

IL LAVORO DELLE PERSONE CON DISABILITA' PSICHICA E LA LEGGE 68/1999 "NORME PER IL DIRITTO AL LAVORO DEI DISABILI"

Premessa

Il lavoro per le persone con disabilità psichica è prezioso e necessario, come lo è per tutte le altre persone; infatti non ha semplicemente e solo l'obiettivo di acquisire le risorse necessarie per vivere ma rappresenta una leva per favorire una migliore qualità di vita, un passo importante verso un completo inserimento nella società. La persona che lavora acquisisce dignità, soddisfazione, prova maggiore fiducia in sé, autostima e autorealizzazione. Inoltre l'averne la responsabilità di essere puntuali e di mantenere una presenza regolare al lavoro aggiunge motivazione, strutturazione e routine alla vita della persona che lavora, che altrimenti sarebbe vuota e monotona, e per una persona con disabilità psichica tutto ciò è di particolare importanza. Inoltre, oltre a quanto sopra evidenziato, è importante sottolineare che le persone con disabilità psichica chiedono di concorrere, come tutti i cittadini, all'organizzazione economica e sociale del paese e quindi di esercitare un dovere sancito dalla Costituzione all'art. 4 "Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale e spirituale della società".

Le difficoltà di collocamento al lavoro per le persone con disabilità psichica purtroppo sono ancora oggi molto rilevanti e ciò non è più accettabile.

Il Coordinamento Toscano delle Associazioni per la Salute Mentale sottolinea da tempo la difficile situazione in cui vengono a trovarsi le persone con disabilità psichica relativamente al collocamento a lavoro ed evidenzia la necessità di intervenire attraverso un'azione congiunta per individuare strategie ed azioni dirette a superare le difficoltà presenti. Con tale finalità nel mese di gennaio 2021, il Coordinamento ha richiesto un incontro all'Agenzia Regionale Toscana per l'Impiego (ARTI) a seguito del quale è stato possibile acquisire informazioni relativamente alle disposizioni normative in materia di collocamento al lavoro dei disabili psichici ai sensi della Legge 68/1999 ed avviare un percorso di collaborazione tra i Servizi Territoriali per l'Impiego ed i Coordinatori dei Dipartimenti di Salute Mentale.

Il lavoro delle persone con disabilità psichica – Principali disposizioni normative di riferimento

La Legge n. 68 del 12 marzo 1999 "Norme per il diritto al lavoro dei disabili" 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 e si applica alle persone in età lavorativa affette da minorazioni fisiche, psichiche e sensoriali e ai portatori di handicap intellettuale, che comportino una riduzione della capacità lavorativa superiore al 45%. L'obbligo di assunzione riguarda sia i datori di lavoro pubblici che privati che occupano più di 15 dipendenti, con una percentuale che varia in relazione al numero dei lavoratori occupati.

Il principio costituzionale che ha ispirato il legislatore nel rendere obbligatoria l'assunzione dei disabili è sicuramente l'art. 3 della Costituzione che recita: "E' compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e

l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese".

Modalità delle assunzioni obbligatorie

Le disposizioni della Legge 68/1999, come sopra richiamate, trovano quindi applicazione sia per i datori di lavori pubblici che privati e le relative assunzioni avvengono, tenuto altresì conto della Direttiva del Presidente del Consiglio Dei Ministri n. 1 del 2019 "Chiarimenti e linee guida in materia di collocamento obbligatorio delle categorie protette" e della nota del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 7571 del 10 luglio 2018 "Relazione sullo stato di attuazione della legge 12 marzo 1999 n. 68 recante norme per il diritto al lavoro dei disabili- anni 2016-2017-2018", con le seguenti modalità:

- **Le assunzioni dei disabili da parte dei datori di lavoro privati avvengono per chiamata numerica o mediante convenzioni.**

- **Le assunzioni dei disabili da parte dei datori di lavoro pubblici possono avvenire:**

1) **per chiamata numerica** tramite il collocamento, per le categorie per cui è richiesto il solo requisito della scuola dell'obbligo;

2) **mediante concorso pubblico riservato esclusivamente ai disabili**, per le categorie per le quali è richiesto un titolo di studio superiore alla scuola dell'obbligo, **oppure**, con **concorso pubblico con riserva per i disabili**, fino al limite massimo del 50%, dei posti messi a concorso, per le categorie per le quali è richiesto un titolo di studio superiore alla scuola dell'obbligo;

3) **mediante sottoscrizione di specifiche convenzioni.**

Nella Pubblica Amministrazione, per le categorie per le quali è richiesto un titolo di studio superiore alla scuola dell'obbligo, il ricorso alle convenzioni è consentito in via residuale, qualora non sia stato possibile utilizzare il concorso; inoltre la convenzione deve essere strutturata secondo criteri concorsuali.

