



L'INCLUSIONE LAVORATIVA DELLE PERSONE CON DISABILITÀ

Una comparazione tra i sistemi
di collocamento mirato di Italia, Spagna,
Francia, Germania, Irlanda

Paolo Raciti
Francesca Taricone



L'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP) è un ente pubblico di ricerca che si occupa di analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro, delle politiche dell'istruzione e della formazione, delle politiche sociali e, in generale, di tutte le politiche economiche che hanno effetti sul mercato del lavoro.

Nato il 1º dicembre 2016 a seguito della trasformazione dell'Istfol e vigilato dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, l'Ente ha un ruolo strategico - stabilito dal Decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150 - nel nuovo sistema di governance delle politiche sociali e del lavoro del Paese. L'Inapp fa parte del Sistema statistico nazionale (SISTAN) e collabora con le istituzioni europee. È Organismo Intermedio del Programma nazionale Giovani, donne e lavoro 2021-2027 del FSE+, delegato dall'Autorità di Gestione all'attuazione di specifiche azioni (Piano Inapp 2023-2026), ed è Agenzia nazionale del programma comunitario Erasmus+ per l'ambito istruzione e formazione professionale. È l'ente nazionale all'interno del consorzio europeo ERIC-ESS che conduce l'indagine European Social Survey.

L'attività dell'Inapp si rivolge a una vasta comunità di stakeholder: ricercatori, accademici, mondo della pratica e policymaker, organizzazioni della società civile, giornalisti, utilizzatori di dati, cittadinanza in generale.

Presidente: Natale Forlani
Direttore generale: Loriano Bigi

Riferimenti
Corso d'Italia, 33 00198 Roma
Tel. +39.06.85447.1
web: www.inapp.gov.it

Contatti: editoria@inapp.gov.it

Collana a cura di Pierangela Ghezzo

Il paper, realizzato nell'ambito della Struttura Inclusione Sociale (Responsabile: Franco Deriu), contribuisce al filone di ricerca dell'Inapp sul tema del Collocamento mirato delle persone con disabilità proponendo un'analisi comparata dei sistemi di collocamento mirato esistenti in alcuni Paesi europei.

In particolare, il presente contributo si inserisce nel quadro dell'azione di ricerca sviluppata dall'Inapp, in qualità di Organismo intermedio del PN "Giovani, donne e lavoro" FSE+ 2021-2027 (Piano Inapp 2023-2026 Operazione a titolarità n. 5 "Migliorare l'efficacia delle politiche di inclusione e l'integrazione tra il sistema dei servizi sociali e quello dei servizi per il lavoro").

Questo testo è stato sottoposto con esito favorevole al processo di peer review interna curato dal Comitato tecnico scientifico dell'Istituto.

Autori

Paolo Raciti, Inapp,
(par 1.2, capp. 3, 5)
p.raciti@inapp.gov.it

Francesca Taricone Inapp,
(par. 1.1, capp. 2, 4, 6, 7, Conclusioni)
f.taricone@inapp.gov.it

Testo chiuso: ottobre 2025

Pubblicato: dicembre 2025

Coordinamento editoriale
Valeria Ciocco e Paola Piras

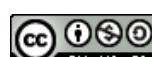
Editing grafico e impaginazione
Marta Cascarano

Correzione bozze
Angelica Alori

Le opinioni espresse in questo lavoro impegnano la responsabilità degli autori e non necessariamente riflettono la posizione dell'Ente.

Alcuni diritti riservati [2025] [INAPP]

Quest'opera è rilasciata sotto i termini della licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Condividi allo stesso modo 4.0. Italia License.
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>)



ISSN 2533-2996

ISBN 978-88-543-0372-0



ABSTRACT

L'INCLUSIONE LAVORATIVA DELLE PERSONE CON DISABILITÀ. UNA COMPARAZIONE TRA I SISTEMI DI COLLOCAMENTO MIRATO DI ITALIA, SPAGNA, FRANCIA, GERMANIA, IRLANDA

Il paper presenta un'analisi comparativa dei sistemi di collocamento mirato e inclusione lavorativa delle persone con disabilità in cinque Paesi europei: Italia, Spagna, Francia, Germania e Irlanda. L'indagine, realizzata nel contesto della recente riforma italiana sulla disabilità, mira a trarre spunti dalle esperienze europee per rafforzare le politiche nazionali. L'analisi evidenzia una pluralità di modelli e approcci, ma anche criticità comuni: l'uso eccessivo della compensazione economica rispetto all'assunzione diretta, la debole efficacia delle sanzioni, la difficoltà nel passaggio dal mercato protetto a quello ordinario e la discontinuità dei servizi territoriali. I cinque modelli analizzati suggeriscono che combinare elementi di rigore, strumenti di finanziamento dedicati, reti di servizi territoriali, soluzioni flessibili e obiettivi pubblici ambiziosi possa rappresentare la strada più promettente per costruire un mercato del lavoro realmente inclusivo. In conclusione, il paper propone indicazioni operative e di *policy* che possono orientare il rafforzamento del sistema italiano di collocamento mirato.

PAROLE CHIAVE: collocamento mirato, disabilità, inserimento lavorativo

THE EMPLOYMENT INCLUSION OF PEOPLE WITH DISABILITIES. A COMPARISON OF THE TARGETED PLACEMENT SYSTEMS IN ITALY, SPAIN, FRANCE, GERMANY, AND IRELAND

The paper presents a comparative analysis of targeted employment and labour market inclusion systems for persons with disabilities across five European countries: Italy, Spain, France, Germany, and Ireland. Conducted in the context of the recent Italian reform on disability, the study aims to draw insights from European experiences to strengthen national policies. The analysis highlights a variety of models and approaches, as well as common challenges: the excessive use of financial compensation as an alternative to direct employment, the limited effectiveness of sanctions, difficulties in transitioning from sheltered to open labour markets, and the uneven availability of local services. The five models examined suggest that combining elements of rigour, dedicated funding mechanisms, local service networks, flexible solutions, and ambitious public goals may represent the most promising path toward building a truly inclusive labour market. In conclusion, the paper offers operational and policy recommendations to guide the strengthening of Italy's targeted placement system.

