vita della *policy*, evidenziando in modo particolare le fasi di valutazione di una *public policy*: la valutazione *ex-ante*, in itinere ed *ex post*.

## 1. Legislazione Internazionale

La delicata questione della regolamentazione dei diritti dei disabili ha assunto carattere di urgenza e fondamentale rilevanza a partire dal secondo dopoguerra. Nello specifico, le organizzazioni che si sono spese nel definire e tutelare tali diritti sono l'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) e l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL).

Il primo documento storico, in ambito internazionale, a difesa dell'uguaglianza dei cittadini è rappresentato dalla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani<sup>2</sup> siglato dall'ONU nel 1948. La stesura di tale documento fu il frutto dell'impellente bisogno di tutele nei confronti di tutti gli individui e senza discriminazioni nonché una consapevolezza sempre più estesa sul tema dei diritti umani, con l'intenzione di evitare le crudeltà accadute durante la seconda guerra mondiale. La dichiarazione è scandita in 30 articoli volti a stabilire i diritti umani e le libertà fondamentali. Assumono nel dettaglio particolare rilevanza l'articolo 1 che recita: *“Tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti. Essi sono dotati di ragione e di coscienza e devono agire gli uni verso gli altri in spirito di fratellanza”*<sup>3</sup> e l'art. 2 che sottolinea l'importanza di uguaglianza di diritti e di libertà *“...senza distinzione alcuna, per ragioni di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione politica o di altro genere..”*<sup>4</sup> Nonostante tale documento sia molto datato, rappresenta ancora oggi uno dei principali strumenti per la protezione internazionale dei diritti umani ed uno dei traguardi più significativi nella storia del diritto internazionale.

Successivamente dal 1971 al 1979 furono approvate dall'ONU una serie di dichiarazioni a favore delle persone affette da disabilità varie tra cui la Dichiarazione per i diritti dei disabili mentali<sup>5</sup>, sempre con l'obiettivo di tutelare le persone disabili dalla discriminazione garantendo loro il diritto di uguaglianza riconosciuto a tutti gli essere umani, favorendo la loro integrazione sociale attraverso lo sviluppo delle proprie capacità e con l'intenzione di semplificare la vita di queste persone, andando a soddisfare i bisogni attraverso il riconoscimento delle proprie attitudini e ambizioni. Proprio per questo l'Assemblea Generale chiese in ambito internazionale e nazionale che le persone con disabilità avessero diritto alla maggior autonomia possibile per porre così l'attenzione sulla loro inclusione all'interno della società. L'obiettivo era di creare un processo di inclusione per questi soggetti, in ambito lavorativo e sociale pienamente antidiscriminatorio. Fu proprio per promuovere una sensibilizzazione a livello mondiale sull'importante tema della disabilità che l'ONU definisce l'anno 1981 l'“Anno internazionale delle persone disabili” e fissò a partire da allora la “Giornata internazionale delle persone con disabilità” il 3 Dicembre di ogni anno.

Nel 1980 l'Organizzazione mondiale della Sanità (OMS) definì la prima classificazione<sup>6</sup> delle persone con disabilità, definendo tre importanti tipologie, menomazione, disabilità ed handicap. Tale categorizzazione mostrò immediatamente i suoi limiti, infatti l'applicazione rigida di tali regole nel mondo reale dava luogo ad ambiguità, con individui che potevano appartenere a più categorie o viceversa a nessuna di queste.

Con l'intento di correggere l'evidente carenza e debolezza di tale classificazione, l'OMS fornì il cosiddetto ICF (Classificazione internazionale del Funzionamento, della Disabilità e della Salute)<sup>7</sup>. Tale documento affrontava la tematica della disabilità da un punto di vista del tutto nuovo, prendendo in considerazione aspetti più ampi come le condizioni di salute, fattori personali ed ambientali.

Tra i 192 paesi che parteciparono alla stesura del documento c'era anche l'Italia che ebbe un ruolo attivo e considerevole. Questa classificazione non riguarda esclusivamente le persone con disabilità,

---

<sup>2</sup> United Nations, Universal Declaration of Human Rights, 10 Dicembre 1948

<sup>3</sup> United Nations, Universal Declaration of Human Rights, 10 Dicembre 1948, art 1

<sup>4</sup> United Nations, Universal Declaration of Human Rights, 10 Dicembre 1948, art 2

<sup>5</sup> United Nations, Declaration on the Rights of Mentally Retarded Persons, 20 December 1971

<sup>6</sup> World Health Organization Geneva, International Classification of Impairments, Disabilities, and Handicaps (ICIDH), 1980

<sup>7</sup> World Health Organization, International classification of functioning, disability and health (ICF), 2001

ma può essere testata da tutti, ad ogni persona può essere accostato un valore per descrivere il suo livello di funzionamento. Inoltre viene completamente abbandonata il termine “handicap” e sostituito con la parola “disabilità”.

La più recente Convenzione riguardante i diritti delle persone con disabilità fu attuata il 13 dicembre 2006 dall’Assemblea Generale dell’ONU, entrata in vigore il 3 maggio 2008 e ratificata dall’Italia il 3 marzo 2009 la “Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità”<sup>8</sup> firmata ad oggi da 162 Paesi, ha evidenziato un’importante evoluzione culturale, politica, giuridica e sociale, essa rappresenta il primo documento vincolante a livello internazionale sul tema della disabilità. Finalmente, le persone con disabilità possono chiedere l’applicazione dei propri diritti senza dover prima chiederne il riconoscimento. Dichiarando che l’uguaglianza, la dignità, l’autonomia, l’indipendenza, l’accessibilità e l’inclusione sono principi fondamentali e pertanto anche le persone con disabilità possano beneficiare degli stessi diritti umani in tutto il mondo. La Convenzione si compone di un preambolo e di 50 articoli, in particolare l’art. 27 fa riferimento al lavoro “*diritto delle persone con disabilità al lavoro, su base di parità con gli altri, ciò include il diritto al lavoro che esse accettano liberamente in un mercato del lavoro e in un ambiente lavorativo aperto che favorisca l’accessibilità e l’inclusione per coloro che hanno una disabilità*” e su questa base gli Stati firmatari dovranno adoperarsi per evitare qualsiasi discriminazione in ambito lavorativo, sull’assunzione, sull’avanzamento di carriera, ecc.<sup>9</sup> Così come anticipato sopra un’altra istituzione che nel corso della storia ha curato la dignità delle minoranze è l’Organizzazione Internazionale del Lavoro. L’OIL fu fondata con il Trattato di Versailles, dopo la prima guerra mondiale, a tutela delle persone più svantaggiate tra cui le persone con disabilità, avanzando raccomandazioni e proposte legislative. Tuttora, la difesa di tali categorie deboli rappresenta un aspetto fondamentale del diritto internazionale proprio per riconoscere a queste persone uguali diritti e combattere qualsiasi forma di disuguaglianza.

## 2. Legislazione europea

L’Unione Europea a differenza delle diverse organizzazioni internazionali ha posto la sua attenzione sul tema della disabilità solamente nella seconda metà del XX secolo. L’interesse da parte delle istituzioni comunitarie verso le persone diversamente abili, si concretizza tramite la realizzazione di progetti e la promulgazione di direttive ed ordinamenti. Vengono pertanto finanziati programmi per la rimozione delle barriere, sia materiali che culturali, con lo scopo di garantire sempre più una integrazione sociale. Un ordinamento storico fondamentale fu la “Convenzione europea dei diritti dell’uomo”<sup>10</sup> (CEDU) firmata a Roma il 4 novembre 1950 ed entrata in vigore il 3 settembre 1953, creata per tutelare i diritti dell’uomo e le libertà fondamentali in Europa. Tale documento rappresenta uno strumento di notevole importanza per assicurare la democrazia, la pace e lo stato di diritto. Tra i punti cardine della Convenzione troviamo la salvaguarda del diritto alla vita (art. 2), il divieto di tortura (art.3), di schiavitù e lavori forzati (art.4), nonché il divieto di discriminazione (art.14). Nel 1959 fu inoltre istituito un organo giudiziario per garantire il rispetto della Convenzione europea da parte degli stati firmatari, la “Corte europea dei diritti dell’uomo”<sup>11</sup>. Nel 1974 l’Europa tramite il Consiglio Europeo stilò il programma d’azione per l’inclusione ed l’integrazione occupazionale e sociale delle persone con disabilità ma venne adottato solamente nel 1983 per la prima volta. Il programma Europeo si è incaricato di definire gli obiettivi nazionali e di sottolineare la necessità di un impegno continuativo dell’intera comunità.

---

<sup>8</sup> United Nations, Convention on the Rights of Person whit Disabilities, 13 December 2006

<sup>9</sup> United Nations, Convention on the Rights of Person whit Disabilities, 13 December 2006, art 27

<sup>10</sup> Council of Europe, European Convention on Human Rights, 4 November 1950

<sup>11</sup> Council of Europe, European Court of Human Rights, 21 January 1959

La rivoluzione significativa nelle iniziative europee a favore dei disabili è rappresentata dalla definizione del programma Helios I. Tale piano d'azione comunitaria è stato sviluppato dal 1988 1991 con lo scopo *“di prolungare e di approfondire le attività del programma precedente ponendo inoltre l'attenzione sulla promozione della vita autonoma dei disabili”*<sup>12</sup>.

Inoltre nel 1990 fu adottato Horizon, un altro piano comunitario, che gettò le fondamenta, in modo particolare sull'occupazione, introducendo notevoli evoluzioni sulla formazione delle persone con disabilità con lo scopo di sviluppare un migliore inserimento lavorativo. Il progetto Helios I venne esteso e completato con Helios II, che poneva l'attenzione sull'integrazione e sull'indipendenza, tramite l'eliminazione delle barriere sociologiche e psicologiche nella vita di tutti i giorni<sup>13</sup>.

In questa breve trattazione della legislazione europea dedita all'eliminazione delle disuguaglianze per le persone con disabilità, ci sembra doveroso ricordare il “Libro Bianco” di Delors. Tale documento, presentato nel 1993 dalla Commissione europea, affronta il tema fondamentale della disoccupazione nei paesi comunitari, e rappresenta il documento che definisce le indicazioni, le direttive e i suggerimenti politici, necessari per contrastare un periodo di forte emergenza che preoccupava tutta l'Europa in quel periodo storico. In particolare, tra le varie tematiche, si annovera il rilancio dell'economia ed il forte calo dell'occupazione generale, che di riflesso interessa anche l'occupazione delle persone con disabilità. Un'evidente prova di tale situazione critica è fornita dal fatto che anche in Italia l'implementazione di una delle leggi fondamentali sull'occupazione, ovvero la L. 68/99, avviene proprio qualche anno dopo.

Le differenti politiche macroeconomiche dei vari stati membri, potrebbero essere state le principali cause della disoccupazione, causate principalmente dal basso livello degli investimenti, poca flessibilità del mercato del lavoro e dalla scarsa creazione di nuova occupazione. Ed è proprio intorno agli anni '90 che l'Europa si distingue per il basso tasso di nuovi posti di lavoro che determinarono una considerevole disoccupazione. Per questo motivo, l'economia dell'unione Europea si stava espandendo a ritmo, notevolmente, più lento rispetto al passato. Il “libro bianco” nel contesto economico infatti, fissava l'obiettivo di creare almeno 15 milioni di nuovi posti di lavoro entro l'anno 2000, dove inizialmente si stabiliva di aumentare l'offerta di lavoro di almeno 0,5 punti percentuali. Questo rapporto di Delors raffigura quali tipi di scelta di politica economica veniva considerata più adeguata nel medio termine per combattere la disoccupazione, che in Italia superava già, il 10%, mentre in Europa era dell'8,3%. Per ottenere una crescita con una maggiore occupazione il ruolo svolto dalle piccole medie imprese era assolutamente decisivo, perché rappresentavano più dei 2/3 della manodopera europea e formavano quasi il 70,3% del fatturato comunitario.

Nel programma stilato da Delors si evidenzia come, di certo, la crescita economica non è sufficiente se non viene pianificata una sostanziale riforma del mercato del lavoro, che è una delle principali cause della disoccupazione. Delors ha sottolineato come oltre la metà dei lavoratori disoccupati totali sono inattivi di lungo periodo. Per capire bene le dinamiche occupazionali occorre evidenziare l'importanza di quattro macro argomenti fondamentali:

- La necessità di un cambio culturale dell'imprenditorialità, con imprese che creano l'opportunità al lavoratore di esprimere al meglio la propria creatività.
- Una visione diversa dell'occupabilità, dove si evidenzia il bisogno di politiche fiscali e previdenziali a favore dell'occupazione attraverso misure attive.
- Incentivare l'adattabilità sia dei lavoratori che delle imprese.
- Politiche di pari opportunità, indispensabili per l'inserimento lavorativo senza discriminazioni di genere, ed in particolare senza discriminazione per le persone con disabilità.