In particolare per i disabili psichici l'articolo 9, 4° comma della legge 68/1999, prevede espressamente che le relative assunzioni avvengano per chiamata nominativa mediante la specifica convenzione di cui all'articolo 11 della medesima legge.

La convenzione può quindi essere utilizzata nel settore pubblico per:

1) sostituire la chiamata numerica tramite il collocamento per le qualifiche più basse;

2) effettuare un reclutamento con modalità selettive per le categorie per le quali è richiesto un titolo di studio superiore alla scuola dell'obbligo.

Tirocini formativi o di orientamento

Nell'ambito delle convenzioni di cui all'art. 11 della Legge 69/99 è prevista la possibilità di attivare tirocini formativi o di orientamento finalizzati all'assunzione dei disabili; tale possibilità è stata successivamente confermata e ulteriormente regolamentata nell'ambito

dell'Intesa adottata dalla Conferenza Unificata Stato Regioni il 16 novembre 2006. In tale Intesa è previsto che le amministrazioni pubbliche debbano individuare, entro il mese di febbraio di ogni anno, una percentuale di posti non inferiore al 30% e non superiore all'80% di quelli non coperti e da ricoprire con i lavoratori disabili, attraverso i tirocini.

Il 40% delle percentuali di cui sopra può essere destinato all'inserimento con chiamata nominativa dei seguenti lavoratori:

- disabili con riduzione di capacità lavorativa non inferiore al 67%, invalidi di guerra con particolare invalidità;
- invalidi del lavoro;
- disabili con handicap intellettuale psichico, indipendentemente dalla percentuale di invalidità.

Dell'attivazione dei tirocini le amministrazioni devono dare adeguata pubblicità mediante pubblicazione di appositi avvisi, specificandone le caratteristiche, tra cui il numero di posti e la tipologia di lavoro.

I tirocini possono avere una durata massima di 24 mesi e una minima di 2 mesi. Al termine del periodo di tirocinio i disabili, dichiarati idonei allo svolgimento delle relative mansioni, sono inquadrati, previa sottoscrizione del contratto individuale di lavoro, nei ruoli dell'amministrazione nel profilo professionale per il quale si è svolto il tirocinio.

Incentivi alle assunzioni dei disabili psichici e il Fondo regionale per l'occupazione dei disabili

L'art. 9, comma 4, della Legge 68/1999, al fine di agevolare l'assunzione dei disabili psichici tramite convenzione, prevede espressamente che i datori di lavoro che effettuano le predette assunzioni abbiano diritto a delle agevolazioni nei termini stabiliti dal successivo art. 13; in tale articolo vengono stabilite le modalità con cui si erogano gli incentivi alle assunzioni e, relativamente ai disabili psichici e intellettivi, il comma 1-bis prevede che l'incentivo sia concesso, previa domanda, ai datori di lavoro per un periodo di 60 mesi per ogni lavoratore assunto a tempo indeterminato con disabilità che comporti una riduzione della capacità lavorativa superiore al 45%. Per le finalità previste dall'art. 13 è istituito altresì un Fondo per il diritto al lavoro dei disabili presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

Ai sensi dell'art. 14 è previsto inoltre che le regioni istituiscano il Fondo regionale per l'occupazione dei disabili da destinare al finanziamento dei programmi regionali di inserimento lavorativo e dei relativi servizi. A tale Fondo sono destinati, tra l'altro, gli importi derivanti dal pagamento delle sanzioni amministrative previste dall'art. 14 nel caso in cui le imprese private e gli enti pubblici economici non adempiano agli obblighi previsti dall'art. 9.

Monitoraggio sull'applicazione della Legge 68/1999

L'art. 9, comma 6 e 6bis, della Legge 68/1999 stabilisce le modalità per il monitoraggio e la valutazione degli interventi previsti relativamente agli obblighi di assunzione dei disabili da parte dei datori di lavoro pubblici e privati e istituisce una "Banca dati per il collocamento mirato".