KEYWORDS: targeted employment, disability, job placement

PER CITARE IL PAPER: Taricone F., Raciti P. (2025), *L'inclusione lavorativa delle persone con disabilità. Una comparazione tra i sistemi di collocamento mirato di Italia, Spagna, Francia, Germania, Irlanda*, Inapp Paper n.61, Roma, Inapp

**Indice**

1.	Quadro di contesto e metodologia	5
1.1	Quadro di contesto.....	5
1.2	Metodologia	10
2.	Il collocamento mirato in Italia alla luce del processo di riforma in atto.....	13
2.1	L'attuale funzionamento del processo di collocamento mirato.....	13
2.2	I principali punti qualificanti il processo in atto di riforma della disabilità	14
2.3	I principali punti del processo in atto di riforma della disabilità e l'attuale sistema di collocamento mirato	15
3.	L'articolazione del collocamento mirato in Spagna tra mercato del lavoro ordinario e mercato protetto	17
3.1	L'integrazione dei lavoratori con disabilità nel mercato del lavoro ordinario	18
3.2	L'integrazione dei lavoratori con disabilità attraverso il sistema di lavoro protetto ..	19
4	Obbligo occupazionale e accompagnamento al lavoro: il modello integrato del collocamento mirato in Francia.....	23
4.1	L'obbligo occupazionale e il sistema sanzionatorio correlato	23
4.2	Il sistema di inserimento e accompagnamento al lavoro	24
5	Incentivi alle aziende e laboratori protetti per l'inserimento lavorativo delle persone con disabilità in Germania	29
5.1	La struttura del sistema tedesco per l'inserimento lavorativo delle persone con disabilità.....	30
5.2	Il sistema sanzionatorio	31
5.3	La rete dei soggetti istituzionali coinvolti nel processo di inserimento lavorativo delle persone con disabilità	32
6.	L'inserimento lavorativo delle persone con disabilità in Irlanda in assenza dell'obbligo occupazionale: approccio volontario e sistema di incentivi.....	36
6.1	Il quadro giuridico di riferimento	37
6.2	I nodi strategici del sistema irlandese	37
6.3	Considerazioni di sintesi.....	42
7.	Analisi comparativa	43
7.1	Tabelle comparative	44
	Conclusioni	47
	Bibliografia.....	51



1. QUADRO DI CONTESTO E METODOLOGIA

1.1 QUADRO DI CONTESTO

Negli ultimi decenni, i sistemi europei di collocamento delle persone con disabilità hanno registrato una profonda trasformazione, riflettendo il passaggio da un paradigma assistenzialistico a un approccio basato sui diritti. Fino agli anni Ottanta-Novanta, la partecipazione al lavoro delle persone con disabilità era prevalentemente incanalata in contesti segreganti, quali laboratori protetti e officine speciali, concepiti come strumenti di protezione sociale più che di reale inclusione lavorativa. A partire dagli anni Novanta, si è diffuso il modello del collocamento mirato, fondato sull'intermediazione pubblica, sull'introduzione di quote obbligatorie per le imprese e su misure compensative quali i fondi di sostegno, secondo declinazioni nazionali differenziate (ad esempio, la *Loi Handicap* in Francia, la legge n. 68/1999 in Italia, la *Schwerbehindertengesetz* in Germania).

Un punto di svolta concettuale e normativo è stato rappresentato dalla convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (CRPD 2006), ratificata da tutti gli Stati membri dell'Unione europea, che ha imposto un ripensamento delle politiche occupazionali in chiave di pari opportunità, non discriminazione e garanzia di "accomodamenti ragionevoli" sul posto di lavoro. Tuttavia, come segnala l'OECD (2022), l'ambizione di sviluppare politiche sulla disabilità proattive e orientate all'occupazione è stata fortemente disillusa. Negli anni successivi all'approvazione della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, poca attenzione, per esempio, è stata data all'implementazione di politiche a sostegno dei giovani con disabilità così come a programmi per il sostegno precoce delle persone con disabilità orientato alla valorizzazione dei loro funzionamenti attivi e al miglioramento delle competenze correlate. Reagendo a tale disillusione, le istituzioni europee hanno progressivamente rafforzato il loro quadro strategico, fino all'attuale *Strategia europea per i diritti delle persone con disabilità 2021–2030*, che pone l'accento sul superamento del divario occupazionale e sull'inclusione nella transizione digitale e verde.

Sul piano operativo, accanto ai sistemi di quota e agli incentivi economici, hanno guadagnato centralità i modelli di *supported employment* (per esempio *l'Individual Enabling and Support*, Bejerholm *et al.* 2016) e, più recentemente, l'approccio *Individual Placement and Support* (IPS), fondato sul principio del *place-and-train* e sostenuto da evidenze empiriche che ne attestano l'efficacia nell'inserimento e nel mantenimento lavorativo (IPS *Employment Center* 2022¹; Drake e Bond 2011). Tali strumenti si collocano in un contesto ancora disomogeneo: se i Paesi nordici e anglosassoni privilegiano interventi personalizzati e basati sul mercato, altri Stati mantengono un forte ricorso ai percorsi protetti, con il rischio di perpetuare forme di segregazione occupazionale.