Le azioni principali evidenziate dal Delors per aumentare l'occupazione sono:

- Promuovere l'istruzione e la formazione per tutto il periodo lavorativo;

---

<sup>12</sup>Conosciamoci con la sindrome di down, la legislazione europea per i cittadini disabili, cit, pag 49

<sup>13</sup>Commissione Europea, HELIOS II - Guida europea di buona prassi, 1996

- Incrementare la flessibilità sia interna che esterna;
- Limitare il costo del lavoro in particolare quello poco qualificato;
- Rivedere le politiche occupazionali;
- Rispondere alle nuove esigenze;

Ed è proprio intorno agli anni '90 che si evince un notevolmente cambiamento di pensiero relativo alla politica di integrazione ed inclusione, modificando l'atteggiamento da assistenzialista ad una filosofia di vita indipendente. Questa trasformazione è tutt'ora in corso, in quanto molto articolata e complessa.

Di notevole importanza fu la Carta sociale europea<sup>14</sup>, revisionata nel 1996, entrata in vigore nel 1999, ha sostituito il trattato iniziale del 1961, con lo scopo di assicurare alle popolazioni degli Stati membri, diritti politici, civili e sociali a sostegno del loro benessere. Tale documento è suddiviso in VI parti, di cui si riporta di seguito un estratto rilevante *“Per garantire alle persone portatrici di handicap l'effettivo esercizio del diritto all'autonomia, all'integrazione sociale ed alla partecipazione alla vita della comunità, a prescindere dall'età e dalla natura ed origine della loro infermità, le Parti si impegnano in particolare:”*<sup>15</sup>

Inoltre nella Carta sociale europea ci si impegna *“A favorire il loro accesso al lavoro con ogni misura suscettibile d'incentivare i datori di lavoro ad assumere ed a mantenere in attività persone inabili o minorate in un normale ambiente di lavoro e ad adattare le condizioni di lavoro ai loro bisogni o, se ciò fosse impossibile per via del loro handicap, mediante la sistemazione o la creazione di posti di lavoro protetti in funzione del grado di incapacità. Tali misure potranno giustificare, se del caso, il ricorso a servizi specializzati di collocamento e di accompagnamento;”*

Mentre la carta sociale sopra descritta affronta numerosi argomenti tra i quali anche le tematiche relative alle persone con disabilità, sempre nel 1996 la Comunità Europea elabora una comunicazione specifica sul tema della disabilità. La comunicazione della Commissione sulla parità di opportunità per i disabili<sup>16</sup> del 30 luglio 1996, denominata come una nuova strategia della Comunità europea, per le persone con disabilità, con l'intento di promuovere il percorso da intraprendere per la realizzazione delle pari opportunità. Attraverso il dialogo politico, sociale fra gli Stati membri, nella realizzazione di principi fondamentali come l'uguaglianza e l'integrazione.

Verso la fine del 2000, i Presidenti del Parlamento europeo, della Commissione europea e del Consiglio d'Europa proclamarono la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>17</sup>, detta più comunemente la Carta di Nizza, è molto significativa in quanto può essere considerata come una “Costituzione europea”, perché contiene i principi generali della dichiarazione universale dei diritti umani del 1948 e quelli descritti in ogni costituzione dei paesi appartenenti all'Ue. È composta da 54 articoli a tutela della dignità, dell'uguaglianza, della solidarietà, della cittadinanza e della giustizia, in particolare l'art. 26 è rivolto alle persone con disabilità: *“L'Unione riconosce il diritto delle persone con disabilità a beneficiare di misure intese a garantire l'autonomia, l'inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità”*<sup>18</sup>.

L'Unione europea a dicembre 2010 aderisce ufficialmente alla Convenzione internazionale sui diritti delle persone con disabilità<sup>19</sup> (CRPD), con l'entrata in vigore il 22 gennaio 2011. Rappresenta il primo trattato, a cui l'Unione Europea ha aderito nel suo insieme, sui diritti umani, con lo scopo di guidare la politica internazionale e gli ordinamenti legislativi degli Stati membri, promuovendo una collaborazione internazionale per costruire una società di integrazione. Questa adesione ha permesso

<sup>14</sup> European Council, The European Social Charter, 1996

<sup>15</sup> European Council, The European Social Charter, 1996 art 15

<sup>16</sup> European Parliament, Resolution on the Commission's communication on equality of opportunity for people with disabilities, July 1996

<sup>17</sup> Official Journal of European Communities, Charter of fundamental Rights of the European Union

<sup>18</sup> Official Journal of European Communities, Charter of fundamental Rights of the European Union, art 26

<sup>19</sup> United Nations, Convention on the Rights of Persons with Disabilities, 2011

all'Unione europea di attuare programmi, strategie e politiche a sostegno dell'uguaglianza, dell'inclusione e dell'*empowerment*. L'adesione alla convenzione obbliga l'Ue a promuovere tutti i diritti garantiti alle persone con disabilità, ciò però non significa che accada in tutti gli Stati membri, pertanto ciascun Stato deve provvedere ad una adesione formale autonoma. I principi fondamentali della CRPD si riflettono nella Strategia europea sulla disabilità 2010-2020. La strategia rappresenta un impegno a migliorare la partecipazione delle persone con disabilità nell'economia, nella società e nell'esercizio dei loro diritti. I principali temi di lavoro sono, l'uguaglianza, la partecipazione, l'accessibilità, l'occupazione, l'istruzione e la formazione, la protezione sociale, la salute e l'abolizione delle barriere di varia natura. Anche in ambito strategico si è sempre in continua evoluzione, si sta già applicando il programma della Strategia europea sulla disabilità 2020-2030, con una visione sempre più inclusiva nel rispetto delle libertà fondamentali di ogni persona.

### 3. Legislazione nazionale

In Italia, la storia dell'evoluzione legislativa legata al mondo della disabilità trae le proprie origini dalla Costituzione. Infatti, nel nostro principale ordinamento è possibile rintracciare i principi fondamentali di uguaglianza, dei diritti per tutti i cittadini ed in particolare “..il diritto al lavoro”<sup>20</sup>. In aggiunta l'articolo 38 fa chiaro riferimento alla situazione dei disabili recitando “..*Gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale.*”<sup>21</sup>.

Focalizzandoci poi sulle politiche lavorative, possiamo definire il 1968 come una data fondamentale di inizio delle leggi sull'occupazione lavorativa per le fasce più deboli. Proprio in quell'anno, viene implementata dal Parlamento la legge n. 482/68 Disciplina generale delle assunzioni obbligatorie che “..*disciplina l'assunzione obbligatoria.. degli invalidi di guerra, militari e civili, degli invalidi per servizio, degli invalidi del lavoro, degli invalidi civili, dei ciechi, dei sordomuti, degli orfani e delle vedove dei caduti in guerra o per servizio o sul lavoro*”<sup>22</sup>.

Prima dell'introduzione di questa legge, il collocamento al lavoro delle categorie più svantaggiate era regolato da varie leggi speciali prive di un unico obiettivo ma con l'intento di legiferare individualmente le singole e specifiche categorie. La legge n. 482/68 per la prima volta si rivolge ad una categoria più ampia, riordinando così in un unico provvedimento tutte le norme precedenti, orientata quindi non solo alle persone con disabilità in senso stretto ma anche ai lavoratori che appartengono alle seguenti categorie: invalidi di guerra, invalidi civili, invalidi del lavoro, vedove e orfani di guerra, successivamente furono introdotti anche gli invalidi psichici e gli invalidi extracomunitari presenti in Italia. La norma si rivolge alle amministrazioni sia pubbliche che private con più di 35 dipendenti, con l'obbligo di assumere lavoratori così detti svantaggiati con un'aliquota pari al 15% del personale in servizio. Nell'obbligatorietà dell'assunzione venivano esclusi i soggetti che avevano superato i 55 anni, coloro che avevano perduto la capacità lavorativa ed i soggetti che potevano rappresentare un pericolo alla propria salute o alla salute altrui, nonché alla sicurezza degli impianti.

I benefici più evidenti di questa legge sono rappresentati dall'abbattimento delle barriere economiche e culturali che ostacolavano l'ingresso nel mondo del lavoro per le persone con limitate capacità produttive, permettendo così di sostenere il diritto al lavoro. In riferimento ai limiti, potremmo evidenziare la difficile applicabilità della norma, in quanto, sebbene la legge imponesse l'obbligo di assunzione alle aziende, il disincentivo (sanzioni) in caso di inadempimento da parte di quest'ultime era troppo lieve. Tale comportamento è spiegabile, tra le altre, dalla mancanza di un effettivo incentivo o beneficio economico per le aziende che rispettassero la norma.

---

<sup>20</sup> Costituzione della Repubblica Italiana, 22 Dicembre 1947, art. 4.

<sup>21</sup> Costituzione della Repubblica Italiana, 22 Dicembre 1947, art. 38.

<sup>22</sup> Legge 2 Aprile 1968, n. 482, Disciplina generale delle assunzioni obbligatorie presso le pubbliche amministrazioni e le aziende private, art. 1.

L'evoluzione dell'apparato legislativo nell'ambito del lavoro per le persone disabili vede l'emanazione della legge n. 381/1991. Tale legge nasce per disciplinare le cooperative sociali, con lo scopo di stabilire l'aspetto giuridico-economico dell'impresa sociale e *“finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate”*<sup>23</sup>.

Infatti a differenze delle imprese tradizionali che hanno generalmente obiettivi di tipo economico, le cooperative sociali nascono con finalità di integrazione sociale, attraverso l'erogazione di servizi socio-sanitari ed educativi oppure attraverso l'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati in qualità di socio lavoratori.

Quindi con la legge n. 381/91 l'inserimento lavorativo delle persone con disabilità non avveniva più attraverso l'imposizione come previsto dalla legge 482/68 ma attraverso la promozione di vari processi tra cui anche benefici fiscali e tributari.

Nello stesso periodo, viene emanata la legge 104 del 1992 cd Legge quadro, tutt'ora in vigore, che fornisce la definizione di “handicap” ed è creata con l'obiettivo di promuovere *“la piena integrazione nella famiglia, nella scuola, nel lavoro e nella società”*<sup>24</sup>.

Tale iniziativa intende quindi garantire i diritti fondamentali delle persone con disabilità per l'intera vita del cittadino, dall'inserimento all'asilo nido, al percorso scolastico, alla formazione professionale fino all'inserimento lavorativo. Questa legge ha definito una descrizione chiara delle linee guida da applicare per migliorare le condizioni di vita delle persone con disabilità, nello specifico il lavoratore affetto da una grave disabilità, può avvalersi di permessi giornalieri fino ad un massimo di tre giorni lavorativi mensili, se l'handicap accertato è superiore del 66,6% il lavoratore ha diritto di scegliere la sede di lavoro più vicina ed infine può ottenere anche agevolazioni fiscali.

Nella seconda metà del XX secolo, abbiamo assistito ad una notevole evoluzione legislativa, a tutela dei diritti fondamentali delle persone con disabilità. Questo scenario definisce una decadenza del vecchio modello di welfare, generando un'apertura sociale e culturale, nei confronti delle persone più svantaggiate. Nascono così nuovi interventi legislativi con lo scopo di affermare i diritti enunciati dalla Carta Costituzionale che favoriscono l'integrazione nel mondo del lavoro e nella vita sociale per le persone con disabilità. L'aspetto legislativo del welfare è però una materia alquanto complessa ed articolata, pertanto la legislazione è ancora attiva ed in continua evoluzione. La legge che, in modo particolare ha evidenziato questo percorso legislativo è la legge n. 68 del 12 marzo 1999.

#### 4. Legge 68/99 del 12 marzo 1999

La legge 68/99 *“Norme per il diritto al lavoro delle persone disabili”* è stata emanata il 12 marzo del 1999 dal Governo D'Alema, pubblicata nella G.U. il 23 marzo 1999 ed è entrata in vigore il 18 gennaio 2000, dopo circa duecentottanta giorni dalla data della sua pubblicazione nella G.U., per permettere alla Presidenza del Consiglio dei ministri e il Ministro del Lavoro di mettere in atto i provvedimenti regolamentativi e attuativi relativi alla nuova norma prima della sua entrata in vigore. L'art.1 della legge 68/99 definisce che *“la presente legge ha come finalità la promozione dell'inserimento e della integrazione lavorativa delle persone disabili nel mondo del lavoro attraverso servizi di sostegno e di collocamento mirato”*<sup>25</sup>. La differenza sostanziale tra la L. 482/68 e la L. 68/99 è generata dal tipo di collocamento, nella prima si parla di “collocamento obbligatorio” mentre nella seconda si parla di “collocamento mirato” rendendo così, la legge per certi versi molto più inclusiva, valorizzando le persone con disabilità, evidenziando i loro punti di forza e le diverse abilità. L'art. 2 *“Per collocamento mirato dei disabili si intende quella serie di strumenti tecnici e di supporto che permettono di valutare adeguatamente le persone con disabilità nelle loro capacità*

<sup>23</sup> Legge 8 Novembre 1991, n. 381, art. 1

<sup>24</sup> Legge 5 Febbraio 1992, n. 104, Legge-quadro per l'assistenza e l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate, art.1.

