

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

## 11<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavoro, previdenza sociale)

---

**Seduta n. 306**

INDAGINE CONOSCITIVA  
SULLO STATO DI ATTUAZIONE DELLA DISCIPLINA  
IN MATERIA DI DIRITTO AL LAVORO DELLE  
PERSONE DISABILI

1° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 12 APRILE 2005

---

**Presidenza del presidente ZANOLETTI**

**INDICE****Audizione di una delegazione dell'Istituto nazionale di previdenza sociale (INPS)**

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 6, 7 e <i>passim</i>	* CRACA . . . . .	Pag. 3, 7
* BATTAFARANO (DS-U) . . . . .	8	* MORRONE . . . . .	4, 6, 7 e <i>passim</i>
MONTAGNINO (Mar-DL-U) . . . . .	7, 8, 9		
PILONI (DS-U) . . . . .	6, 7		

---

*N.B. Gli interventi contrassegnati con l'asterisco sono stati rivisti dall'oratore.*

*Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Forza Italia: FI; Lega Padana: LP; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Per le Autonomie: Aut; Unione Democristiana e di Centro: UDC; Verdi-l'Unione: Verdi-Un; Misto: Misto; Misto-il Cantiere: Misto-Cant; Misto-Comunisti Italiani: Misto-Com; Misto-Italia dei Valori: Misto-IdV; Misto-La Casa delle Libertà: Misto-CdL; Misto-Lega per l'Autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-MIS (Movimento Idea Sociale): Misto-MIS; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito Repubblicano Italiano: Misto-PRI; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti Democratici Italiani-Unità Socialista: Misto-SDI-US; Misto Popolari-Udeur: Misto-Pop-Udeur.*

*Intervengono, in rappresentanza dell'Istituto nazionale di previdenza sociale (INPS), il dottor Craca, dirigente centrale entrate contributive, il dottor Morrone, dirigente entrate contributive e il dottor Mattioni, dirigente coordinamento statistico attuariale.*

*I lavori hanno inizio alle ore 15.*

#### PROCEDURE INFORMATIVE

##### **Audizione di una delegazione dell'Istituto nazionale di previdenza sociale (INPS)**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'indagine conoscitiva sullo stato di attuazione della disciplina in materia di diritto al lavoro delle persone disabili.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È oggi prevista l'audizione di una delegazione dell'Istituto nazionale di previdenza sociale (INPS). Sono presenti, in rappresentanza dell'INPS, il dottor Craca, dirigente centrale entrate contributive, il dottor Morrone, dirigente entrate contributive e il dottor Mattioni, dirigente coordinamento statistico attuariale.

L'argomento dell'indagine è di grande rilievo e sono certo che il contributo che i nostri ospiti apporteranno sarà utilissimo ai lavori della Commissione. Cedo subito la parola ai nostri ospiti, ringraziandoli per aver accolto il nostro invito.

\* CRACA. Prima di passare la parola al dottor Morrone, il dirigente che sovrintende all'area degli interventi a sostegno dell'occupazione, vorrei svolgere una breve premessa.

La normativa introdotta con la legge n. 68 del 1999 non ha visto l'INPS coinvolto in prima battuta. Faccio questa precisazione non per prendere le distanze da questa legge ma per individuare correttamente il posizionamento dell'INPS rispetto a tale norma e agli adempimenti connessi. L'INPS è stato coinvolto con un successivo decreto del Presidente della Repubblica con mere funzioni di pagatore, a seguito di una convenzione quadro definita in sede di Ministero del lavoro e di successive, singole convenzioni redatte e stipulate con le Regioni e Province.

Attualmente quindi il coinvolgimento dell'INPS come pagatore dei benefici previsti dalla legge è pressoché totale in quanto; infatti, esclu-

dendo Regioni quali la Lombardia e il Friuli-Venezia Giulia, e la Provincia autonoma di Bolzano, tutte le altre Regioni hanno stipulato la convenzione con l'INPS perché sia esso stesso, a seguito di provvista data dalla Regione, a rimborsare ai datori di lavoro che abbiano assunto lavoratori disabili, l'importo del contributo previdenziale dovuto dal datore di lavoro in misura intera o del 50 per cento, secondo il grado di disabilità del lavoratore assunto.