A riguardo del monitoraggio sull'applicazione della Legge 68/1999 nella Pubblica Amministrazione, nella "IX Relazione sullo stato di attuazione della legge 68/99 recante norme per il diritto al lavoro dei disabili - Anni 2016-2017-2018" sopra citata, viene richiamato l'art. 39 quater, introdotto con D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 75, che modifica il D.Lgs. n.165 del 2001. Il sistema del monitoraggio di cui all'art. 39-quater, utile alla

verifica della corretta applicazione della normativa in materia di inserimento lavorativo delle persone con disabilità e di collocamento obbligatorio, prevede che le amministrazioni pubbliche tenute ad attuare le disposizioni sul collocamento obbligatorio debbano provvedere ad alcuni adempimenti, quali:

- inviare al Dipartimento della Funzione Pubblica, al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e al Centro per l'impiego territorialmente competente, il prospetto informativo dal quale risultino il numero complessivo dei lavoratori dipendenti, il numero e i nominativi dei lavoratori computabili nella quota di riserva, nonché i posti di lavoro e le mansioni disponibili per i lavoratori disabili;
- trasmettere, in via telematica, al servizio inserimento lavorativo disabili territorialmente competente, al Dipartimento della funzione pubblica al Ministero del lavoro e delle politiche sociali una comunicazione contenente tempi e modalità di copertura della quota di riserva. In tale comunicazione sono indicati anche eventuali bandi di concorso per specifici profili professionali per i quali non è previsto il solo requisito della scuola dell'obbligo, riservati ai soggetti di cui all'articolo 8 della legge 12 marzo 1999, n. 68, o, in alternativa, le convenzioni di cui all'articolo 11 della citata legge. E' previsto che le informazioni siano trasmesse anche alla Consulta nazionale per l'integrazione in ambiente di lavoro delle persone con disabilità, che ai sensi dell'art. 39-bis, comma 3, lett. e), ha il compito di verificare lo stato di attuazione e la corretta applicazione delle disposizioni in materia di tutela e sostegno della disabilità da parte delle amministrazioni, con particolare riferimento alle forme di agevolazione previste dalla legge e alla complessiva disciplina delle quote di riserva. Le informazioni relative all'art. 39-quater sono raccolte nella banca dati politiche attive e passive prevista dall'art. 8 del Decreto legge n. 76/2013 (art. 39-quater co. 3).

Consulta Nazionale per l'integrazione in ambiente di lavoro delle persone con disabilità

L'art. 39-bis del D.Lgs. 165/2001 ha previsto la costituzione presso il Dipartimento della Funzione Pubblica della Consulta Nazionale per l'integrazione in ambiente di lavoro delle persone con disabilità; tra le funzioni indicate troviamo:

- l'elaborazione di piani, programmi e linee di indirizzo per ottemperare agli obblighi derivanti dalla Legge 68/99;
- il monitoraggio e controllo dell'obbligo di trasmissione annuale da parte delle pubbliche amministrazioni al Dipartimento della Funzione Pubblica, al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e al centro per l'impiego territorialmente competente della comunicazione relativa ai posti riservati ai lavoratori disabili non coperti e del programma relativo a tempi e modalità di copertura della quota di riserva;
- proporre ai ministeri competenti iniziative e misure innovative finalizzate al miglioramento dei livelli di occupazione e alla valorizzazione delle capacità e delle competenze dei lavoratori disabili nelle pubbliche amministrazioni.

Responsabile dei processi di inserimento delle persone con disabilità

L'art. 39-ter del D.Lgs 165/2001 introduce la figura del Responsabile dei processi di inserimento delle persone con disabilità. Su tale figura vengono fornite disposizioni con Direttiva N. 1/2019 della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Ministro per la Pubblica Amministrazione, sopra citata. In base al disposto normativo, le amministrazioni pubbliche con più di 200 dipendenti, hanno l'obbligo di nominare il predetto responsabile, al fine di garantire un'efficace integrazione nell'ambiente di lavoro delle persone con disabilità. Le amministrazioni pubbliche con meno di 200 dipendenti possono comunque procedere alla nomina del suddetto responsabile.

Il responsabile dei processi di inserimento, collaborando con le strutture organizzative competenti sulle rispettive materie, svolge, con poteri di impulso e verifica, le seguenti funzioni:

- cura i rapporti con il centro per l'impiego territorialmente competente per l'inserimento lavorativo delle persone con disabilità, nonché con i servizi territoriali per l'inserimento mirato;
- predispone, sentito il medico competente della propria amministrazione ed eventualmente il comitato tecnico di cui alla Legge 68/1999, gli accorgimenti organizzativi e propone le soluzioni tecnologiche per facilitare l'integrazione al lavoro anche ai fini dei necessari accomodamenti ragionevoli. A questo proposito la Direttiva ricorda che, secondo l'art. 3, co. 3-bis, del D.Lgs. 9 luglio 2003, n. 216, i datori di lavoro pubblici e privati, al fine di garantire il rispetto del principio della parità di trattamento delle persone con disabilità, sono tenuti ad adottare accomodamenti ragionevoli nei luoghi di lavoro, per assicurare alle persone con disabilità la piena eguaglianza con gli altri lavoratori;
- verifica l'attuazione del processo di inserimento, recependo e segnalando ai servizi competenti eventuali situazioni di disagio e di difficoltà di integrazione. Per servizi competenti si intendono i servizi per il collocamento mirato e, prima ancora, i responsabili della gestione delle risorse umane e dell'organizzazione o i servizi che le amministrazioni individuano nell'ambito del proprio assetto organizzativo.