<sup>25</sup> Art. 1 della Legge 12 marzo 1999 n. 68 GU

*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*"<sup>26</sup>. La nuova normativa ha sottolineato l'importanza di un percorso personalizzato, prevedendo servizi, azioni, meccanismi e soluzioni per ogni singolo beneficiario con lo scopo di concretizzare il collocamento mirato. Questo percorso può essere realizzato attraverso una riqualificazione professionale appropriata con le spese sostenute dalle Regioni. A tal proposito, bisogna ricordare che con la pubblicazione dei decreti della Presidenza del Consiglio dei ministri del 5 agosto 1999, è stato attuato il processo di decentramento sul tema del lavoro, trasferendo risorse dal Ministero del Lavoro e dai suoi organi periferici alle Regioni e Province. La legge 68/99 si rivolge alle persone con disabilità in età lavorativa dai 15-65 anni, modificando così il limite dei 55 anni previsti nella precedente norma 482/68. Pertanto i soggetti che possono beneficiare di questa legge sono:

- Persone in età lavorativa con minorazioni sensoriali, psichiche, fisiche, intellettive e con una riduzione della capacità lavorativa superiore al 45%. La percentuale di invalidità deve essere accertata da una Commissione medica costituita presso le Aziende sanitarie locali. A questa Commissione viene pertanto affidato il compito di esaminare la persona con disabilità, analizzando la compromissione funzionale insieme ad un'analisi socio-lavorativa, per permettere la stesura di una adeguata valutazione globale necessaria all'inserimento nel mondo del lavoro. I risultati della valutazione medica sono necessari alla stesura di una relazione conclusiva, dove vengono anche indicate le seguenti tipologie di collocamento, senza la necessità di supporto, con supporto di mediazione oppure con il supporto di strumenti tecnici;
- Persone con invalidità da lavoro riconosciuta e accertata dall'Inail, superiore al 33%. In questo caso è sufficiente una percentuale di invalidità più bassa rispetto alla precedente proprio per tutelare maggiormente gli invalidi da lavoro rispetto agli invalidi civili;
- Persone non vedenti con una vista non superiore ad un decimo oppure sordo-muti dalla nascita o comunque prima dell'apprendimento della lingua parlata.
- Persone invalide di guerra, invalidi civili di guerra e invalidi per servizio appartenenti alle categorie previste nel Dpr 915/1978 e successive modifiche. Naturalmente è necessario sottoporsi alla valutazione della Commissione medica ospedaliera, si tratta comunque di categorie che si stanno sempre più esaurendo;

Tra i beneficiari non sono indicati i profughi, gli orfani e le vedove, in quanto questa normativa si riferisce nello specifico ai lavoratori disabili e non alle persone svantaggiate per le quali invece, è prevista una normativa *ad hoc*.

Per beneficiare del collocamento mirato le persone con disabilità aventi le caratteristiche sopra descritte devono iscriversi, se disoccupati, nell'elenco a loro riservato presso i Centri per l'impiego locali. A differenza del passato, l'elenco è unico, quindi un'unica graduatoria per evitare discriminazioni tra categorie. Definirne le modalità e i criteri per la stesura della graduatoria è compito della Regione, invece la Commissione provinciale approva l'elenco unico e la graduatoria, compila le schede individuali dei singoli soggetti con le proprie caratteristiche e colloca i lavoratori in elenco, nel rispetto della graduatoria favorendo l'obiettivo del collocamento mirato, grazie anche alla collaborazione dei servizi sociali, sanitari, educativi e formativi del territorio che permettono di effettuare un'attenta analisi delle caratteristiche sia della persona che del posto da assegnare.

---

<sup>26</sup> Art. 2 della Legge 12 marzo 1999 n. 68 GU

I datori di lavoro che sono tenuti all'adempimento del collocamento mirato possono essere rappresentati sia da aziende pubbliche che private. I parametri di obbligatorietà, previsti solo in caso di nuove assunzioni, sono stati così legiferati:

- Da 1 a 14 dipendenti, nessun obbligo;
- Da 15 a 35 dipendenti, l'obbligo di una persona con disabilità;
- Da 36 a 50 dipendenti, l'obbligo di due persone con disabilità;
- Oltre 50 dipendenti, l'obbligo è nella misura del 7% dei lavoratori occupati;

L'estensione della normativa anche alle piccole e medie imprese (15-35 dipendenti) ha consentito da una parte di ampliare la platea dei soggetti obbligati e dall'altra di poter ridurre la percentuale prevista nella legge n. 482/68 del 15% portandola al 7% permettendoci così di allinearci con i parametri degli altri Paesi. Pertanto il criterio di obbligatorietà è condizionato esclusivamente dal numero dei dipendenti, ma sappiamo che le imprese possono essere qualificate anche attraverso altri indici, tra cui il fatturato, l'utile, i locali, le attrezzature impiegate ecc. La normativa prevede l'esclusione dall'obbligo dell'assunzione delle persone con disabilità nei confronti dei datori di lavoro privati e pubblici che si occupano dei trasporti di persone e merci, via terra, mare e aereo. Inoltre anche le aziende pubbliche o private che ritengono di esercitare un'attività che possa essere pericolosa o particolare e quindi non adatta ad una persona con disabilità, possono chiedere l'esonero al Centro per l'impiego. Quest'ultimo, dopo un'accurata valutazione, può concedere l'esonero solo a condizione che le aziende versino un contributo per ogni lavoratore non assunto, al Fondo regionale per l'occupazione. Il Fondo regionale ai sensi dell'art.14 della legge 68/1999 è costituito dalle regioni con lo scopo di erogare contributi alle imprese per attività di integrazione e di sostegno al collocamento delle persone con disabilità. Per l'inserimento lavorativo sono previste delle convenzioni particolare, naturalmente a conseguimento dell'obiettivo di collocamento mirato. Tali convenzioni possono essere rappresentate dai tempi e modalità di assunzione, come, la possibilità di assumere con contratto a termine, la possibilità di fare la scelta nominativa, di prevedere periodi di prova più lunghi, di programmare tirocini, di considerare deroghe alla durata dei contratti di apprendistato ecc. Le convenzioni permettono pertanto, al datore di lavoro di assolvere all'obbligo di assunzione sulla base però anche delle proprie esigenze, inoltre sono previsti anche eventuali rimborsi spese per adeguamento delle strutture o per le postazioni di lavoro. Tra i benefici economici per il datore di lavoro, di notevole rilevanza è sicuramente la fiscalizzazione dei contributi. Nel caso di disabilità fisica con percentuale di invalidità superiore al 79% e contratto di lavoro a tempo indeterminato, la misura dell'incentivo sarà del 70% della retribuzione mensile lorda imponibile ai fini previdenziali, mentre se la percentuale di invalidità è compresa tra il 67% e il 79% sempre con rapporto di lavoro indeterminato, la misura dell'incentivo scende del 35% della retribuzione mensile lorda imponibile ai fini previdenziali, per entrambi i casi la durata dell'incentivo è di 36 mesi. Nel caso invece di disabilità intellettuale o psichica, con invalidità superiore al 45% e rapporto di lavoro a tempo indeterminato, la misura dell'incentivo è del 70% della retribuzione mensile lorda imponibile ai fini previdenziali, la durata dell'incentivo è di 60 mesi, se invece il rapporto di lavoro è a tempo determinato ma di durata non inferiore a 12 mesi, la misura dell'incentivo è sempre del 70% della retribuzione mensile lorda imponibile ai fini previdenziali, ma per tutta la durata del contratto. Naturalmente nel caso di inosservanza della legge sono previste delle pesanti sanzioni amministrative ma nessuna sanzione penale, contrariamente da quanto previsto invece nella legge n. 482/68<sup>2728</sup>.

---

<sup>27</sup> Tartaglione, L., 2000, Il lavoro dei disabili, Ed. Il sole 24 ore Spa

<sup>28</sup> <http://www.cliclavoroveneto.it/assunzione-di-persone-disabili>

## 5. Il ciclo di vita di una politica pubblica

La nozione di politica pubblica trova in letteratura molteplici definizioni<sup>29</sup>. Secondo la definizione formulata da William Jenkins, non si tratta semplicemente di un fondamento giuridico, ma può essere interpretata come una pianificazione di decisioni correlate tra di loro, finalizzate al raggiungimento di obiettivi attraverso l'utilizzo dei mezzi più adeguati, prese da un attore politico o da un gruppo di attori con potere decisionale<sup>30</sup>. Pertanto le previsioni normative ne rappresentano solo una parte, in quanto il funzionamento di una politica pubblica è multidisciplinare e si compone di vari elementi, gli attori, gli obiettivi, i mezzi necessari per attuare gli interventi volti a cambiare la situazione presente. Con il termine "*policy cycle*" si definisce il processo di analisi delle politiche pubbliche, che nel tempo ha subito però varie interpretazioni. Nella versione contemporanea questo processo viene suddiviso in 5 fasi<sup>31</sup>, che vedremo di seguito cercando di individuarle nello specifico della legge in esame, anche se non sempre esiste una netta differenza del passaggio da una fase all'altra in quanto possono essere intercambiabili e sovrapponibili:

- Agenda Setting (definire il problema) costituisce il momento di inizio del ciclo di policy, pianifica tutte le attività necessarie per affrontare e selezionare i problemi o le tematiche meritevoli di un intervento pubblico; L'agenda sistemica identifica tutti i problemi in linea generale di pubblico interesse, mentre l'agenda istituzionale identifica i problemi meritevoli di attenzione e quindi quelli per i quali si è predisposti a trovare delle soluzioni. Nel nostro caso specifico della legge 68/99, il problema in questione era l'incremento dell'occupazione delle persone con disabilità. Questo argomento si è sviluppato nel tempo: nasce dal tema affrontato dall'Europa dell'inclusione sociale per le persone con disabilità, giungendo poi alla conclusione che il lavoro è uno strumento fondamentale di integrazione. Quindi per addentrarci nell'argomento specifico dell'occupazione, lasciando da parte l'importante tema dell'inclusione sociale, possiamo affermare che l'Europa ha sollecitato i vari Stati membri a sostenere programmi di azione per l'integrazione sia occupazionale che sociale per le persone con disabilità già dal 1974<sup>32</sup>. Successivamente intorno agli anni '90 attraverso la Strategia europea nei confronti dei disabili si riconosce la prima policy europea a tutela dei diritti delle persone con disabilità, con l'impegno di rimuovere tutti gli ostacoli per la piena partecipazione della vita sociale. Sicuramente le sollecitazioni dall'Europa, accompagnate da continue richieste da parte delle Associazioni di categoria e delle forze sociali, hanno portato ad una discussione e rivisitazione a livello nazionale della legge 482/68, rispetto alla quale era completamente cambiato il contesto socio-economico, non rendendola più in grado di rispondere alle domande di inserimento lavorativo e di conseguente integrazione sociale<sup>33</sup>.
- Formulazione di Politiche (trovare una soluzione), ultimato il processo di realizzazione dell'Agenda Setting, si passa attraverso un'accurata analisi, all'individuazione delle soluzioni o alle proposte di interventi statali, rispetto ai problemi evidenziati in precedenza. Per analisi si intende la raccolta delle informazioni ed identificazione delle eventuali valutazioni, mentre la scelta delle soluzioni avviene attraverso una selezione di alternative tra le opzioni valutate dai *policy makers*. Per concludere si ha poi l'approvazione della soluzione ritenuta più adeguata. Per adeguare la normativa prevista dalla L. 482/68 alle nuove esigenze venutesi a sviluppare nel tempo, sono state effettuate analisi e discussioni, per quanto non così

---

<sup>29</sup> La Spina, A. (2020). Politiche pubbliche. Analisi e valutazione. Bologna: Il Mulino. Ch. 1.

<sup>30</sup> Howlett, M., Ramesh, M., (2003). Come studiare le politiche pubbliche. Bologna: Il Mulino. Pag 9

<sup>31</sup> La Spina, A. (2020). Politiche pubbliche. Analisi e valutazione. Bologna: Il Mulino. Ch. 2.

<sup>32</sup> Vedi legislazione europea di pag. 5

<sup>33</sup> <https://www.politichesanitarie.it/archivio/2306/articoli/24812/>

strutturate, sulle soluzioni da adottare. Nonostante manchino dati specifici in questa direzione, l'opinione condivisa era che l'incremento dell'occupazione non fosse stato così rilevante, a significare che il meccanismo previsto dalla normativa della L. 482/1968 non aveva funzionato nel modo auspicato<sup>34</sup>. La discussione, al fine di incrementare l'occupazione, si sviluppò quindi attraverso l'analisi degli elementi fondamentali della legge, come i termini di obbligatorietà, le quote di riserva, le sanzioni ed in particolare il passaggio del collocamento da obbligatorio a mirato. Era infatti necessaria una rivalutazione del sistema, troppo vincolante ed eccessivamente fondato su imposizioni inattese. Un esempio di ciò era l'avviamento obbligatorio, dove non venivano considerate le capacità professionali del lavoratore e le esigenze specifiche dell'azienda<sup>35</sup>. Il passaggio dalla L. 482/68 alla L. 68/99 sancisce, sotto questo profilo, un cambiamento nel tipo di collocamento, che diviene un collocamento mirato idoneo a permettere di considerare le qualità professionali delle persone con disabilità ed inserirle nel posto più adeguato.