Scopo di questa premessa era soltanto evidenziare quale sia il ruolo dell'INPS nei confronti degli adempimenti e della normativa prevista dalla legge.

Un'ultima considerazione di carattere generale, poi andremo nel dettaglio: si tratta di una legge che – come si può constatare dai dati numerici – sta prendendo sempre più piede sul territorio. Valutiamo in modo molto positivo la particolare attenzione contenuta nell'attuale normativa (che, lo ricordiamo, ha sostituito la normativa che prevedeva il collocamento obbligatorio) nei confronti di questo particolare mondo e, soprattutto, diamo una valutazione positiva a quegli aspetti d'impianto della procedura che vedono le cosiddette convenzioni tra il datore di lavoro, il lavoratore e la struttura pubblica sul territorio (Regione o Ministero del lavoro), tutti tesi e finalizzati a creare un progetto di lavoro rispetto a situazioni di non abilità.

Vi ringrazio per l'attenzione prestata e cedo la parola al dottor Morrone per gli aspetti normativi.

\* *MORRONE*. Uno dei punti qualificanti della legge n. 68 del 1999, al di là della conferma del regime di assunzione obbligatoria per quanto riguarda le imprese con più di 15 dipendenti, può essere individuato nella possibilità di stipula di convenzioni con i datori di lavoro, che si sostanziano in due tipologie: le prime mirate al conseguimento di obiettivi occupazionali, stipulate con i datori di lavoro che non rientrano nel regime di assunzione obbligatoria; le altre, le cosiddette convenzioni di integrazione lavorativa, destinate, invece, all'avviamento al lavoro di disabili che presentino particolari problemi di inserimento. I soggetti attivi di queste convenzioni dovrebbero essere rappresentati dai servizi provinciali di collocamento obbligatorio, dalle cooperative sociali o dalle organizzazioni di volontariato.

All'interno di tali convenzioni un aspetto di particolare importanza è rappresentato dal fatto che gli enti pubblici e le associazioni datoriali si impegnano ad affidare commesse di lavoro alle organizzazioni che impiegano disabili, proprio per garantire a queste imprese un aiuto ed un sostegno economico che compensi la minore produttività dei soggetti impiegati ed i maggiori oneri sostenuti dalle organizzazioni. Tale aspetto esula dalle competenze dell'INPS. L'aspetto che, invece, ci riguarda più da vicino è quello relativo agli incentivi di natura contributiva.

La grossa novità introdotta dalla legge n. 68 del 1999, infatti, è quella contenuta nell'articolo 13 che ha previsto un regime agevolato: in particolare, i datori di lavoro che procedono alla stipula di dette convenzioni e

che si impegnano ad avviare al lavoro i soggetti disabili possono beneficiare di una fiscalizzazione in misura totale dei contributi per un periodo massimo di otto anni, se impiegano soggetti con riduzione della capacità lavorativa superiore al 79 per cento; il regime di fiscalizzazione è, invece, parziale – cioè pari al 50 per cento – nel caso in cui i datori di lavoro impegnano soggetti con una riduzione della capacità lavorativa compresa tra il 67 ed il 79 per cento. In questo caso, la durata del beneficio non può superare i cinque anni. A ciò bisogna aggiungere un ulteriore sistema di incentivazione: il Ministero del lavoro e l'INPS hanno convenuto che questo regime di agevolazione è cumulabile con gli altri regimi di agevolazione previsti dall'ordinamento nazionale.

È evidente, del resto, che una politica di incentivi va realizzata in linea generale e che i benefici economici destinati a sopperire alla minore produttività vanno comunque considerati all'interno di un sistema di incentivazione complessivo. In particolare, quindi, l'INPS e il Ministero del lavoro hanno consentito ai datori di lavoro di cumulare i benefici previsti dalla legge n. 68 del 1999 con quelli previsti per l'assunzione dei lavoratori in mobilità oppure dei disoccupati di lunga durata. Si tratta anche di sgravi di natura contributiva e pertanto quando il disabile è un soggetto iscritto nelle liste di mobilità ovvero è un disoccupato di lunga durata l'azienda può usufruire di questo doppio beneficio: laddove non ha una riduzione totale, ma pari al 50 per cento, l'ulteriore parte di decontribuzione trova comunque una copertura nell'altra tipologia di incentivo.