Inoltre, non può essere sottovalutato il fatto che, nonostante i progressi, i dati comparativi evidenziano la persistenza di un marcato *employment gap*: secondo le ultime rilevazioni EUROSTAT (2025)², il tasso di occupazione delle persone con disabilità rimane mediamente inferiore di oltre venti punti percentuali rispetto alla popolazione generale, con significative differenze nazionali. A ciò si aggiungono criticità

¹ https://docs.google.com/presentation/d/1RFqFrzidP_EwUEb_tgZ57LUJGpodbCM-ZoQIQDda1P8/edit?slide=id.p1&pli=1#slide=id.p1.

² https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20250527-1?utm_.



legate alla qualità del lavoro, alla diffusione di contratti precari, al rischio di *in-work poverty* e alla frammentazione delle politiche tra sfera sociale e occupazionale.

Appare dunque fondamentale, come suggerisce la recente Relazione speciale sul sostegno alle persone con disabilità della Corte dei conti europea (2023), superare la frammentazione degli interventi, rafforzare la comparabilità dei dati e riorientare le risorse verso misure che privilegino l'accesso al mercato del lavoro ordinario, valorizzando al contempo l'integrazione tra servizi sociali, sanitari e del lavoro.

Tenendo conto di questo quadro generale, lo stato del dibattito internazionale sull'evoluzione dei sistemi di collocamento mirato e sul processo di inclusione lavorativa delle persone con disabilità in Europa si articola oggi attorno ad un nucleo di concordanze rilevanti e ad una serie di nodi controversi che riflettono presupposti differenti (diritti vs. protezione), obiettivi politici divergenti (inclusione nel mercato aperto vs. mantenimento di percorsi protetti) e tensioni pratiche su finanziamenti e governance. In sede introduttiva del presente lavoro, è utile segnalare i principali punti di consenso, le questioni controverse e le recenti linee d'evoluzione del dibattito.

Come punti di consenso è possibile identificare essenzialmente tre aspetti:

- a. la diffusa convergenza sul paradigma dei diritti come orizzonte normativo: la CRPD e la Strategia dell'Unione europea per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030 fungono da quadro di riferimento condiviso che pone l'accento sull'accesso paritario al mercato del lavoro e sugli accomodamenti ragionevoli. Questa convergenza ha contribuito a spostare il dibattito pubblico e politico da un approccio assistenzialistico verso una visione che mette al centro l'implementazione di processi di inclusione;
- b. il consenso attorno alla necessità di ridurre il *disability employment gap* e di migliorare sia i tassi occupazionali sia la qualità dell'impiego, confortato dai dati Eurostat che segnalano la persistenza di un divario rilevante;
- c. la valutazione positiva dei modelli *evidence-based* di *supported employment/IPS* (European Union, 2025), che conferma la migliore performance degli approcci *place-and-train* rispetto ai percorsi esclusivamente protetti o di lunga riabilitazione prima del collocamento.

Per quanto riguarda le questioni aperte, è possibile evidenziarne tre prevalenti:

- (i) i laboratori protetti vanno riformati, mantenuti o smantellati?
- (ii) vanno privilegiate le quote obbligatorie o gli incentivi di mercato?
- (iii) quale uso del finanziamento pubblico?

Sulla questione dei laboratori protetti il dibattito è sostanzialmente polarizzato. Considerandoli percorsi segreganti, organizzazioni per i diritti, come *l'European Network on Independent Living* (2024) o *l'European Disability Forum* (2025) ne chiedono il progressivo smantellamento e la riallocazione dei fondi verso l'inclusione nel mercato aperto. Per contro, altre realtà (alcune reti di servizi e associazioni di provider sociali) difendono il ruolo dei servizi protetti come tappe transitorie o come risposta per persone con bisogni complessi, chiedendo però riforme per garantire dignità e percorsi verso il lavoro aperto.

Tenendo conto di questa polarizzazione, la Commissione europea (2025) ha avviato studi sui modelli alternativi di occupazione per le persone con disabilità proprio per affrontare questa complessità, ponendo in evidenza l'esistenza di modelli di occupazione protetta non segreganti e che combinano la presenza sia di persone con disabilità che di persone senza disabilità. Su questa linea, come posizione intermedia, la *European Platform for Rehabilitation* EPR (2024) raccomanda di identificare il livello di segregazione o



inclusione di un laboratorio protetto non tanto sulla base della quantità di persone con disabilità presenti, quanto analizzando specifici criteri qualitativi, come ad esempio:

- il tipo di contratto di lavoro assegnato ai dipendenti;
- la retribuzione ricevuta dai dipendenti;
- la partecipazione dei dipendenti ai processi decisionali all'interno del luogo di lavoro;
- le opportunità di sviluppo e progressione di carriera;
- la disponibilità di accomodamenti ragionevoli quando richiesti;
- le opportunità di formazione e aggiornamento per i dipendenti.

Anche circa l'opposizione tra la priorità data allo strumento delle quote obbligatorie e quella data allo strumento degli incentivi di mercato esiste un acceso dibattito comparato sull'efficacia delle quote in assenza di servizi di supporto adeguati. In particolare, va registrata la prevalenza in molti Paesi di sistemi di quote obbligatorie rafforzate con sanzioni o l'uso di fondi sostitutivi (*Ius Laboris* 2024). Tuttavia, molta letteratura (*European Commission* 2020; *Nazarov et al.* 2015; *Fuchs* 2014; Corte dei conti europea 2023; *OECD* 2021) sottolinea la sostanziale inefficacia dello strumento delle quote obbligatorie se applicato come strumento esclusivo. Per contro, più efficace risulta la combinazione degli obblighi con servizi attivi di accompagnamento individualizzato e con incentivi, permettendo di evitare che le quote obbligatorie si traducano in semplice adempimento formale o in impieghi di bassa qualità.