- Il *Decision Making* (legiferare) nell'adozione delle Politiche Pubbliche, è un processo decisionale che porta all'individuazione della *policy* o alla non decisione, sulle base delle scelte selezionate in precedenza. Con riferimento alla legge 68/99, passarono diversi anni dalla formulazione all'effettiva legislazione. Numerosi furono i Disegni di Legge presentati al Parlamento, a partire dal 1995 su iniziativa del Senatore Bastianello, ma il Disegno di Legge definitivo fu quello proposto dal Senatore Galdi il n.104 del 9 maggio 1996, approvato inizialmente con modificazioni e poi approvato definitivamente il 25 febbraio 1999. I disegni di legge presentati, però, non erano accompagnati da relazioni tecniche che avrebbero potuto in qualche modo dimostrare la validità delle richieste, ma, all'interno del progetto di legge, venivano semplicemente indicati i dati sull'andamento dell'occupazione.
- Implementazione delle Politiche detta anche più comunemente fase di attuazione della politica. Corrisponde alla fase intermedia del processo di *policy*, ed in particolare si riferisce alla concretizzazione della scelta accettata dal Governo, che può generare successo o insuccesso, della politica pubblica. Pertanto l'evoluzione della fase di implementazione determina alla fine la realizzazione degli obiettivi di *policy*. Questa fase potrebbe essere rappresentata dal coordinamento dell'aspetto organizzativo nell'attuazione della legge, che nel nostro caso specifico potremmo identificare come la necessità di adeguamento dei Centri Per l'Impiego, la necessità di strutturare i Fondi Nazionali e Regionali, oltre ad eventuali coordinamenti con l'Inps, informare ed adeguare le aziende, ed infine aggiornare e formare le persone con disabilità. A questo proposito ricordiamo che dal 2018 nasce il nuovo Ministero per la disabilità e la famiglia, una struttura di collegamento tra i vari ministeri e le Regioni, finalizzata a garantire l'attuazione delle politiche a tutela dei diritti delle persone con disabilità, dell'inclusione sociale e della loro autonomia, come indicato anche dall'ONU e dall'Unione Europea. Si occupa delle attività istruttorie al fine di favorire le intese in sede di Conferenza unificata, rivolte a potenziare una *governance* di coordinamento tra i vari livelli di governo dalle prestazioni, ai servizi socio-sanitari ed educativi. Oltre ad occuparsi di attività di informazione e comunicazione istituzionale, ed assicurare una rappresentanza di Governo negli organi nazionali, europei ed internazionali, l'aspetto che merita più attenzione nel nostro

---

<sup>34</sup> Buzzigoli A., 1999, 68/99 Una nuova legge tra nuove opportunità e nuovi vincoli, Coordinamento Ed. Callegari Giovanni e Gaudenzio Como, Collana Quaderni Media For (Pag.26)

<sup>35</sup> Buzzigoli A., 1999, 68/99 Una nuova legge tra nuove opportunità e nuovi vincoli, Coordinamento Ed. Callegari Giovanni e Gaudenzio Como, Collana Quaderni Media For (Pag.26)

caso è che favorisce e coordina le attività di studio, le ricerche e la raccolta dei dati riguardanti le persone con disabilità, in collaborazione con l'ISTAT e INPS.

- L'apprendimento e la valutazione, trascorso il tempo necessario dall'implementazione della *policy*, diventa opportuno valutarne gli effetti prodotti. Seguirà pertanto un'attenta analisi scientifica dei dati per verificare se gli obiettivi prefissati sono stati raggiunti. Le valutazioni possono essere suddivise in tre macrogruppi: ex-post, ex-ante ed in-itinere.

Nella consapevolezza che una Politica di qualità dovrebbe seguire la procedura sopra descritta, dobbiamo purtroppo evidenziare che non sempre ciò avviene, per molteplici motivi. Questo vale anche per la L. 68/99. Di conseguenza si è pertanto cercato di scomporre le dinamiche di sviluppo della legge all'interno delle cinque fasi proposte dal *Policy cycle*.

## 6. La valutazione ex-ante

La valutazione ex-ante è la forma di supporto al *policy making* più ambita e più approfondita, nell'ambito delle valutazioni, con l'obiettivo di presentare ai *policy making* un'analisi sulle varie ipotesi, considerando le aspettative sull'attuazione delle politiche pubbliche. Si tratta pertanto di una valutazione effettuata prima o durante la fase di promulgazione di un programma o di un intervento pubblico e comunque prima della fase di attuazione<sup>36</sup>. L'obiettivo è quello di condurre i decisori ad una riflessione sugli effetti che può causare un determinato intervento, attraverso un'accurata valutazione dei vantaggi, svantaggi e delle dinamiche in un'ottica di prognosi, evidenziando l'utilità, la rilevanza e l'opportunità. Si cerca quindi di prevedere i risultati della *policy making*, analizzando gli esiti, che possono essere positivi o negativi, attraverso simulazioni, prima ancora della decisione finale, sollevando così delle importanti riflessioni.

A questo tipo di valutazione possiamo attribuire la funzione di supervisore, in quanto hanno lo scopo di prevenire eventuali insuccessi oltre alla funzione di ridurre il più possibile i limiti della razionalità decisionale. Quando i dubbi e le indecisioni sono molteplici si ricorre al metodo *Staffing*, cercando conferma attraverso l'integrazione di un giudizio esperto, sulla fattibilità dell'intervento, mentre il metodo *Auditing* ha la funzione di verificare quali sono gli effetti che una determinata decisione può generare. Le metodologie utilizzate nella valutazione ex ante sono molteplici, dipendendo dal tipo di analisi, come per esempio quella che considera i vantaggi e gli svantaggi in termini giuridici, socio-economici, di sostenibilità economico-sociale o degli oneri amministrativi, oppure l'analisi multicentrica che comprende più valutazioni. Il modello AIR (Analisi impatto regolativo) è indicato per le valutazioni sia in termini giuridici che socio-economici ed ha lo scopo di analizzare l'adeguatezza della norma e di valutarne gli effetti, diretti e indiretti, voluti e non voluti, sommando quelli negativi e quelli positivi, desiderati e indesiderati, studiando infine le soluzioni più adatte. La fase finale è la consultazione, generando risposte alle domande poste in precedenza sull'applicazione della norma, risposte importanti per confermare o smentire l'applicabilità dell'intervento. In Italia l'AIR è stata introdotta con la Legge n. 50 dell'8 marzo 1999, mentre in altri paesi europei, tra cui Germania e Gran Bretagna, è già in vigore da molto più tempo. In Italia questo strumento è considerato uno strumento importante per la realizzazione delle politiche pubbliche, con l'obiettivo di conseguire il miglior rapporto costo-beneficio. Può essere effettuato sia dal governo, sia dalle regioni o da altre autorità come ad esempio l'Antitrust. L'AIR-Antitrust è l'analisi effettuata per disciplinare la concorrenza, ma purtroppo in Italia questo metodo è stato applicato solo occasionalmente e molto spesso in maniera approssimativa. Il Regno Unito è considerato uno dei paesi più virtuosi nella legislazione grazie alle esemplari attività di valutazione sull'impatto della

---

<sup>36</sup> Lippi, A., 2007, La valutazione delle politiche pubbliche. Ed. Bologna: Il Mulino Ch. 5

regolamentazione. Di significativa importanza è l'esperienza che il Regno Unito ha nella valutazione delle *public policy*, attraverso due fasi importanti denominate *Green Paper* e *White Paper*. Il *Green Paper* è un documento di consultazione prodotto dal governo con lo scopo di invitare tutte le parti interessate a partecipare ad una discussione sulla base delle proposte presentate. Questa tipologia di documento integra sia elementi di *agenda setting* sia elementi più prettamente valutativi. Il *White Paper* è invece un documento politico, prodotto dal governo sulla base delle discussioni avvenute precedentemente, con l'obiettivo di esporre le proposte per una legislazione futura. Il *White paper* può anche includere una proposta di disegno di legge, consentendo inoltre di apportare le modifiche finali prima che il disegno di legge venga presentato formalmente al Parlamento<sup>37</sup>.

Un esempio di questo procedimento di valutazione, in merito dell'inclusione lavorativa delle persone disabili, è quello che ha preceduto l'Equality Act del 2010, con il *Green Paper* "*No one written off: reforming welfare to reward responsibility*", un programma di riforma delle politiche del lavoro elaborato dal *Department for Work and Pensions* 2008. L'attività di valutazione in questo caso si è sviluppata in tre fasi:

- Il *Green Paper* è stato preceduto dal resoconto sintetico "*Background reserch and discussion paper*" intitolato "*More support, higher expectations: The role of conditionality in improving employment outcomes*".
- Successivamente, è stato creato un dibattito ben organizzato con una serie di domande con lo scopo di orientare e focalizzare un dialogo tra i vari attori e gli stakeholders.
- Per finire, il *Green Paper* è stato integrato da una valutazione AIR ex-ante con l'analisi degli eventuali costi, benefici ed effetti previsti dalle alternative presentate. (*Department for Work and Pensions*, 2008)

Il *Green Paper* "*No one written off: reforming welfare to reward responsibility*" ha portato all'adozione, nel dicembre dello stesso anno, del *White Paper* "*Raising expectations and increasing support: reforming welfare for the future*".

Per il Regno Unito la valutazione delle politiche pubbliche rappresenta una guida indissolubile nelle decisioni delle istituzioni<sup>38</sup>.

Nell'ambito della L. 68/99 la ricerca di fonti relative ad una valutazione ex-ante della riforma stessa non ha prodotto risultati di rilievo. La presunta assenza di questo tipo di analisi è stata confermata dalle testimonianze di un Dirigente Area politiche del lavoro del Veneto e di un docente dell'Università di Padova il quale non ha mancato di riportare come non fosse pratica comune al tempo della formazione della legge in oggetto. Lo stesso viene riferito dalla Responsabile del SIL (Servizio Inclusione Lavoro) di Padova durante l'intervista<sup>39</sup>.

## 7. La valutazione In-itinere

La valutazione in-itinere ha lo scopo di osservare l'andamento, i risultati e gli effetti della politica pubblica, evidenziando il sorgere di eventuali problematiche. In questo modo i *policy makers* hanno la possibilità di correggere gli errori accertati in corso d'opera, al fine di evitare il consolidarsi di effetti non conformi alle finalità della *policy*<sup>40</sup>. Questa valutazione si colloca in una fase intermedia tra l'intervento del decisore politico ed il momento dell'attuazione: nello specifico dopo la

<sup>37</sup> <https://www.parliament.uk/site-information/glossary/green-papers/>

<sup>38</sup> Dell'Aringa Carlo; 2009 "Il lavoro che cambia. Contributi tematici e raccomandazioni" Ed. Cnel Pag. 21-24

<sup>39</sup> L'intervista e le comunicazioni mail con dettaglio in appendice.

<sup>40</sup> La spina, A. 2020. Politiche pubbliche. Analisi e valutazione. Bologna: Il Mulino. Ch. 9

valutazione ex ante e prima della valutazione ex post, con l'obiettivo di rivedere i programmi in corso attraverso un'analisi diacronica, dinamica ed evolutiva, secondo quindi il loro divenire nel tempo, e attraverso un'analisi dell'azione sincronica, considerando un momento preciso. La valutazione in itinere è uno strumento importante sia per il legislatore, sia per coloro che hanno il compito di visionare e controllare gli effetti prodotti ed infine per i funzionari di governo che hanno il bisogno di una visione d'insieme per programmare gli interventi ed esercitare la propria autorità. Ad oggi risulta difficile valutare una *policy* solo attraverso il paragone dei risultati con gli obiettivi, in particolare se si riscontrano delle problematiche, necessitando anche dell'applicazione di una serie di analisi, di tipo cronologico, degli attori e delle poste in gioco, oppure delle interazioni e dei giochi. Le valutazioni in itinere più utilizzate sono: *staffing*, *monitoring* e *benchmarking*.

Lo *staffing* rappresenta principalmente una raccolta di informazioni tali da fornire dettagli sulle dinamiche di attuazione nei rapporti tra le varie sedi istituzionali.

Il *monitoring* consiste nel programmare e pianificare dei monitoraggi periodici attraverso l'utilizzo di strumenti tecnologici, fermando la raccolta dei dati e delle informazioni ad un preciso momento, come se si trattasse di una foto istantanea della situazione.

Il *benchmarking* rappresenta la valutazione più complessa, perché ha la funzione di confrontare i risultati nelle diverse implementazioni. Si ritiene che la comparazione sia necessaria per giudicare i migliori risultati e permettere pertanto, proprio attraverso lo studio di questi successi, di migliorare le performance e di promuovere l'innovazione. E' doveroso distinguere l'attività di monitoraggio dalla valutazione in-itinere, in quanto l'attività di monitoraggio consiste nelle mansioni di controllo relative all'intervento pubblico atte a rendicontare dati ed informazioni utili per il *policy maker* mentre la valutazione in-itinere ha la funzione di esaminare gli *outcomes* di una *policy* sui suoi beneficiari, oltre alla funzione di verificare le qualità o le criticità delle informazioni derivanti dal monitoraggio in atto, per poter offrire una panoramica sull'andamento della politica<sup>41</sup>. Di seguito possiamo osservare i vari ambiti di monitoraggio.