Un altro aspetto di particolare interesse è rappresentato dalla possibilità di assumere i disabili attraverso il contratto di inserimento, una nuova tipologia contrattuale introdotta dalla cosiddetta riforma Biagi. Si tratta di un rapporto di lavoro a tempo determinato della durata massima di 18 mesi previsto solamente per l'assunzione di lavoratori che incontrano una particolare difficoltà nell'inserimento nel mercato del lavoro: in tale categoria rientrano anche i disabili. In questo caso la durata del contratto può essere estesa fino a 36 mesi e anche in questo caso trova applicazione un regime agevolato, vale a dire sostanzialmente il vecchio regime contributivo agevolato dei contratti di formazione e lavoro. Però il contratto di inserimento in questo momento, essendo la normativa abbastanza recente, sta prendendo piede con una certa fatica e quindi non siamo ancora in grado di valutare se tale nuovo strumento contrattuale abbia portato dei benefici nell'ottica della promozione dell'occupazione dei disabili.

Il sistema di incentivazione inoltre è in parte attenuato perché il legislatore ha scelto di privilegiare, sotto il profilo degli sgravi contributivi, l'utilizzo del contratto di apprendistato. I dati che l'INPS ha in questo momento, quindi, riguardano il sistema di incentivazione previsto dalla legge n. 68 del 1999: con riferimento all'anno 2004, da questi dati emerge che circa 1.500 aziende hanno promosso l'inserimento lavorativo dei disabili e che il totale delle assunzioni si aggira intorno alle 1.900 unità, per un onere complessivo che nel 2004 è pari a circa 11 milioni di euro. C'è da tenere presente, comunque, che l'articolo 13 della legge n. 68 trova il proprio finanziamento nel Fondo per il diritto al lavoro dei disabili e

la stessa legge prevede che dal 2000 in poi il finanziamento di tale Fondo è pari a circa 30 milioni di euro l'anno.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per la loro esposizione introduttiva. Vorrei far notare, peraltro, che più che la normativa, che si suppone dovremmo conoscere, ci interessano soprattutto gli aspetti toccati nell'ultima parte, quindi le cifre e anche magari l'eventuale riscontro di una maggiore facilità o difficoltà nell'applicazione della norma.

\* *MORRONE*. Per quanto riguarda l'applicazione della norma, a noi non risultano esserci particolari difficoltà. La nostra sensazione è quella di un sistema di incentivazione che funziona correttamente, tant'è vero che dal 2002 al 2004, cioè negli anni in cui si è iniziato a dare attuazione alla normativa, abbiamo registrato un *trend* crescente. Assumendo come riferimento i dati del 2003, circa 1.100 aziende hanno proceduto alle assunzioni dei disabili per un totale di circa 1.200 disabili collocati al lavoro rispetto ai 1.900 dell'anno 2004. Dall'analisi dei decreti del Ministero del lavoro di ripartizione delle risorse alle Regioni, non sembra che vi siano problemi dal punto di vista del finanziamento e dell'impiego delle risorse; l'ultima ripartizione, che risale al decreto del luglio 2004, ha escluso solamente alcune Regioni (Valle d'Aosta, Molise, Campania, Basilicata e Sicilia), sulla base del presupposto che comunque queste ultime disponevano già di fondi relativi agli anni precedenti e non ancora utilizzati. Ricordo che questa ripartizione avviene a valle di un procedimento amministrativo che coinvolge comunque i rappresentanti delle autonomie locali.