Il dibattito circa l'equilibrio da ricercare tra lo strumento delle quote obbligatorie e quello degli incentivi di mercato porta inevitabilmente con sé l'esigenza di definire la forma e la misura dell'uso del finanziamento pubblico a supporto dei processi di inserimento lavorativo delle persone con disabilità. In particolare, la discussione riguarda se e in che misura i finanziamenti pubblici (compresi gli aiuti di Stato) possano sostenere strutture ritenute segreganti come alcune modalità di organizzazione dei laboratori protetti (*ENIL* 2024). Questo tema solleva interrogativi su come riallocare le risorse pubbliche senza lasciare prive di risposte operative persone con bisogni complessi. L'evidente connessione tra le questioni poste dall'uso dei tre strumenti – quote obbligatorie, incentivi di mercato e uso dei finanziamenti pubblici – rende esplicita la necessità di un ripensamento complessivo dell'insieme di strumenti a supporto dei processi di inclusione lavorativa che, a partire da una riconfermata centralità dei bisogni della persona con disabilità, sia capace di ridefinire le loro finalità specifiche e articolare la loro interazione, anche recuperando la funzione educativa e formativa dei laboratori protetti (*EASPD* 2022).

Questo livello di dibattito apre all'approfondimento dei livelli di integrazione necessari tra politiche del lavoro e politiche sociali, considerando la necessità di riconoscere la compatibilità tra le prestazioni socio-economiche e sanitarie collegate alla condizione di disabilità e il reddito da lavoro: in alcuni casi, infatti, l'incompatibilità tra queste due dimensioni, ed il conseguente rischio di perdere il diritto alle prestazioni socio-economiche in corrispondenza del riconoscimento del diritto ad un reddito da lavoro, finisce per costituire un effettivo disincentivo reale all'inserimento lavorativo. A ciò si aggiunge la necessità di meccanismi flessibili che proteggano il reddito durante i periodi di lavoro intermittente, spesso necessari alle persone con disabilità grave o psichica, la cui condizione e i cui bisogni possono richiedere passaggi ricorrenti da posizioni lavorative nel mercato aperto a contesti lavorativi protetti e viceversa.

In termini generali e come punto di sintesi conclusivo, è possibile affermare che il dibattito internazionale è oggi più centrato sull'esigenza di capire come riprogettare il mix di strumenti finora sperimentati (finanziamenti, regolazione, servizi attivi) per tradurre il quadro dei diritti definiti dalla CRPD e dalla



Strategia dell'Unione europea in risultati concreti: più lavoro di qualità per le persone con disabilità, meno segregazione e migliori meccanismi di transizione che non lascino indietro chi ha bisogni complessi. Le questioni più accese restano certamente il futuro dei servizi protetti, la gestione delle risorse pubbliche (inclusi gli aiuti di Stato) e l'equilibrio fra obblighi (quote) e incentivi e servizi di supporto alle aziende.

Inapp è attivo in questo ampio dibattito, che vede coinvolti attori con funzioni e responsabilità diverse (istituzioni dell'Unione europea, organizzazioni della società civile, autorità nazionali, ricerca), attraverso un'attività di indagine incentrata sull'osservazione dei processi territoriali per il collocamento mirato delle persone con disabilità, anche alla luce della recente riforma sulla disabilità (legge del 22 dicembre 2021, n. 227, Delega al governo in materia di disabilità) e delle Linee guida in materia di collocamento mirato delle persone con disabilità adottate con Decreto ministeriale del 11 Marzo 2022, n. 43.

L'attività di ricerca che Inapp sta implementando³ tocca in modo sinergico snodi processuali funzionali a garantire l'effettività dell'inclusione della persona con disabilità nel sistema produttivo e, più in generale, nel mercato del lavoro:

- valutazione multidimensionale dei bisogni e progetti di vita sostenuti da reti territoriali generative (istituzionali e non);
- esistenza e percorribilità di processi di transizione dai contesti e tempi della formazione ai luoghi e tempi produttivi resi disponibili dai mercati del lavoro territoriali;
- processi di accompagnamento alla persona con disabilità e all'azienda per garantire la sostenibilità dell'esito inclusivo.

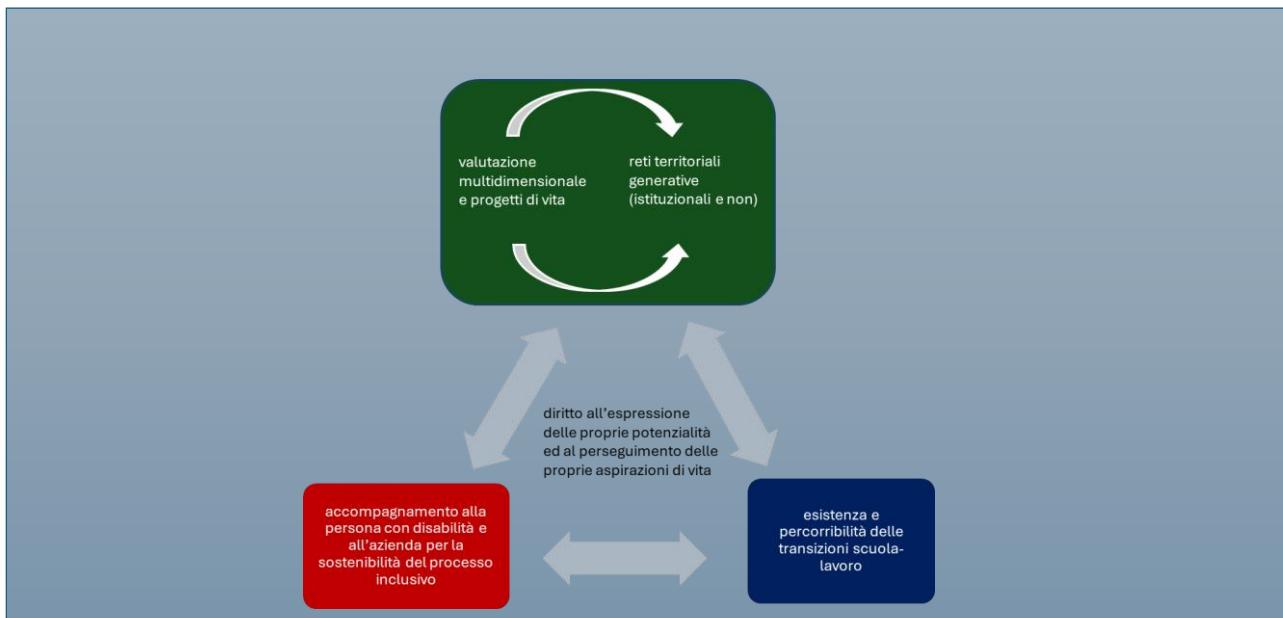
Tre vertici di uno spazio triangolare che chiama in causa la molteplicità degli attori sollecitati dal diritto della persona con disabilità alla piena espressione delle proprie potenzialità e aspirazioni di vita (figura 1).