#### Il monitoraggio dei risultati di prodotto e dei risultati di impatto

Il monitoraggio dei risultati di prodotto (*outcome*) è una valutazione di tipo quantitativa. A conclusione del ciclo di attuazione è possibile analizzare i primi risultati della *policy*. Non è necessario che abbia raggiunto gli obiettivi prefissati, ma deve essere stata attuata almeno la realizzazione concreta al momento del monitoraggio. Questo monitoraggio ha lo scopo di fornire valori concreti e stimabili sullo stato di avanzamento dei lavori, sullo stato di progressiva realizzazione di una *policy* e su dati e informazioni sul prodotto della politica. Nel nostro caso studio, questa tipologia di monitoraggio dovrebbe individuare il numero di soggetti beneficiari che grazie alla Legge 68/99 sono riusciti a trovare un'occupazione.

Il monitoraggio dei risultati di impatto (*impact*) è l'analisi che permette di valutare i primi effetti di una *policy*, molto simile come valutazione alla valutazione ex post, ma applicabile anche se la fase di attuazione non è ancora completata. Con riferimento alla Legge in esame, questa tipologia di monitoraggio vuole misurare quanto effettivamente le attività realizzate siano state determinanti nell'apportare modifiche sull'occupazione delle persone con disabilità<sup>42</sup>.

Il tema complesso dell'occupazione per le persone con disabilità ha suscitato notevoli discussioni nel tempo, in quanto oltre ad essere un argomento di notevole importanza sociale sul tema

---

<sup>41</sup> Lippi, A., 2007, La valutazione delle politiche pubbliche. Ed. Bologna: Il Mulino Pag. 119-123

<sup>42</sup> Moro; G., 2005, "La valutazione delle politiche pubbliche" Ed. Carrocci Pag. 35

dell'inclusione è anche oggetto di osservazioni e di monitoraggi sugli effetti prodotti dopo l'introduzione della Legge 68/99. Di seguito affronteremo parallelamente questi due tipi di valutazione.

Gli articoli della Legge che stiamo osservando prevedono l'elaborazione biennale di un monitoraggio sull'andamento dell'occupazione di ogni singola Regione<sup>43</sup>, ai fini della realizzazione della Relazione al Parlamento<sup>44</sup>. Queste Relazioni al Parlamento si suddividono in due parti, nella prima parte si raccoglie una sintesi dei dati nazionali mentre nella seconda parte i dati sono espressi nel dettaglio per ogni singola Regione. I valori assoluti che si evidenziano nelle Relazioni<sup>45</sup>, per i quali si possono ricavare delle serie storiche senza lacune, sono il numero di iscritti alle liste ed il numero di nuovi avviamenti, con distinzione di genere. In mancanza di un riferimento specifico, il valore assoluto degli iscritti alle liste per il collocamento risulta essere il valore considerabile più idoneo a descrivere il numero di disoccupati, con una certa approssimazione data dal tempo necessario per la cancellazione dalle liste a seguito dell'avvenuta assunzione.

Il dato emergente relativo al numero di avviamenti è presentato solo come valore assoluto (con l'aggiunta della distinzione per genere nell'ultima Relazione), senza invece riportare alcuna suddivisione per classi di età della persona assunta. Questa classificazione avrebbe potuto essere un indicatore importante sulle dinamiche occupazionali, infatti, se risultasse una percentuale elevata di iscritti di prima fascia, potremmo dedurre che l'accesso al mondo del lavoro per i giovani è complicato. Invece, diversamente, se risultasse una percentuale più alta di iscritti di seconda o terza fascia, significherebbe che non c'è continuità lavorativa e quindi stabilità. Manca inoltre una distinzione degli iscritti in base alla percentuale di invalidità, che potrebbe indicare all'interno del macro-gruppo quali sono i sottogruppi più deboli, e che hanno pertanto bisogno di un accompagnamento particolare nel mercato del lavoro. Naturalmente in questi termini sarebbe stato importante avere anche i valori assoluti della forza lavoro e degli occupati in modo tale da comparare ed evidenziare gli scostamenti. Lo stesso si può affermare per il numero di nuovi avviamenti: se avessimo la distinzione per fasce di età si potrebbe sicuramente eseguire una lettura più approfondita ed esaustiva dei dati.

I nuovi avviamenti nel monitoraggio sono suddivisi, oltre che per genere (solo dall'ultima Relazione), per tipologie di avviamento, tra cui l'avviamento Numerico, quello Nominativo e quello Convenzionale, in modo da distinguere se l'assunzione avviene per merito dell'elenco del Centro per l'Impiego, oppure su specifica richiesta o attraverso una convenzione tra uffici competenti e datore di lavoro. Qui emerge che l'avviamento numerico è il sistema meno utilizzato, mentre le assunzioni nominative risultano essere invece quelle che, dai dati rilevati, appaiono interpretare nella maniera più efficace le esigenze del datore di lavoro e del lavoratore.

Un altro valore assoluto che compare dai primi monitoraggi sono le quote di riserva<sup>46</sup>, ossia quante assunzioni di lavoratori disabili sono necessari alle imprese per adempiere agli obblighi previsti dalla legge, con il dettaglio dei posti rimasti scoperti, suddivisi in tre classi a seconda del numero di dipendenti (da 15 a 35, da 36 a 50, e oltre 50). Questa informazione potrebbe essere utilissima per verificare l'efficacia della legge, minore è il numero di posti scoperti maggiore risulta essere l'efficacia della legge. Purtroppo già dai primi monitoraggi si evince che, dai dati raccolti dalle

---

<sup>43</sup> Legge 12 marzo 1999, n. 68 "Norme per il diritto al lavoro dei disabili" Art.21

<sup>44</sup> Pubblicate sul sito del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali: <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/disabilita-e-non-autosufficienza/focus-on/norme-sul-collocamento-al-lavoro-delle-persone-disabili/Pagine/Relazioni-al-Parlamento.aspx>

<sup>45</sup> II – IX Relazione al Parlamento

<sup>46</sup> II Relazione al parlamento

single province, i posti scoperti sono più del 50%. Notiamo però che non tutte le province hanno risposto alla comunicazione dei dati, emerge così una grave carenza, in quanto i dati raccolti sono incompleti e di conseguenza qualsiasi considerazione o valutazione potrebbe non essere attendibile. In merito ai posti scoperti, potrebbero esserci imprese che scelgono di pagare la sanzione piuttosto che assolvere l'obbligo della legge. Non è però specificato se il numero di posti scoperti comprende anche queste aziende, rendendo così impossibile da capire se ogni posto scoperto corrisponde effettivamente ad una nuova opportunità di lavoro oppure no.

Infine manca indicazione del numero di eventuali obblighi sospesi. Infatti, il datore di lavoro può inoltrare richiesta di sospensione temporanea dell'adempimento degli obblighi se ritiene di avere i requisiti, rimanendo però obbligato a versare un contributo al Fondo Regionale per ogni unità non assunta.

Col trascorre del tempo le Relazioni al Parlamento si sono perfezionate, aggiungendo contenuti, tanto che nell'ultima Relazione pubblicata a Gennaio 2021<sup>47</sup> compare per la prima volta il numero assoluto degli occupati distribuiti per ogni singola regione. Purtroppo però la serie storica di questo dato non è completa. Inoltre la raccolta di questo valore è affidata alle imprese, che hanno l'obbligo di dichiarare attraverso il PID (Prospetto Informativo Disabili) il numero di occupati solo se al 31 dicembre hanno subito modifiche rispetto al prospetto disabili dell'anno precedente<sup>48</sup>. Quindi per la raccolta di questo dato ci si affida esclusivamente alle imprese, senza avere un diretto controllo della situazione.

Nella Relazione più recente è presente anche il valore assoluto dei disoccupati ossia gli iscritti alle liste di collocamento mirato, divisi per titolo di studio posseduto, accompagnato però da un chiarimento, cioè che il 20% dei servizi non forniscono questa informazione<sup>49</sup>.

Il flusso di iscritti alle liste attraverso la quantificazione dei nuovi ingressi e delle uscite potrebbe inoltre essere un indicatore importante per determinare i nuovi avviamenti, tenendo presente che le uscite dalle liste rappresentano sia i nuovi avviamenti, sia le cancellazioni. Le cancellazioni possono avvenire per vari motivi: trasferimento ad altra provincia, raggiungimento età pensionabile, mancata risposta alla convocazione o rifiuto del posto di lavoro per due volte senza giustificato motivo ecc. Quantificare il numero assoluto di quest'ultima motivazione potrebbe essere importante per riconoscere un buon funzionamento o meno del sistema di collocamento mirato, ma ancora una volta il dettaglio della motivazione non è disponibile per il 60-70% dei casi<sup>50</sup>.

Anche il dato degli avviamenti degli iscritti nell'elenco di collocamento è ora ben dettagliato, ma nella maggior parte delle classificazioni il valore assoluto Non Disponibile è elevato, come per esempio nella classifica degli avviamenti per categorie professionali. La relazione ha infatti evidenziato una mancanza di informazioni del 40% a livello nazionale, fino all'80% registrato nelle regioni del Centro Italia<sup>51</sup>.

Infine l'analisi delle risoluzioni dei rapporti di lavoro ed in particolare delle cause di cessazione, potrebbero completare la panoramica degli andamenti occupazionali, ma nello specifico della tabella delle risoluzioni dei rapporti di lavoro pubblico, per il 35% il dato risulta non dispone. Quindi possiamo affermare che sicuramente l'ultima Relazione al Parlamento<sup>52</sup> è la più esaustiva, ricca di contenuti e di informazioni, ma nonostante tutto, in alcuni casi, la percentuale di valori non disponibili è talmente importante che potrebbe compromettere qualsiasi tipo di valutazione si voglia effettuare sugli elementi raccolti.

---

<sup>47</sup> IX Relazione al Parlamento pag. 40

<sup>48</sup> IX Relazione al Parlamento pag. 46

<sup>49</sup> IX Relazione al Parlamento pag. 74

<sup>50</sup> IX Relazione al Parlamento pag. 79

<sup>51</sup> IX Relazione al Parlamento pag. 89

<sup>52</sup> IX Relazione al Parlamento

I dati principali che mancano in serie storica, utili per fare una prima e semplice valutazione della legge in esame, sono la forza lavoro, ossia tutte le persone che hanno ricevuto, previo accertamento dalla commissione medica; lo stato invalidante, utile al fine del collocamento mirato; i disoccupati e gli occupati, classificati per classi di età, percentuale di invalidità e titolo di studio.

Se ci fossero tutte le serie storiche dei tre dati espressi sopra e fosse verificata l'esaustività della raccolta, riportando delle percentuali minimali di dati non disponibili, sarebbe davvero possibile verificare l'andamento dell'occupazione negli anni, ricavare il tasso di occupazione ed il tasso di disoccupazione. L'analisi dell'andamento, per esempio, dei tassi di occupazione e di disoccupazione dal 1999 ad oggi potrebbe permetterci subito di fare una prima seppur grossolana valutazione. Naturalmente più a pie sono le informazioni e più i dati sono frammentati e dettagliati, maggiori sono le considerazioni e le valutazioni che si rendono possibili. Essenziale è però la precisione dei dati raccolti: se vige troppa incertezza qualsiasi analisi potrebbe non essere attendibile. Oltre alla valutazione dell'andamento occupazionale si sarebbero potute fare anche delle analisi a confronto. Con la serie storica dei dati del periodo antecedente alla legge si sarebbe potuto ottenere una valutazione a confronto tramite l'approccio metodologico ideale che paragona l'impatto occupazionale concretizzato nella situazione di attuazione della politica oggetto di analisi con quello di un contesto in cui la politica non è applicata, naturalmente alle stesse condizioni del mercato del lavoro e riferito a soggetti destinatari con caratteristiche omogenee. Si sarebbe potuto comparare i dati sull'occupazione del periodo antecedente di qualche anno all'implementazione della legge (1995-1998) con il periodo immediatamente successivo (1999-2002) in quanto la platea dei soggetti beneficiari era simile ed inoltre i principali indicatori del mercato del lavoro evidenziavano in quel periodo una notevole stabilità delle caratteristiche generali: le condizioni erano tali che avrebbero permesso una valutazione attendibile dei primi risultati di impatto della legge. In un'altra valutazione invece si sarebbero potuti comparare, dal 1999 ad oggi, l'andamento del mercato del lavoro ordinario con il mercato del lavoro per le persone con disabilità, considerando i fattori esogeni ed endogeni che in qualche modo avrebbero potuto condizionare eventuali effetti, sotto il profilo economico, legislativo e politico. Si sarebbe trattato, praticamente, di comparare i dati raccolti dei due ambienti di mercato del lavoro tra di loro, con lo scopo di verificare l'esistenza di una sincronia oppure di una diacronia. L'Istat, che è l'ente nazionale principale per quanto riguarda questi dati statistici, è infatti dotato di importanti e molteplici dati sull'occupazione generale, dai valori assoluti ai tassi di occupazione e disoccupazione. Invece, nello specifico dell'occupazione per le persone con disabilità, le banche dati Istat non forniscono delle tavole complete di dati, ma sviluppano principalmente indagini legate soprattutto all'aspetto socio-sanitario. Solo nel settore "Disabilità in cifre" si può trovare qualche dato ma purtroppo di poca rilevanza.