Criticità, punti di forza

Le disposizioni riguardanti il collocamento al lavoro dei disabili, come sopra riportate, dovrebbero garantire un adeguato reclutamento anche dei disabili psichici.

Purtroppo nella realtà ciò non avviene e il reclutamento di quest'ultimi è modestissimo.

Infatti, la stragrande maggioranza delle pubbliche amministrazioni da un lato vieta la partecipazione dei disabili psichici ai concorsi pubblici, richiamando la predetta disposizione dell'articolo 9, comma 4 che, come già detto, prevede per tali disabili il ricorso alle convenzioni e dall'altro non attiva le convenzioni e, nei pochi casi in cui le stesse sono attivate, si verifica che alla fine viene assunto un disabile non appartenente agli psichici, in quanto a tale selezione hanno titolo a partecipare anche altre categorie di invalidità che di fatto vengono preferite.

Relativamente al collocamento al lavoro presso datori di lavoro privati la situazione è migliore ma permangono problemi di accesso al mercato del lavoro e di mantenimento del posto che trovano origine da una sorta di diffidenza nei confronti delle persone con problemi mentali, retaggi culturali che purtroppo tendono ad emarginare i più deboli.

Lo stigma della malattia mentale è ancora molto diffuso nella nostra società con impatti negativi per la vita di coloro che ne sono colpiti.

La carenza informativa riguardante i disabili, ed in particolare le persone con disabilità psichica, rappresenta un grande limite per garantire il monitoraggio continuo sull'andamento del collocamento al lavoro. Le statistiche disponibili sono scarse e parziali e non consentono una quantificazione precisa e attendibile delle persone affette da patologie invalidanti. Anche gli studi e le ricerche condotte dispongono di dati generalmente aggregati o, viceversa, focalizzati su specifici ambiti locali e/o di approfondimento mirato.

A fronte di una situazione delicata e complessa, come sopra evidenziato, la Regione Toscana ha dimostrato negli anni un'attenzione al collocamento al lavoro delle persone con problemi di salute mentale mettendo in atto azioni dirette a favorire l'inserimento ed il mantenimento del posto di lavoro.

In particolare la Toscana ha partecipato al “Programma per il sostegno e lo sviluppo dei percorsi integrati di inserimento socio-lavorativo dei soggetti con disturbo psichico” promosso dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e realizzato dall’Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale dei Lavoratori (ISFOL) nell’ambito del quale sono state realizzate diverse azioni tra cui:

- l’adozione della Deliberazione di Giunta Regionale n. 1154 del 14/12/2009 “Modello di convenzione tra Province e Aziende USL – Società della Salute e/o Conferenza zonale dei Sindaci per favorire l’inserimento lavorativo delle persone con disabilità psichica ai sensi della Legge 68/99”;

- la rilevazione e l’analisi delle competenze dei tutor esterni e dei tutor aziendali per l’inserimento lavorativo ed il mantenimento al lavoro delle persone con disturbo psichico.

Relativamente alla costruzione di percorsi integrati, in varie realtà territoriali sono stati attivati tavoli di lavoro che hanno consentito l’avvio di collaborazioni sistematiche tra i vari soggetti interessati. In alcuni territori si sono realizzati progetti che hanno portato a significativi risultati, come Pistoia e Livorno. Di particolare importanza l’esperienza di Livorno che ritroviamo anche nella già citata “IX Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 12 marzo 1999, n. 68” nella quale sono riportati i dati analitici relativi all’avviamento al lavoro delle persone con disabilità psichica di Livorno, unica realtà a livello regionale.