³ Nell'ambito del PN "Giovani, donne e lavoro" FSE+ 2021-2027, l'Inapp sta implementando un'attività di indagine articolata in quattro Linee operative:

- L.O. 1.: analisi dei processi di attuazione della rete integrata dei territori, attraverso l'articolazione dei sistemi sociale, sanitario, del lavoro, dell'educazione e della formazione, allo scopo di facilitare i percorsi di inclusione lavorativa delle persone con disabilità;
- L.O. 2.: analisi dei processi di transizione dall'istruzione al mercato del lavoro delle persone con disabilità, approfondendo in particolare i caratteri peculiari delle fattispecie contrattuali e modalità di ingresso nel mercato del lavoro utilizzate per le persone con disabilità e le modalità di erogazione della formazione vista quale accomodamento ragionevole per i giovani con disabilità;
- L.O. 3.: studio della figura del *Disability Manager* e del suo ruolo centrale e innovativo nella rete integrata, dando attenzione alle competenze e alle funzioni ricoperte da tale figura, nell'ottica di promuovere l'incontro domanda-offerta di lavoro e di facilitare l'inserimento lavorativo;
- L.O. 4.: studio del lavoro a distanza quale accomodamento ragionevole per le persone con disabilità, analizzato nelle sue diverse fattispecie e modalità di erogazione.



Figura 1 Lo spazio progettuale per il processo di inclusione lavorativa



Fonte: elaborazione degli Autori

Più in generale, l'input dato dal Decreto legislativo 3 maggio 2024, n. 62, "Definizione della condizione di disabilità, della valutazione di base, di accomodamento ragionevole, della valutazione multidimensionale per l'elaborazione e attuazione del progetto di vita individuale personalizzato e partecipato", individua nel Progetto di Vita lo spazio operativo e metodologico per il coordinamento e il raccordo dei piani di sostegno, tutti orientati alla facilitazione dell'autorealizzazione personale. In questo quadro, il lavoro si ridefinisce come ambito di autorealizzazione personale all'interno di uno specifico processo produttivo e non più – o non solo – come spazio occupazionale o terapeutico, in tal modo superando la frequente contrapposizione tra la visione che interpreta la persona con disabilità in quanto paziente e quella che intende interpretare la persona con disabilità in quanto lavoratore.

Si aggiunge a questa polarizzazione, come già evidenziato, quella tra inserimento lavorativo della persona con disabilità nel mercato protetto e inserimento lavorativo diretto nel mercato competitivo. Mentre il primo approccio utilizza molto gli strumenti del tirocinio e delle attività laboratoriali, frequentemente in cooperazione con agenzie del Terzo settore, il secondo approccio ha stimolato l'emersione del modello del *Supported Employment* e della figura del *job coach*, risorsa professionale in accompagnamento sia del lavoratore disabile che dell'organizzazione produttiva. Questo modello, sviluppatosi soprattutto nell'area anglosassone e in particolare negli USA, inizia ad essere applicato anche in alcuni contesti italiani, seppure in via sperimentale come è il caso del progetto Lavoro&Psiche in Lombardia⁴, del progetto Tsunami in Piemonte⁵, del sistema di accompagnamento al lavoro della Regione Emilia-Romagna.

Le due prospettive, in virtù dell'alto grado di complessità che in ogni caso le caratterizza, devono necessariamente essere sostenute da azioni e servizi di accompagnamento a supporto dell'intero processo inclusivo, interessando sia la persona con disabilità che il sistema produttivo. Tuttavia, il processo di

⁴ <https://www.fondazionecariplo.it/it/progetti/servizi/lavoropsiche/lavoro-psiche.html>.

⁵ <https://www.regione.piemonte.it/web/temi/diritti-politiche-sociali/disabilità/inserimento-lavorativo/progetto-tsunami>.

Per i progetti Lavoro&Psiche e TSUNAMI si veda anche lo studio realizzato da ASVAPP per l'Ufficio valutazione impatto del senato "Disabili psichici e inserimento lavorativo: Un percorso di ricerca".



accompagnamento cambia evidentemente il suo spettro operativo nella misura in cui si sviluppi nell'uno o nell'altro contesto produttivo, in contesto di mercato protetto o in contesto di mercato competitivo. In ragione delle caratteristiche che va assumendo il dibattito internazionale, così come sintetizzato precedentemente, e delle considerazioni proposte in questa sede, si ritiene opportuno approfondire l'analisi dei sistemi di accompagnamento a partire dall'osservazione dei sistemi per l'inserimento lavorativo delle persone con disabilità attivi in alcuni Paesi europei, evidenziando elementi di convergenza o differenziazione con quanto accade in Italia su questo tema. Scopo di tale esercizio comparativo è quello di individuare elementi descrittivi e orientativi per lo sviluppo dei percorsi di inserimento nel mercato del lavoro disponibili nel nostro Paese alle persone con disabilità.