Aperto gli orizzonti, inoltre, si potrebbero comparare i dati nazionali sull'occupazione delle persone con disabilità con altri paesi europei o con la valutazione media europea, in modo tale da evidenziare in quale posizione si collochi l'Italia rispetto al resto dell'Europa. Ecco perché nonostante la cadenza periodica nella comunicazione dei dati da parte delle Regioni, mancano studi longitudinali e di confronto. Una buona rete di informazioni ed un minuzioso sistema di raccolta dati si rendono necessari per una valutazione politica adeguata allo scopo di sottoporre eventuali osservazioni, volte al miglioramento, nel nostro caso, dell'inclusione lavorativa e del collocamento mirato, alle istituzioni ed ai decisori politici che attraverso analisi qualitative e quantitative potranno intervenire ed eventualmente modificare i processi, rendendoli più efficaci ed efficienti.

## Il monitoraggio finanziario

Terminata la trattazione dei monitoraggi di impatto e di prodotto, dobbiamo considerare un altro profilo di valutazione, cioè quello relativo all'aspetto finanziario. Il monitoraggio finanziario esamina il profilo monetario, le entrate e le uscite del bilancio pubblico come parte fondamentale all'interno del processo di *policy*. L'analisi dei flussi finanziari produce informazioni di notevole importanza per i *policy maker*, in modo particolare nel nostro paese, che presenta un debito pubblico alquanto elevato. Il controllo continuo dei flussi monetari in entrata ed in uscita consente di analizzare in tempo reale l'eventuale scostamento dagli obiettivi iniziali: ad esempio il riscontro di un ritardo nei pagamenti potrebbe indicare una difficoltà di attuazione burocratica della *policy*. Il monitoraggio sui flussi di spesa non è sufficiente per giudicare una *policy*, ma senza dubbio contribuisce ad arricchirne la valutazione. Nel dettaglio il monitoraggio può avvenire attraverso la raccolta delle informazioni durante la fase di realizzazione oppure dopo che sia stato completamente erogato l'intero ammontare. Questo monitoraggio viene molto utilizzato specialmente nella realizzazione delle opere pubbliche.

Inoltre un buon monitoraggio finanziario inerente alle politiche di spesa pubblica deve poter sempre esaminare le varie fasi, dall'impegno, alla liquidazione, all'ordinazione ed al pagamento.

Dopo aver analizzato l'andamento occupazionale con lo scopo di definire i risultati o gli effetti della legge in esame, sarebbe importante individuare e quantificare l'investimento che lo Stato sostiene sotto il profilo monetario. Nel nostro caso specifico già una valutazione quantitativa, in termini monetari, della spesa complessiva sostenuta potrebbe indicare quanto il nostro Paese ha investito per la realizzazione di questa *policy*, rispetto ai risultati ottenuti ed aprendo la possibilità di effettuare una comparazione con Paesi aventi legislazioni simili.

L'art. 13 comma 4 della Legge 68/99 prevede la costituzione di un Fondo Nazionale istituito per il diritto al lavoro delle persone con disabilità, con lo scopo di finanziare la fiscalizzazione totale dei contributi previdenziali ed assistenziali (INPS). Nelle Relazioni al Parlamento questo valore è indicato quasi per tutta la serie storica ad eccezione degli anni 2014-2015, proprio nel periodo che ha determinato un importante cambiamento relativo alla destinazione del Fondo. Infatti dal 2015 la gestione dell'erogazione dei finanziamenti all'INPS avviene direttamente attraverso il Fondo Nazionale e non più a gestione intermediata del Fondo Regionale. Giusto per capire l'entità di questo Fondo Nazionale riportiamo l'ammontare complessivo degli ultimi tre anni: nel 2016 euro 20.915.742, nel 2017 euro 88.441.090,86 e nel 2018 euro 29.165.061,84. Questo dato, oltre che rappresentare l'entità del Fondo Nazionale, per il resto è davvero di marginale utilità in quanto spesso non è possibile valorizzarne il contenuto a causa di gravi carenze nella raccolta di ulteriori dati utili a descriverne la distribuzione su base territoriale e rispetto alle generalità dei destinatari.

L'ultima Relazione al Parlamento indica il numero di nuove assunzioni suddivise per tipologia, per grado di disabilità e per anno, seguita da una previsione dei benefici fiscali. Mancano tuttavia indicazioni sui contratti di lavoro già esistenti. Diversamente se, ci fosse stato il numero di contratti di lavoro in essere per ogni anno, quindi sia le nuove assunzioni che quelle già esistenti dagli anni precedenti, che beneficiano dello sgravio fiscale e con l'importo totale dello stesso ben definito, si sarebbero potute fare delle considerazioni più ampie. Si potrebbe valutare lo sgravio fiscale medio per contratto di lavoro: anche se il valore non sarebbe troppo preciso, in quanto non tiene conto della durata di ogni singolo contratto con beneficio di sgravio (servirebbe un calcolo medio ponderato), si potrebbe comunque ricavare un indice indicativo di spesa per ogni singolo contratto. Un altro aspetto interessante per la valutazione potrebbe essere quello di individuare se l'entità dello sgravio fiscale è appetibile per le aziende oppure no. Quindi anzitutto servirebbe una valutazione del rapporto tra i contratti di lavoro complessivi ed i contratti di lavoro soggetti allo sgravio fiscale in essere ogni anno.

Questo ci permetterebbe di definire la percentuale di contratti di lavoro con beneficio di sgravio fiscale rispetto ai contratti *standard*: se si potesse inoltre avere anche un'analisi dettagliata delle aziende che richiedono i benefici, la valutazione potrebbe essere peraltro ancora più interessante.

L'art. 14 della Legge 68/99 prevede che ogni Regione disponga di un Fondo a sostegno delle iniziative e dei servizi offerti con lo scopo di incrementare l'occupazione per questa categoria di soggetti. L'obiettivo del Fondo Regionale è quello di finanziare le seguenti spese:

- Incentivi alle aziende per l'abbattimento delle barriere e spese a sostegno per l'adattamento del luogo di lavoro;
- Incentivi per le aziende per le assunzioni a tempo indeterminato e determinato;
- Finanziamento di formazione;
- Finanziamento di tirocini;
- Finanziamento di azioni di accompagnamento al lavoro;
- Finanziamento per progetti di autoimprenditorialità;
- Integrazione all'INPS per la fiscalizzazione dei contributi riconosciuti per il diritto al lavoro delle persone con disabilità nel caso in cui il Fondo Nazionale risulti non capiente.

L'ammontare complessivo di ogni Fondo Regionale è descritto nelle Relazioni al Parlamento ad eccezione sempre del periodo 2014-2015. Riportiamo di seguito, come esempio, l'ammontare complessivo del Fondo della Regione Veneto degli ultimi tre anni. nel 2016 euro 4.486.720, nel 2017 euro 28.816.375 e nel 2018 euro 15.597.392.

Da qui emerge subito una criticità, non disponiamo del dettaglio di spesa per ogni singola tipologia di iniziativa che le Regioni attuano per il diritto al lavoro delle persone con disabilità. Il dettaglio potrebbe risultare interessante per capire quali sono le tipologie di spesa più consistenti. Sarebbe però ulteriormente interessante avere i numeri di nuovi avviamenti regionali che beneficiano dei rimborsi, suddivisi per tipologia di spesa, per determinare in primis quali sono i rimborsi più frequentemente richiesti ed utilizzati, ed inoltre per determinare e quantificare l'ammontare del finanziamento medio per singola assunzione, così da individuare quale tipologia di finanziamento risulta essere appetibile. In mancanza di questi dettagli, per una panoramica generale e molto meno dettagliata, ma comunque utile per avere un'idea dei risultati correlati alla spesa, si potrebbe eseguire una valutazione puramente matematica del rapporto tra il totale dei trasferimenti annuali al Fondo Regionale ed il numero di convenzioni stipulata nell'anno stesso<sup>53</sup>.

### Benchmarking

La fase di valutazione in itinere è caratterizzata, oltre che dai monitoraggi elencati, anche dal processo di *benchmarking*, che consiste, attraverso il confronto con altre organizzazioni, di identificare e migliorare le proprie prestazioni<sup>54</sup>. È importante evidenziare che mentre i monitoraggi offrono informazioni utili ai *policy maker* in merito all'attuazione di una politica, il *benchmarking* invece permette di individuare le pratiche migliori (*best practies*) attraverso comparazioni sia interne, se il confronto si riferisce sezioni della stessa organizzazione, che esterne, se si tratta di organizzazioni diverse. Generalmente questo processo viene utilizzato nelle grandi imprese che operano su mercati interazionali soggetti a competizione ed a repentini cambiamenti. Le fasi necessarie per l'attuazione del *benchmarking* sono le seguenti:

La pianificazione individua l'oggetto e le organizzazioni da valutare: in sostanza si stabiliscono le modalità di raccolta delle informazioni. Nel settore pubblico la pianificazione viene anticipata dall'autodiagnosi con il compito di individuare i settori da migliorare.

<sup>53</sup> <https://www.cliclavoroveneto.it/assunzione-di-persone-disabili>

<sup>54</sup> Lippi, A. (2007). La valutazione delle politiche pubbliche. Bologna: Il Mulino Pag. 145- 149

L'analisi consiste nella raccolta e nell'organizzazione dei dati, individua il gap delle prestazioni e definisce gli obiettivi da raggiungere.

L'integrazione rappresenta la fase di comunicazione interna, si sviluppa attraverso la condivisione delle informazioni tra i vari livelli per incentivare la partecipazione di tutti gli interessati.

Azione è la fase di attuazione di quanto emerso nelle fasi precedenti. In questa fase è peraltro ancora possibile rivedere gli obiettivi da raggiungere.

Maturità: a questo punto il *benchmarking* diventa un elemento essenziale all'interno delle organizzazioni, le quali lo utilizzano sistematicamente.

In sintesi, il *benchmarking*, permette di rivalutare le scelte, di monitorare le attività, di stimolare costantemente le modalità di attuazione delle strategie, di incitare un miglioramento delle azioni ed infine di agire sempre allineati con gli obiettivi da raggiungere.

Il *Benchmarking* non è una valutazione *over time* che mette a confronto le serie storiche dei dati, ma una valutazione *cross section*. Nel concreto si tratta di un confronto con altre organizzazioni. Nel nostro caso le organizzazioni possono essere rappresentate dagli Enti Regionali se si tratta di un confronto nazionale interno, oppure, allargando gli orizzonti, potrebbe riguardare i Paesi europei, con un confronto sulle scelte che ogni Paese adotta per la realizzazione delle proprie politiche attive, dove per politiche attive in quest'ambito si intendono tutte quelle attività di governo volte ad incrementare l'occupazione delle persone con disabilità.

Sulla base dei dati forniti da Eurostat, è stato possibile ricavare la seguente tabella, riportante i dati relativi alle percentuali di occupazione e disoccupazione delle persone con disabilità nei vari paesi europei<sup>55</sup>:

GEO/HLTH_PB	%EMPLOYMENT RATE	%UNEMPLOYMENT RATE
European Union - 28 countries (2013-2020)	64%	10%
Belgium	63%	6%
Bulgaria	59%	11%
Czechia	66%	7%
Denmark	73%	7%
Germany (until 1990 former territory of the FRG)	68%	7%
Estonia	65%	13%
Ireland	59%	15%
Greece	57%	17%
Spain	58%	22%
France	64%	9%
Croatia	52%	14%
Italy	58%	8%
Cyprus	69%	7%
Latvia	60%	17%
Lithuania	60%	16%

<sup>55</sup> La seguente tabella è il risultato di un'elaborazione delle statistiche riportanti le numeriche del fenomeno dell'occupazione nel mondo dei disabili. Nel dettaglio, a partire dalle grandezze riportate di seguito è stato possibile ottenere il dato aggregato del tasso di occupazione e disoccupazione tra le persone con disabilità. 1. Dato singolo di popolazione di disabili stratificato per tipo di disabilità e paese. 2. Dato singolo di occupati tra i disabili stratificato per tipo di disabilità e paese. 3. Dato singolo di disoccupati tra i disabili stratificato per tipo di disabilità e paese. 4. Dato singolo di persone inattive tra i disabili stratificato per tipo di disabilità e paese. In particolare il tasso di occupazione è dato dal rapporto tra gli occupati e la popolazione. Il tasso di disoccupazione è dato dal rapporto tra i disoccupati e la popolazione privata delle persone inattive.  
<https://ec.europa.eu/eurostat/web/equality/data/database>

Luxembourg	64%	5%
Hungary	56%	11%
Malta	57%	7%
Netherlands	75%	4%
Austria	72%	4%
Poland	60%	10%
Portugal	65%	13%
Romania	60%	7%
Slovenia	64%	8%
Slovakia	59%	13%
Finland	70%	8%
Sweden	74%	8%
Iceland	80%	9%
Switzerland	79%	4%
United Kingdom	71%	8%
Turkey	49%	9%

Tra i Paesi dell'Unione europea possiamo distinguere l'applicazione di due diversi tipi di politica: la prima applica l'obbligo di assunzione per quote, la seconda invece incentiva l'occupazione attraverso una serie di sostegni. Pertanto il tema delle quote potrebbe essere un primo suggerimento di analisi e di confronto con questi Paesi, quantificando il valore minimo di assunzione di lavoratori disabili, per poi rappresentarlo in termini percentuali sul totale dei lavoratori dipendenti. Sempre sul tema delle quote di riserva un'ulteriore considerazione è quella di analizzare le diversità tra i vari Paesi sul numero minimo di dipendenti necessario per produrre l'obbligo di assunzione di persone con disabilità. Anche il confronto con le varie sanzioni e penalità previste per i datori di lavoro che non rispettino l'obbligo di assunzione può esprimere un dato rilevante. Diversamente invece potrebbe risultare interessante analizzare l'andamento dell'occupazione per quei Paesi come il Regno Unito che hanno deciso di non adottare più l'obbligatorietà delle assunzioni (*Equality Act* del 2010), ma di sostenere l'inserimento lavorativo delle persone con disabilità attraverso l'abbattimento della discriminazione. Con l'eliminazione della quota di riserva obbligatoria la Gran Bretagna intende riconoscere a tutti le stesse opportunità di accesso all'occupazione, senza nessuna distinzione per categoria. L'*Equality Act* del 2010 nasce pertanto con l'obiettivo di abbattere le barriere soprattutto culturali della discriminazione e nello stesso tempo di portare un sostanziale contributo all'inserimento lavorativo. Osservare l'andamento del mercato del lavoro con l'applicazione di queste modalità, confrontate con le nostre, potrebbero far emergere delle significative indicazioni<sup>56</sup>.