Per quanto riguarda l'efficacia di questo strumento di incentivazione, la percezione è quella che indubbiamente la legge n. 68 rappresenti uno strumento particolarmente utile e sembra che trovi una certa compatibilità anche con la politica dell'Unione Europea per l'inserimento dei disabili, soprattutto con riferimento al Piano d'azione biennale varato a seguito dell'Anno del disabile. Ricordo che i vincoli posti dall'ordinamento comunitario all'intervento pubblico, quindi al finanziamento delle imprese, rappresentavano un grande problema; però il regolamento 2204 sugli aiuti all'occupazione, varato nel 2002, consente il ricorso ad incentivi per le assunzioni di lavoratori svantaggiati e fa espressa menzione dei disabili, consentendo sia l'abbattimento del costo del lavoro sia il finanziamento per quegli ulteriori costi che il datore di lavoro sostiene per l'adeguamento della propria struttura imprenditoriale alle esigenze del lavoratore disabile. La legge del 1999 ha previsto forme di finanziamento anche per l'adeguamento dei locali.

In conclusione, l'esperienza in questo momento ci dice che la legge n. 68 del 1999 può essere un valido strumento.

PILONI (*DS-U*). Dottor Morrone, lei ha citato un dato relativo agli inserimenti su base annua, che mi pare fossero circa 1.800. Ebbene, al di là della considerazione che mi sembrano decisamente pochi - e ci cer-

cheremo di capire per quale motivo ciò accade – vorrei sapere se dispone anche di una suddivisione territoriale di questo dato.

*MORRONE.* Sì, abbiamo anche una suddivisione regionale.

*PRESIDENTE.* La prego quindi di fornire agli atti della Commissione questi preziosi supporti statistici.

\* *MORRONE.* Certamente. Posso anticipare che le Regioni più attive nel 2004 risultano essere il Veneto, con circa 500 inserimenti lavorativi, la Toscana, con circa 350, e l'Emilia Romagna con circa 270.

*PILONI (DS-U).* E per quanto riguarda la Lombardia?

*CRACA.* Vorrei ribadire che la Lombardia non ha una convenzione con l'INPS.

*MONTAGNINO (Mar-DL-U).* Vorrei sapere se si tratta di collocamenti mirati o obbligatori.

\* *CRACA.* Si tratta di collocamenti che avvengono in base alle convenzioni.

Come dicevo, la Lombardia non ha una convenzione con l'INPS per cui, a livello di Province, paga direttamente attraverso un sistema particolare. In sostanza, il datore di lavoro presenta una richiesta di avviamento del lavoratore da assumere; accolta la richiesta e concesso l'avviamento a seguito di quel programma al quale prima abbiamo fatto cenno, il datore di lavoro comunica, attraverso una dichiarazione di responsabilità diretta alla Provincia, l'importo della retribuzione e dei contributi, nonché quanto gli spetta come restituzione, a seconda se questa sia totale o parziale. Quindi, nei numeri che vi abbiamo indicato non è compreso il fenomeno riguardante la Lombardia.

*PILONI (DS-U).* Tra l'altro, la Lombardia è una Regione attiva anche da questo punto di vista.

*PRESIDENTE.* Vorrei sapere se esistono altri casi oltre quello della Lombardia.

\* *CRACA.* Cito la Regione Friuli-Venezia Giulia e la Provincia autonoma di Bolzano. In premessa ho detto che in un certo senso copriamo tutto il territorio nazionale, ad esclusione delle realtà che ho poc'anzi menzionato.

All'inizio del mio intervento ho anche precisato il ruolo dell'Istituto allo scopo di sottolineare che sull'efficacia della normativa possiamo avere sensazioni ed elementi che si consolidano attraverso il passare del

tempo. Non abbiamo, però, in nostro possesso elementi relativi alla gestione diretta.

\* **BATTAFARANO (DS-U)**. In primo luogo ringrazio i dirigenti dell'INPS per il loro intervento. Dalle dichiarazioni fatte ho rilevato che la loro competenza si estende solo ad una parte della legge e che non sono in possesso delle statistiche relative al complesso delle assunzioni, sulle quali ritengo dovrà riferire il Ministero del lavoro.

**MONTAGNINO (Mar-DL-U)**. Vorrei fare una domanda ai nostri ospiti partendo dalla loro considerazione che in merito all'efficacia della normativa hanno sensazioni ed elementi che possono diventare più consistenti con il passare del tempo.