1.2 METODOLOGIA

Il presente lavoro si fonda su una comparazione qualitativa tra cinque Paesi europei (Italia, Francia, Germania, Spagna e Irlanda), scelti in base alla rilevanza e diversità dei loro modelli di inclusione lavorativa delle persone con disabilità. L'analisi si è basata su fonti normative, documenti ufficiali, studi di caso e contributi scientifici, con l'obiettivo di ricostruire i principali dispositivi regolativi, organizzativi e di *policy* attualmente in vigore.

La scelta dei Paesi che animano lo sforzo comparativo proposto in questo lavoro è stata orientata dall'ampio dibattito attorno alle principali tassonomie dei regimi di welfare elaborate in letteratura. A partire dal contributo classico di Esping-Andersen (1990) e dalle successive rielaborazioni, tra cui Ferrera (1996) con la definizione del modello Sud-europeo, la riflessione scientifica ha evidenziato l'esistenza di famiglie di sistemi di welfare caratterizzate da specifiche logiche istituzionali e distributive. Tuttavia, la letteratura più recente ha sottolineato come queste categorie non possano essere considerate statiche, poiché i diversi regimi sono attraversati da processi di trasformazione che ne stanno ridisegnando i confini (Greve, 2019; Hemerijck, 2013).

Negli ultimi anni, il dibattito si è concentrato in particolare su tre dinamiche:

- la diversificazione interna dei sistemi nazionali, che tendono ad adattarsi ai vincoli fiscali, demografici e occupazionali;
- l'ibridazione tra modelli, con l'emergere di soluzioni miste che incorporano elementi originariamente attribuiti a tradizioni differenti;
- le spinte verso una relativa uniformità, indotte dal quadro sovranazionale europeo e dalle Raccomandazioni di organismi internazionali (Taylor-Gooby e Leruth, 2018).

Un contributo recente in questa prospettiva è quello di Ferrera (2025), che ha rilanciato la riflessione sul modello Sud-europeo, sottolineandone la necessità di un ripensamento alla luce delle trasformazioni in corso.

Tenendo conto di questo quadro interpretativo:

- Italia e Spagna sono stati scelti per la comune riconducibilità al cosiddetto modello mediterraneo (Esping-Andersen 1990, Ferrera 1996), pur inteso nella nuova prospettiva proposta da Ferrera (2025), riconoscendolo non solo come variante del modello corporativo ma anche come area con tratti specifici soggetta attualmente a specifiche pressioni di trasformazione, e coerentemente con la prossimità segnalata anche da Castles (1993) nella sua articolazione delle democrazie occidentali per famiglie con pattern culturali e istituzionali comuni;



- la Francia è stata individuata come espressione riconosciuta del modello di welfare corporativo/continentale, secondo la classificazione di Esping-Andersen e del modello di performance e risultati industriali (*Industrial Achievement–Performance Model*) secondo la classificazione di Titmuss (1974) ma, come segnalano alcuni autori (Palier 2010, Taylor-Gooby 2004, Ferrera 1996, Jobert e Muller 1987), con importanti elementi universalistici, soprattutto nella sanità e nell'istruzione, che hanno reso nel tempo il modello francese più ibrido rispetto ai descrittori classici di questi sistemi di classificazione e lo predispongono ad un alto grado di contaminazione con il nostro Paese anche data la prossimità geografica e culturale;
- la Germania è stata scelta in considerazione del fatto che il sistema di welfare in misura più definita può essere considerato espressione del modello corporativo/continentale;
- l'Irlanda è stata scelta come espressione del modello del welfare residuale (Titmuss) e liberale (Esping-Andersen) tipico dell'area anglosassone; inoltre, per l'individuazione di questo Paese come contesto comparativo si è tenuto conto delle evidenze prodotte dallo studio di EUROFOUND (2021) sulle politiche di integrazione nel mercato del lavoro delle persone con disabilità nel cui ambito si segnala l'Irlanda come caso studio.

Lo studio dei sistemi di inserimento lavorativo per le persone con disabilità nei cinque Paesi individuati e la produzione delle evidenze comparative è introdotto dalla descrizione dell'attuale funzionamento del processo di collocamento mirato in Italia e dalla descrizione dei principali punti qualificanti il processo in atto di riforma della disabilità.

A seguire, i sistemi di inserimento lavorativo negli altri quattro Paesi sono analizzati dando attenzione all'eventuale esistenza e conseguente struttura di alcune componenti, tra cui:

- la presenza del principio di assunzione obbligatoria e la sua traduzione normativa e applicativa;
- l'esistenza di un sistema sanzionatorio e le caratteristiche della struttura sanzionatoria, compresa la presenza della possibilità di misure alternative;
- l'esistenza di misure strutturali a supporto dei processi di accomodamento ragionevole, come ad esempio le sovvenzioni per l'adeguamento delle postazioni di lavoro;
- l'esistenza di un esplicito e multilivello sistema protetto di inserimento lavorativo, nonché la sua eventuale articolazione con il principio dell'assunzione obbligatoria;
- l'eventuale esistenza di un sistema laboratoriale protetto in articolazione coordinata con gli effettivi sistemi produttivi;
- l'esistenza di un sistema esplicito e strutturato di accompagnamento in azienda, sia rivolto alle persone con disabilità, attraverso piani di supporto personalizzati, sia rivolto alle aziende, sostenendo i piani di adattamento organizzativo e di accomodamento ragionevole;
- l'esistenza di un sistema di transizione tra mercato protetto e mercato ordinario;
- la presenza di un servizio di consulenza e sostegno alle famiglie.