Per quanto riguarda l’assunzione delle persone con disabilità psichica da parte di imprese private, si evidenzia l’importanza della decisione assunta **dall’Assessora al Lavoro della precedente Giunta Regionale Cristina Grieco** di destinare risorse, afferenti al Fondo regionale dei disabili, per l’attuazione di interventi destinati a iscritti alla Legge 68/99 con disabilità psichica. A tale decisione ha fatto seguito l’importante lavoro dell’ARTI di definizione e pubblicazione, avvenuta nei mesi scorsi, di avvisi pubblici per la concessione di contributi alle imprese e/o datori di lavoro privati finalizzati a garantire incentivi alle assunzioni degli iscritti alla Legge 68/1999 con disabilità di natura psichica nelle quattro aree territoriali toscane. Tale iniziativa sta dando risultati apprezzabili; infatti, nonostante la crisi economica determinata dalla pandemia da Covid19, negli ultimi mesi alcune persone con disabilità psichica sono state assunte.

Si sottolinea altresì l’importanza dell’incontro avvenuto nel mese di febbraio tra l’ARTI, i Coordinatori dei Dipartimenti di Salute Mentale di Area Vasta ed il Coordinamento Toscano delle Associazioni per la Salute Mentale nel quale è stata condivisa la necessità di coordinarsi nell’ambito dei singoli territori per favorire il collocamento al lavoro delle persone con disabilità psichica.

Proposte

- Il primo punto che riteniamo utile mettere a fuoco riguarda la necessità che venga attivato un monitoraggio a livello regionale sull’attività riguardante l’avviamento al lavoro delle persone con disabilità ai sensi della Legge 68/99, con particolare attenzione ai disabili psichici, sia nei riguardi delle aziende private che delle amministrazioni pubbliche.

Per queste ultime è necessario conoscere l’effettivo debito che ogni ente ha e capire come si intende provvedere per assumere i disabili, con particolare attenzione ai disabili psichici. Si ritiene inoltre necessario prevedere un incontro annuale per la condivisione dei risultati del monitoraggio tra l’ARTI, il Coordinamento Toscano delle Associazioni per la Salute

Mentale, i Coordinatori dei Dipartimenti di Salute Mentale di Area Vasta ed eventuali altri soggetti interessati.

- Un altro aspetto che riteniamo importante riguarda la necessità di fornire linee di indirizzo a livello regionale, modificando altresì la sopra citata Deliberazione di Giunta Regionale n. 1154/2009, per favorire percorsi integrati di inserimento al lavoro delle persone con disabilità psichica attraverso una collaborazione strutturata tra l'ARTI, servizi per la salute mentale e associazioni di familiari ed utenti affinché nei diversi territori si possano realizzare progetti utili all'affermazione del diritto al lavoro delle persone con disabilità psichica. Questo aspetto è particolarmente importante perché le innovazioni legislative introdotte negli ultimi anni nell'ambito dell'assetto organizzativo del sistema dei servizi per il lavoro, con l'istituzione dell'Agenzia Regionale Toscana per l'Impiego, rischiano di depotenziare anche le esperienze migliori per difficoltà di raccordo tra i vari soggetti a livello territoriale; occorre pertanto individuare modalità operative che consentano una collaborazione continuativa e costruttiva tra servizi per l'impiego e quelli per la salute mentale.

- Un altro punto riguarda l'applicazione della Legge 68/1999. Da un lato è importante mantenere alta l'attenzione proseguendo e potenziando le attività avviate che stanno dando esiti positivi ed attivando tutte le azioni possibili per una puntuale applicazione della Legge 68/99, dall'altro si rende assolutamente necessario proporre una modifica di tale legge per rimuovere così gli ostacoli che di fatto impediscono ai disabili psichici di essere avviati al lavoro. A livello nazionale è aperto un dibattito su questo tema al quale è necessario partecipare portando una nostra proposta. A tal fine si ritiene opportuno che venga attivato un tavolo di lavoro a livello regionale con la presenza della Direttrice dell'ARTI e/o altri dirigenti da lei indicati, rappresentanti dei Dipartimenti di Salute Mentale e del Coordinamento Toscano delle Associazioni per la Salute Mentale e rappresentanti degli Assessorati alla formazione professionale ed impiego, alle politiche sociali e al diritto alla salute. Si ritiene indispensabile il contributo di persone esperte nella materia che in questi anni si sono impegnate per affermare il diritto al lavoro delle persone con disabilità.

- Si sottolinea inoltre la necessità che l'Amministrazione Regionale si faccia garante per i propri enti affinché gli stessi si attivino per procedere al reclutamento dei disabili psichici mediante la sottoscrizione delle convenzioni di cui all'art. 11 nonché all'attivazione di tirocini di formazione ed orientamento finalizzati all'assunzione. Si rende altresì necessario che la Regione inviti formalmente gli enti locali, che sono tenuti ad assolvere gli obblighi di assunzione dei disabili ai sensi della Legge 68/1999, ad attivarsi nei termini sopra indicati.