Va tuttavia tenuto conto che questo sistema potrebbe risultare poco consona al contesto italiano, in ragione del suo tessuto economico formato in gran parte da piccole e medie imprese, rispetto alle quali risulta più difficile un controllo pervasivo contro le discriminazioni in sede di assunzione.

Le sfaccettature della legge 68/99 da comparare con le politiche attive adottate in altri Paesi sono davvero molteplici: se si volesse analizzare per esempio l'aspetto delle attività preposte all'inserimento lavorativo, si potrebbe analizzare il sistema di impiego assistito (*Unterstützte Beschäftigung*) applicato in Germania e rivolto ai giovani fino all'età di 25 anni. In questo sistema il lavoratore con disabilità viene affiancato da un formatore aziendale, quindi interno all'impresa, e da un formatore esterno nominato dall'Agenzia Federale del Lavoro, per assicurare una formazione

<sup>56</sup> Università cattolica del Sacro Cuore La Legge 68/99 nell'esperienza delle imprese di Assolombarda e degli stakeholder: analisi e proposte di miglioramento- 2021

adeguata sia teorica che pratica<sup>57</sup>. Questo metodo si distingue in particolare proprio per il parallelismo che si crea tra la formazione teorica esterna e pratica interna, accompagnato da una continua assistenza e consulenza durante tutto il percorso formativo e lavorativo, che può avere la durata di 24 mesi, prolungabile di altri 12 mesi. Inoltre viene anche riconosciuto tutto il sostegno economico necessario. La finalità di questo intervento ha lo scopo di creare una prospettiva stabile di occupazione per i giovani con disabilità.

Sono stati evidenziati, in modo molto sintetico, solo alcuni dei molteplici aspetti di comparazione, infatti in realtà non si tratta semplicemente di una comparazione sull'applicazione delle Politiche attive dei vari Paesi e sui loro risultati, ma anche di comparare le diverse realtà di applicazione in cui si attua la politica, per valutare quali risultati vengano generati dall'interazione tra il contesto e i meccanismi attuati<sup>58</sup>.

### Stakeholder

Individuare quali siano gli *Stakeholders*, cioè i soggetti portatori di interessi nelle politiche attive a favore delle persone con disabilità, ci permette di stilare una mappatura dei soggetti strettamente collegati alla realizzazione di quanto previsto. Determinare quali sono le figure in gioco, descrivendone le caratteristiche e gli interessi, è indispensabile prima di affrontare qualsiasi tipo di analisi. Le macro categorie di appartenenza possono essere rappresentate da persone singole o da categorie. Gli *stakeholders* saranno pertanto diversi a seconda dei fattori di influenza e di interesse. In line generale si identificano tre categorie, le istituzioni pubbliche (es. Enti territoriali), i gruppi organizzati (es. associazioni) ed i gruppi non organizzati (es. genericamente i familiari di persone con disabilità)<sup>59</sup>. Nel nostro caso specifico possiamo individuare le seguenti categorie:

- Le persone con disabilità ed i loro famigliari rappresentano *stakeholders* in gruppi organizzati se sono rappresentati da categorie sindacali, oppure non organizzati se individuali. Sono diretti interessati coloro che hanno interesse ai risultati della politica, ad una adeguata erogazione dei servizi, ma soprattutto all'efficienza e all'efficacia del collocamento mirato;
- Le aziende che devono adempiere all'obbligatorietà della legge sono *stakeholders* organizzati se si identificano in associazioni di categoria o di settore, oppure in rappresentanze sindacali. Sono invece non organizzati se si identificano individualmente. L'interesse in questo caso è nell'adempire all'obbligo di assunzione e nello stesso tempo nel collocare al proprio interno una figura professionale adeguata alle proprie esigenze;
- Lo Stato, le Regioni e gli enti pubblici territoriali e locali in generale sono gli *stakeholders* istituzionali, coloro che hanno interesse politico-decisionale e che definiscono i parametri, le risorse e i servizi di attuazione della legge;
- I Centri Per l'Impiego sono *stakeholders* dei servizi per l'occupazione, ed il loro interesse è quello di trovare alle persone con disabilità un'occupazione appropriata che tenga conto sia delle esigenze dell'azienda che del lavoratore;

Questa è solo una semplice sintesi dei principali *stakeholders* che hanno un elevato interesse sulla politica in questione, ma ci sono anche delle categorie di *stakeholders* che pur non avendo un interesse diretto nella politica, possono esercitare una funzione importante in merito alle finalità strategiche, tramite fattori che possono influenzarla in maniera consistente. Pertanto è molto gradito, nel coinvolgimento nelle decisioni di *policy*, anche il pensiero dei soggetti apparentemente estranei, spesso con una visione limitata del problema ma che proprio a causa di questo distacco nella valutazione possono fornire opinioni di grande utilità. Si potrebbe pensare per esempio ai mass media:

---

<sup>57</sup> [http://bancadati.italialavoro.it/bdds/download?fileName=C\\_21\\_Benchmarking\\_653\\_documenti\\_itemName\\_0\\_documento.pdf&uid=7c02076f-d67c-4390-961e-31bd334c2700](http://bancadati.italialavoro.it/bdds/download?fileName=C_21_Benchmarking_653_documenti_itemName_0_documento.pdf&uid=7c02076f-d67c-4390-961e-31bd334c2700) (Pag.10)

<sup>58</sup> Moro, G.; 2005, "La valutazione delle politiche pubbliche" Ed. Carrocci Pag. 91

<sup>59</sup> La Spin, A., 2020, Politiche pubbliche. Analisi e valutazione. Ed. Bologna: Il Mulino, Pag. 258-261

pur non essendo direttamente coinvolti, potrebbero comunque influenzare e rendere maggiormente efficaci le decisioni attraverso la comunicazione.

Il coinvolgimento degli *stakeholders* nei processi decisionali diventa nel tempo sempre più significativo. Dopo un'attenta analisi ex ante, solitamente, si individuano quali, quando e come gli *stakeholders* saranno coinvolti nella valutazione. Un sistema collegato di attività degli *stakeholders* potrebbe promuovere una cultura di integrazione e rappresentare un punto di forza a favore dell'inserimento lavorativo<sup>60</sup>.

## 8. Valutazione Ex-Post

La valutazione ex-post è l'ultima fase di valutazione di una politica pubblica e viene effettuata quando si ritiene che la politica sia a fine corso. Generalmente avviene anche in previsione di una modifica volta a perfezionare e migliorare la politica già esistente. Si tratta di una valutazione riepilogativa dei risultati raggiunti rispetto agli obiettivi prefissati. Questa analisi può aiutare i *policy maker* a migliorare le proprie *performance* ed eventualmente a consentire di elaborare un insegnamento dagli eventuali errori commessi. Sotto il profilo dell'*accountability*, inoltre, la valutazione agisce in senso verticale davanti ai cittadini, evidenziando i risultati conseguiti rispetto agli obiettivi prefissati, ed in senso orizzontale davanti alle altre istituzioni, rendendo conto dell'adeguatezza dei programmi e degli obiettivi attuati rispetto alla normativa, alle risorse utilizzate e all'effettivo cambiamento. Questo tipo di analisi consente una prima valutazione di tipo riflessivo, che cerca di dare delle risposte ai *policy maker*, prendendo coscienza dei risultati, imputandone le responsabilità, sollecitandone discussioni, il tutto per riuscire a dare una risposta alla domanda se la politica applicata abbia effettivamente funzionato.

È difficile generare uno schema unico di impiego delle valutazioni ex post, si possono però individuare quattro funzioni: *piloting*, *staffing*, *oversighting* e *auditing*.

-*Piloting* è la valutazione ex post che si basa sull'applicazione, in via sperimentale, di programmi pilota su aree e popolazioni circoscritte prese a campione. Si effettuano dei test su programmi nuovi per valutarne l'efficacia e compararli in termini economici, finanziari, amministrativi e politici. È uno strumento che permette ai *policy maker* di verificare realmente se un programma è efficace e realizzabile.

-*Staffing* consiste nella elaborazione di rapporti con lo scopo di evidenziare i diversi livelli di raggiungimento degli obiettivi fissati: è un'attività di sostegno per i dirigenti e per gli organi esecutivi. In relazione a questo argomento possiamo evidenziare come l'organo istituzionale del monitoraggio per la legge 68/99, ossia Le Relazioni al Parlamento, sia proprio strutturato in due parti ben distinte, la prima con una sintesi nazionale e la seconda con un dettaglio specifico per ogni singola Regione, anche per evidenziare le diversità degli obiettivi raggiunti.

-*Oversighting* è una attività di vigilanza o sorveglianza da parte degli organi legislativi nei confronti degli organi esecutivi. Un controllo non solo dei risultati ma anche dei processi di esecuzione, attraverso monitoraggi, che costituisce così una valutazione congiunta *ex post* ed *in itinere*.

-*Auditing* è una rendicontazione sulla trasparenza, sull'efficacia della spesa pubblica, sulle irregolarità legali ma anche sul controllo contabile, eseguito da diverse istituzioni indipendenti. È l'Unione Europea ad adottare l'utilizzo della valutazione ex post con l'*auditing*, in modo particolare perché consente di tenere monitorati i Fondi Strutturali<sup>61</sup>. A questo proposito, possiamo fare riferimento

---

<sup>60</sup> Università cattolica del Sacro Cuore La Legge 68/99 nell'esperienza delle imprese di Assolombarda e degli stakeholder: analisi e proposte di miglioramento- 2021 Pag.68-76

<sup>61</sup>Lippi, A. 2007, La valutazione delle politiche pubbliche, Ed. Il Mulino, Pag. 85-90

come esempio alla valutazione ex post del FESR e del Fondo di coesione 2007-2013 da parte della Commissione europea. La politica di coesione è la principale politica di investimento a livello europeo e attraverso la valutazione ex post viene esaminato l'impatto dei due fondi che contribuiscono alla politica di coesione, i quali sostengono numerosi progetti, con obiettivi di riduzione delle disparità nello sviluppo regionale e di promozione della coesione economica, sociale e territoriale. La valutazione prende in considerazione tre aspetti: in che modo è stato utilizzato il finanziamento fornito alle regioni, quali sono stati i risultati e in quale misura hanno contribuito al raggiungimento degli obiettivi. Le linee guida stabiliscono cinque criteri di valutazione: efficacia, efficienza, pertinenza, coerenza e valore aggiunto dell'UE. Sono stati adottati due approcci, uno tematico, che attraverso dieci *Work packages* hanno valutato i risultati ottenuti nelle singole aree tematiche, e uno aggregato, che ha raccolto i dati sulle performance aggregata di tutti i fondi. La valutazione ha quindi riunito i risultati per tema politico, suddividendo in 10 pacchetti. Diversamente una valutazione dei 322 programmi nei 27 Stati membri avrebbe rischiato di perdere di significato. I pacchetti di lavoro hanno raccolto e verificato i dati sui risultati aggregati, come ad esempio i dati di monitoraggio. Inoltre, quattro sotto-pacchetti di lavoro hanno stimato l'effetto della politica di coesione sulla crescita economica, due sulla base di modelli macroeconomici, gli altri due mediante analisi econometriche utilizzando tecniche controfattuali. Infine, c'è un Work Package che sintetizza i risultati e gli insegnamenti appresi<sup>62</sup>.