Ci aspettavamo e ci aspettiamo dalla normativa, avendo carattere innovativo, una efficacia molto più consistente e risultati più importanti rispetto a quelli finora ottenuti. L'indagine conoscitiva ha proprio lo scopo di capire le ragioni per cui una normativa potenzialmente efficace non realizza gli obiettivi prefissati.

Vorrei sapere dai nostri ospiti se, in base all'esperienza che hanno maturato, ritengono gli incentivi insufficienti o comunque articolati in modo tale da non poter essere appetibili da parte delle aziende. Considerato il fatto che nel Paese la disciplina in materia di diritto al lavoro delle persone disabili viene applicata in maniera differenziata, nel senso che ha risultati di applicazione diversi, vorrei sapere se si tratta di un problema di servizi e quindi di informazione. Probabilmente bisogna agire proprio sul terreno della qualità dei servizi e di una informazione adeguata. Vorrei inoltre sapere, al di là della vostra esperienza diretta, se si incontrano difficoltà di carattere burocratico per la sottoscrizione delle convenzioni e quindi per l'avviamento dei disabili al lavoro.

Con questa indagine conoscitiva vorremmo arrivare ad un certo risultato. In primo luogo, desideriamo verificare se il diritto del disabile al lavoro viene garantito, per cui parliamo di collocamento non solo mirato ma anche obbligatorio; in secondo luogo, vorremmo capire quali sono eventualmente le difficoltà che si frappongono all'attuazione di una normativa che probabilmente necessita nei prossimi anni di una sperimentazione e di un certo adeguamento.

Chiedo ai nostri ospiti di fornirci precisazioni in merito alla qualità degli incentivi, all'esistenza dei servizi e ad eventuali complicazioni di carattere burocratico.

\* **MORRONE**. Premetto che come INPS non riusciamo ad avere informazioni in merito all'efficacia delle convenzioni e quindi alla loro stipula e alle eventuali difficoltà di ordine burocratico che si incontrano. Tuttavia, credo che il problema sia relativo all'efficacia dello strumento di incentivazione e quindi all'abbattimento del costo del lavoro. I soggetti disabili comportano problematiche sia nell'ambito della gestione, e quindi dell'adeguamento delle strutture del posto di lavoro, sia per il fatto che arrecano

una minore produttività. Un sistema di incentivazione molto incisivo (rispetto agli altri incentivi previsti dal nostro ordinamento, un sistema di incentivazione che ha una durata di otto anni e che comporta un esonero totale è di per se uno strumento molto incisivo) ha però una efficacia limitata quando si inserisce in un contesto dove di fatto sono previsti diversi strumenti di incentivazione per altre categorie di lavoratori.

In sostanza, in un sistema dove vigono le agevolazioni contributive previste dalla legge n. 223 del 1991 (per i lavoratori in mobilità) o quelle per i disoccupati di lunga durata, è chiaro che le incentivazioni per i disabili vengono limitate dal fatto che l'imprenditore preferisce ricorrere all'assunzione di lavoratori disoccupati di lunga durata e di quelli in mobilità, che comunque arrecano una certa produttività, piuttosto che scegliere soggetti disabili.

Questa è la nostra percezione. È indubbio che il sistema di incentivazione per il collocamento facoltativo sia importante e stia ottenendo effetti, anche se i relativi numeri non sono molto elevati. Anche lo strumento delle convenzioni è importante proprio in quest'ottica. È chiaro che una politica complessiva a favore dei disabili non può prescindere dalla scelta fatta di mantenere e forse incentivare proprio il collocamento obbligatorio.

MONTAGNINO (*Mar-DL-U*). Vorrei conoscere il dato relativo alla Sicilia.

MORRONI. La Sicilia ha un dato molto basso.

MONTAGNINO (*Mar-DL-U*). Anche perché i servizi sono stati attivati da poco. Volevo solo avere una conferma, vi ringrazio.

PRESIDENTE. Ringrazio i dirigenti dell'INPS, che con la solita disponibilità e cortesia hanno risposto al nostro invito fornendo dati interessanti.

Dichiaro conclusa l'audizione odierna.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

*La seduta termina alle ore 15,35.*