Nel capitolo 7, dedicato all'analisi comparativa, sono evidenziati, attraverso tabelle sinottiche e specifici commenti, i punti di contatto e differenziazione tra i vari casi studiati e di ciascun caso con il sistema italiano. Per quanto riguarda la comparazione con il sistema italiano, le evidenze faranno riferimento all'attuale struttura del collocamento mirato e delle prassi prevalenti per l'inserimento lavorativo delle persone con disabilità e ai potenziali cambiamenti indotti dal processo di riforma in atto.



Nel capitolo finale del paper sono proposte alcune riflessioni conclusive. Sulla base delle evidenze prodotte nei capitoli precedenti, sono descritte le lezioni apprese dall'analisi comparativa e sono proposte alcune linee di *policy* per il rinnovamento del processo di inclusione lavorativa delle persone con disabilità.



2. IL COLLOCAMENTO MIRATO IN ITALIA ALLA LUCE DEL PROCESSO DI RIFORMA IN ATTO

2.1 L'ATTUALE FUNZIONAMENTO DEL PROCESSO DI COLLOCAMENTO MIRATO

Il collocamento delle persone con disabilità è disciplinato dalla legge del 12 marzo 1999, n. 68, norme per il diritto al lavoro dei disabili, che nel corso del 2015 è stata oggetto di riforma con il Decreto legislativo del 14 settembre 2015, n. 151, Disposizioni di razionalizzazione e semplificazione delle procedure e degli adempimenti a carico di cittadini e imprese e altre disposizioni in materia di rapporto di lavoro e pari opportunità, in attuazione della legge del 10 dicembre 2014, n. 183, deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro, in un'ottica di razionalizzazione e revisione delle procedure e degli adempimenti in materia di inserimento lavorativo delle persone con disabilità, oltre che di rafforzamento del sistema del collocamento mirato, inteso come momento di incontro tra le esigenze organizzative del datore di lavoro e le abilità e le capacità della persona con disabilità.

Sulla base delle previsioni normative contenute nello stesso Decreto legislativo n. 151/2015, il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, con il Decreto ministeriale dell'11 marzo 2022, n. 43, ha definito le Linee guida in materia di collocamento mirato delle persone con disabilità allo scopo di rafforzare e uniformare le politiche attive del lavoro rivolte alle persone con disabilità. Le Linee guida mirano a fornire un quadro operativo e coerente che supporti i servizi per l'impiego, i datori di lavoro pubblici e privati e gli altri soggetti coinvolti a garantire l'effettivo inserimento lavorativo delle persone con disabilità. Tra i punti principali delle Linee guida si possono richiamare:

- la valutazione delle competenze delle persone con disabilità, anche attraverso l'analisi funzionale delle capacità lavorative e delle esigenze di adattamento;
- la collaborazione tra enti pubblici e privati, incluse le cooperative sociali e gli enti del Terzo settore, per sviluppare progetti individualizzati di inserimento lavorativo;
- il ruolo attivo delle aziende, che sono chiamate non solo a rispettare gli obblighi normativi, ma anche a valorizzare il potenziale delle persone con disabilità attraverso politiche di inclusione;
- il monitoraggio e la valutazione dei percorsi di collocamento mirato, per migliorare l'efficacia degli interventi;
- il sostegno agli accomodamenti ragionevoli e all'adattamento dei posti di lavoro, come previsto dalla normativa nazionale e internazionale (in particolare dalla convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità).

Questo documento rappresenta, quindi, un passo importante verso un'applicazione più concreta e uniforme della legge n.68/1999 su tutto il territorio nazionale, rafforzando il principio secondo cui il lavoro è uno strumento fondamentale per la piena inclusione sociale delle persone con disabilità.



2.2 I PRINCIPALI PUNTI QUALIFICANTI IL PROCESSO IN ATTO DI RIFORMA DELLA DISABILITÀ

L'attuale processo di riforma della disabilità è guidato da una nuova visione basata sui diritti umani, l'inclusione sociale e l'autodeterminazione della persona con disabilità, in linea con la convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità (ratificata dall'Italia con legge n.18/2009).

La riforma è stata avviata con la legge delega del 22 dicembre 2021, n. 227, delega al governo in materia di disabilità, e attuata progressivamente attraverso i suoi decreti legislativi (in particolare il Decreto legislativo del 3 maggio 2024, n. 62, Definizione della condizione di disabilità, della valutazione di base, di accomodamento ragionevole, della valutazione multidimensionale per l'elaborazione e attuazione del progetto di vita individuale personalizzato e partecipato) che rappresentano una svolta strutturale per i temi legati alla disabilità.

Il superamento definitivo di un approccio assistenzialistico, l'accesso universale ai diritti (scuola, lavoro, casa, salute, partecipazione politica e culturale) e la valorizzazione della persona come soggetto attivo della società sono i punti cardine della legge delega n. 227/2021.

Il Decreto legislativo n. 62/2024 indica un nuovo modello di valutazione della disabilità che guarda a una nuova definizione della condizione di disabilità, non più intesa solo come una menomazione individuale, ma come il risultato dell'interazione tra le condizioni di salute di una persona e le barriere ambientali e sociali che ne limitano la piena ed effettiva partecipazione alla vita sociale, lavorativa e culturale su base di uguaglianza con gli altri. Si introduce in questo modo una valutazione multidimensionale, fondata sul modello bio-psico-sociale della Classificazione internazionale del funzionamento, della disabilità e della salute – ICF (Borgnolo *et al.* 2009), dove la persona viene valutata nel contesto della sua vita reale, considerando barriere, fattori ambientali e relazionali.

Il nuovo modello di valutazione della disabilità rappresenta quindi un cambio di paradigma fondamentale: dalla tutela passiva alla promozione attiva dei diritti, dalla diagnosi al progetto di vita, dalla discriminazione all'inclusione sociale.