Per quanto riguarda la L. 68/99, l'applicazione della valutazione ex post si potrebbe realizzare attraverso l'osservazione della relazione *causa-effetto*, ovvero come gli effetti prodotti dall'occupazione per le persone con disabilità si ripercuotono nella vita quotidiana, nella cultura, nella socialità, nel tempo libero e di conseguenza anche sulla sfera economica<sup>63</sup>. Sarebbe stata opportuna una valutazione ex-post nella fase di passaggio dalla L. 482/68 alla L. 68/99, così da fornire ai *decision makers* della *policy* entrante il dato relativo agli effetti della normativa precedente. Inoltre una valutazione di questo tipo, fatta con cadenza di 5 o 10 anni dall'introduzione della legge, fornirebbe una indicazione importante sui progressi e sullo stato attuale dell'arte.

---

<sup>62</sup> Commission Staff Working Document – Ex post evaluation of the ERDF and Cohesion Fund 2007-13- Brussels, 19.9.2016

<sup>63</sup> Ieraci, G., 2018, Le politiche pubbliche, Concetti, teorie e metodi, Ed Utet, pag. 107



## Conclusione

Il tema complesso dell'occupazione per le persone con disabilità ha suscitato considerevoli discussioni nel tempo, in ragione della notevole importanza sociale dell'inclusione di queste. Lo scopo di questo elaborato è stato quello di approfondire la valutazione della politica pubblica relativa alla Legge 68/99 come oggetto di osservazione e di monitoraggio sugli effetti prodotti dopo l'introduzione. Il metodo impiegato per la ricerca è di tipo misto, sia qualitativo che quantitativo, attraverso l'utilizzo sistemico e critico dei dati raccolti dal Ministero del Lavoro con le Relazioni al Parlamento, consultazione e analisi dei data base dell'Istat e raccolta di informazioni attraverso la lettura di libri, articoli scientifici, compresa un'intervista e opinioni di esperti ai lavori. Nello specifico il periodo di riferimento riguarda l'implementazione della legge fino all'ultima data utile, su tutto territorio nazionale. Nella stesura di questo elaborato sono emerse numerose carenze, discontinuità e approssimazioni nelle informazioni e nei dati sul rapporto tra disabilità ed occupazione, le quali complessivamente impediscono la realizzazione di un quadro di conoscenze affidabili, elemento essenziale per una corretta valutazione di *policy*. Anzitutto, come si è evidenziato, il dato della forza lavoro non è mai riportato. Inoltre, il dato delle persone complessivamente occupate compare solamente nell'ultima Relazione al Parlamento (triennio 2016-2018). Infine, il dato più prossimo ad indicare il numero di disoccupati è quello degli iscritti alle liste di collocamento, di cui esistono le serie storiche. Tuttavia la mancanza dell'indicazione della forza lavoro impedisce di verificare l'effettiva sovrapposibilità di questi due dati.

Nell'ambito di questi tre dati, quanto emerso dall'analisi suggerirebbe una maggior attenzione ad una raccolta completa ed uniforme sul territorio nazionale. Sarebbe inoltre opportuna una classificazione dei suddetti dati per classi di genere e di età, in quantomeno tre categorie, dai 16 ai 30 anni, dai 31 ai 45 anni e dai 46 anni all'età pensionabile.

Gli aspetti che risulterebbe interessante osservare sono molteplici, dalle varie forme di disabilità, ai sistemi di classificazione, alla distinzione di genere, di età, di titolo di studio, di tipologia e di durata del contratto, fino alla tipologia d'impresa coinvolta. Una distinzione nella raccolta del dato complessivo che tenga conto di queste molteplici prospettive, renderebbe possibili ulteriori livelli di analisi.

Tutto ciò, attraverso un confronto con i dati sull'occupazione generale, che risultano abbastanza completi, permetterebbe ulteriormente di monitorare lo stato del Gap occupazionale tra classi equivalenti di persone che presentano o meno forme di disabilità.

Il sistema di collocamento mirato, che è affidato alle Regioni, in coordinamento con le varie strutture periferiche, tutt'ora non può usufruire di una banca dati a livello nazionale, necessaria, oltre che per generare un quadro completo di informazioni, soprattutto a supporto dei centri per l'impiego nel difficile compito di favorire l'incontro tra la domanda di persone che riscontrano vulnerabilità a livello lavorativo ed offerte di lavoro che possano valorizzare queste peculiarità. Ad avvalorare l'importanza di investire risorse per ottimizzare il servizio dei Centri per l'Impiego, un dato significativo è rappresentato dal numero di avviamenti nominativi, che risulta essere un sistema più utilizzato rispetto a quello dell'avviamento numerico. Questo potrebbe evidenziare un malfunzionamento dei Centri stessi. Un ulteriore aspetto centrale è la necessità di maggiore certezza nei finanziamenti del Fondo Nazionale, che sostengono le agevolazioni alle aziende ed una descrizione chiara e dettagliata dei Fondi Regionali.

I documenti più adatti a fornire dati sull'occupazione delle persone con disabilità, come si è evidenziato, sono le Relazioni al Parlamento. Viene affidato alle Regioni il compito di raccogliere

buona parte dei dati e in quest'ambito si registra una notevole disparità tra Regioni virtuose, quali Veneto, Emilia-Romagna, Toscana e Umbria, ed altre meno virtuose, in cui i dati sono raccolti con discontinuità. Tra le citate, quella della Regione Veneto è la prima ed unica relazione emessa in forma digitale che riporti i dati dal 1997 al 2002, corrispondente al periodo più interessante per lo studio comparato tra la previgente normativa e quella attuale. Al contrario, tutte le altre poche relazioni esistenti sul periodo citato, compresa la prima Relazione Parlamentare, sono solo in forma cartacea e spesso non sono consultabili.

La presente ricerca porta alla conclusione che, nella cadenza periodica della comunicazione dei dati, vi è mancanza di studi longitudinali e di confronto, la quale si riflette su valutazioni di politica inadeguate.

Una valutazione politica appropriata avrebbe potuto fornire delle risposte sull'efficienza delle scelte effettuate nell'implementazione della legge. Gli aspetti da osservare avrebbero potuto riguardare, per esempio, l'adeguatezza delle quote di riserva, dell'obbligatorietà di assunzione e della formazione come strumento di incontro tra le competenze del lavoratore e le necessità manifestate dalle aziende. Si sarebbe pertanto potuto verificare se le decisioni politiche risultano ancora in linea con l'evoluzione dei tempi.

Inoltre, è emersa la mancanza di un'attività di informazione e *mentoring*, almeno relativa ai primi mesi di assunzione della persona. Al contrario questa è stata riscontrata in altri Paesi, come è stato riportato con riferimento al caso della Germania. L'accompagnamento dei giovani in questa fase delicata rappresenta un'importante opportunità per superare resistenze e difficoltà. Una continua osservazione sugli esiti degli interventi, anche dopo l'assunzione, permetterebbe, attraverso un'analisi longitudinale, di rilevare criticità e buone prassi.

Lo scenario rappresentato suscita una doverosa riflessione sulla questione della *governance*, dei servizi e della rete: l'importanza di lavorare in collaborazione con gli altri servizi del territorio può rappresentare infatti un'essenziale punto di forza. Una maggior collaborazione tra le varie istituzioni, come i Centri per l'impiego, le Regioni, il Ministero del Lavoro e l'Inps, potrebbe creare una rete di informazioni tali da generare un presidio strutturato in un'unica banca dati sul collocamento mirato, indispensabile per un'attenta analisi di miglioramento delle politiche occupazionali per le persone con disabilità.

La presenza di un'unica banca dati potrebbe incentivare una ricerca adeguata sul mercato del lavoro per le persone con disabilità, giungendo ad una conclusione e fornendo magari una risposta, all'ambita ricerca iniziale.

## APPENDICE

Intervista 1: Responsabile del SIL di Padova

Comunicazione personale 1: Funzionario Veneto Lavoro

Comunicazione personale 2: Docente Università di Padova

Comunicazione personale 3: Dirigente Veneto Lavoro

Comunicazione personale 4: Statistica Regione Veneto

Comunicazione personale 5: Osservatorio Mercato del Lavoro Veneto

Comunicazione personale 6: Responsabile Gruppo di ricerca Disabilità e discriminazione Inapp

Comunicazione personale 7: Servizio di produzione Istat



## BIBLIOGRAFIA

- Bruzzone, S., 2000, *Disabilità e lavoro: legislazioni a confronto*, in *diritto delle relazioni industriali* Ed. Giuffrè Editore, Milano, 10.1,
- Buzzigoli, A., 1999, *68/99 Una nuova legge tra nuove opportunità e nuovi vincoli*, Coordinamento Ed. Callegari Giovanni e Gaudenzio Como, Collana Quaderni Media For.
- Causin P., 1999, *Disabili e società. L'integrazione socio-lavorativa in prospettiva europea*. Ed. Franco Angeli.
- Colapietro, C., 2011, *"Diritti dei disabili e Costituzione"*, Editoriale scientifica, Napoli.
- Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione sulla parità di opportunità per i disabili*.
- Dell'Aringa Carlo; 2009 *"Il lavoro che cambia. Contributi tematici e raccomandazioni"* Ed. Cnel
- Esposito, A., 2011, *L'integrazione delle persone con disabilità nella normativa comunitaria e nella convenzione ONU in Cittadinanza Europea*, Ed. Franco Angeli VIII.
- Ferri, D., 2014 *L'Unione europea e i diritti delle persone con disabilità: brevi riflessioni a vent'anni dalla 'Strategia in Politiche sanitarie*, Ed. Franco Angeli, 17.2,
- Guida al lavoro 2000, *Il lavoro dei disabili – Legge 12 marzo 1999, n.68 e norme di attuazione*, Ed. Il sole 24 ore.
- Ieraci, G., 2018, *Le politiche pubbliche, Concetti, teorie e metodi*, Ed. Utet.
- La Spina, A., 2020, *Politiche pubbliche. Analisi e Valutazione*, Ed. Il Mulino.
- Limena, F., 2004 *L'accesso al lavoro dei disabili*, Ed. Cedam, Padova.
- Lippi, A., 2007 *La valutazione delle politiche pubbliche* Ed. Il Mulino.
- Moro, G.; 2005, *La valutazione delle politiche pubbliche* Ed. Carrocci
- Perulli A., Brino V. 2013, *Manuale di diritto internazionale del lavoro*, Ed. G. Giappichelli, Torino.
- *Relazione al Parlamento II-III-IV-V-VI-VII-VII-IX*.
- Schianchi, M., 2009, *La terza nazione del mondo. I disabili tra pregiudizi e realtà*, Feltrinelli, Milano.
- United Nations 2006, *Convention on the Rights of Persons whit Disabilities*, 13 December



## SITOGRAFIA

[www.assolombarda.it](http://www.assolombarda.it)

[www.bancadati.italialavoro.it](http://www.bancadati.italialavoro.it)

[www.camera.it](http://www.camera.it)

[www.cliclavoro.gov.it](http://www.cliclavoro.gov.it)

[www.cliclavoroveneto.it](http://www.cliclavoroveneto.it)

[www.conosciamocimeglio.it](http://www.conosciamocimeglio.it)

[www.dati.disabilitaincifre.it](http://www.dati.disabilitaincifre.it)

[www.disabili.com](http://www.disabili.com)

[www.disabilita.governo.it](http://www.disabilita.governo.it)

[www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)

[www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it)

[www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com)

[www.inps.it](http://www.inps.it)

[www.istat.it](http://www.istat.it)

[www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it)

[www.moodlespgiunipd.it](http://www.moodlespgiunipd.it)

[www.parlamento.it](http://www.parlamento.it)

[www.politichesanitarie.it](http://www.politichesanitarie.it)

[www.regione.veneto.it](http://www.regione.veneto.it)

[www.rm.coe.int](http://www.rm.coe.int)

[www.un.org](http://www.un.org)

[www.venetolavoro.it](http://www.venetolavoro.it)



## RINGRAZIAMENTI

Dedico questa tesi di laurea a tutte le persone con disabilità, me compreso e ringrazio tutto il mondo che ci circonda. Dal 2014, dopo un gravissimo incidente, sono entrato nel mondo della disabilità, all'inizio magari un po' spaventato ma ora ringrazio per essere quello che sono, sensibile, attento, disponibile, determinato, è sicuramente il frutto delle mie relazioni e del mio vissuto.

È doveroso un particolare ringraziamento a tutti coloro che hanno contribuito alla realizzazione di questo lavoro, ho avuto modo di incontrare persone davvero molto disponibili.

Un ringraziamento particolare va al mio relatore Prof. Igor Guardiancich per la fiducia fin da subito dimostratami nell'aver accettato questo argomento che mi ha permesso di approfondire l'importante tematica del collocamento mirato. Lo ringrazio inoltre per la sua infinita pazienza e disponibilità, per avermi sostenuto sempre, anche quando lo sconforto aveva ormai raggiunto il sopravvento.

Vorrei ringraziare i miei genitori Orietta e Giorgio, per avermi insegnato la determinazione, lo spirito di sacrificio e la grande forza di volontà che mi hanno sempre contraddistinto e aiutato a raggiungere gli obiettivi, anche quando le sfide erano davvero difficili.

Infine ma non ultima abbraccio e condivido la mia gioia con la mia ragazza Francesca, che con tanto amore è sempre stata al mio fianco durante tutta la mia carriera universitaria, ed ha sempre creduto in me, condividendo le mie gioie ma soprattutto le mie paure.