Il Progetto di Vita individuale, personalizzato e partecipato, è il cuore della riforma sulla disabilità che guarda a un percorso individuale di autodeterminazione, con l'obiettivo di rimuovere gli ostacoli alla partecipazione piena e attiva della persona con disabilità nella società. Il progetto è costruito tenendo conto delle caratteristiche specifiche della persona con disabilità, delle sue competenze e aspirazioni, e delle condizioni ambientali e familiari. Ogni persona con disabilità attiva il proprio progetto concorrendo a determinarne i contenuti, ed esercitando tutte le prerogative volte ad apportare modifiche e integrazioni, secondo i propri desideri, le proprie aspettative e le proprie scelte. Il Progetto di Vita, quindi, così come delineato nel Decreto legislativo n. 62/2024, rappresenta un cambio di paradigma: da una frammentazione di interventi a un processo unitario, centrato sulla persona, capace di concretizzare i principi di inclusione, autodeterminazione e qualità della vita.

Se implementato con competenza, risorse e visione di lungo periodo, questo strumento può rendere effettivi i diritti delle persone con disabilità, ponendo le basi per un welfare di prossimità, partecipato e inclusivo.



2.3 I PRINCIPALI PUNTI DEL PROCESSO IN ATTO DI RIFORMA DELLA DISABILITÀ E L'ATTUALE SISTEMA DI COLLOCAMENTO MIRATO

Il processo di riforma in atto delineato dal Decreto legislativo n. 62/2024 – attuativo della legge delega n. 227/2021 – rappresenta una svolta significativa nel paradigma dell'inclusione sociale e lavorativa delle persone con disabilità. Il lavoro non è più un momento separato, ma parte integrante di una progettualità globale che coinvolge istituzioni, servizi sociali, sanitari e il mondo produttivo.

La normativa introdotta in attuazione della legge delega n. 227/2021 ha l'obiettivo di promuovere una valutazione più accurata del funzionamento della persona con disabilità, nei diversi contesti di vita – incluso quello lavorativo. Tale approccio permette di affrontare l'inserimento lavorativo in modo più mirato e personalizzato, agevolando non solo l'accesso al lavoro, ma anche la permanenza e la stabilità del rapporto occupazionale. Si tratta di un intervento importante, che può rendere ancora più operative le disposizioni già previste, dall'articolo 2 della legge n. 68/1999, secondo cui il collocamento mirato consiste nell'insieme di strumenti tecnici e di supporto per valutare adeguatamente le capacità lavorative delle persone con disabilità e favorirne l'inserimento in contesti adeguati, attraverso l'analisi dei posti di lavoro, l'adozione di misure di sostegno, azioni positive e soluzioni alle criticità ambientali, strumentali e relazionali.

Una delle principali novità del Decreto legislativo n. 62/2024 è l'introduzione di un unico accertamento della condizione di disabilità, che include anche la valutazione per finalità lavorative (art. 5, c.1, lett. f). Questo nuovo modello non si basa più esclusivamente sulle abilità residue (come capacità di sollevare pesi o interagire con i colleghi), ma valuta in modo dinamico l'interazione della persona con il contesto di lavoro. Tale impostazione, ispirata al modello ICF (Classificazione internazionale del funzionamento), consente di analizzare il funzionamento della persona nell'ambiente lavorativo, costituendo la base per individuare barriere e attivare facilitatori. Le informazioni emerse dall'accertamento rappresentano una risorsa fondamentale per l'attivazione degli interventi del collocamento mirato, anche secondo le indicazioni delle Linee guida in materia di collocamento mirato contenute nel Decreto ministeriale n. 43/2022;

L'articolo 18, comma 2 del Decreto legislativo n. 62/2024 stabilisce che il Progetto di Vita deve identificare, in termini qualitativi e quantitativi, le risorse, i servizi e gli accomodamenti necessari a garantire la piena partecipazione della persona con disabilità in tutti gli ambiti di vita, inclusi quelli lavorativi e formativi.

Un altro elemento di rilievo è previsto all'articolo 24, che include il rappresentante del collocamento mirato tra i membri dell'Unità di valutazione multidimensionale (UVM), nei casi in cui la persona con disabilità sia potenzialmente occupabile. Ciò garantisce un raccordo diretto tra valutazione, progettazione e inserimento lavorativo.

In parallelo al Decreto legislativo n. 62/2024, anche il Decreto legislativo n. 13 dicembre 2023, n. 222, Disposizioni in materia di riqualificazione dei servizi pubblici per l'inclusione e l'accessibilità, in attuazione dell'articolo 2, comma 2, lettera e.), della legge delega n. 227/2021 interviene sulla promozione dell'inclusione lavorativa. In particolare, per il settore pubblico l'art. 6 estende l'obbligo di nominare un responsabile per l'inserimento lavorativo delle persone con disabilità, preferibilmente con esperienza e formazione specifica su inclusione e accessibilità, già previsto per le pubbliche amministrazioni con più di 200 dipendenti, anche alle pubbliche amministrazioni con meno di 200 dipendenti. Nel settore privato, pur in assenza di un obbligo diretto, il legislatore ha previsto – nel Decreto-legge del 4 maggio 2023, n.



48, Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro – un contributo per gli enti del Terzo settore che supportano i datori di lavoro nell'inserimento di persone con disabilità beneficiarie dell'Assegno di inclusione, svolgendo temporaneamente le funzioni di *disability manager*. Tali contributi possono sommarsi a quelli già previsti dall'articolo 14 della legge n. 68/1999, incentivando così la creazione di un sistema di supporto stabile e strutturato anche nel settore privato.

Il Decreto legislativo n. 62/2024 introduce anche una definizione chiara e applicabile degli "accomodamenti ragionevoli", in linea con quanto previsto dall'articolo 3, comma 3-bis, del Decreto legislativo del 9 luglio 2003, n. 216, Attuazione della Direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro. Si tratta di una importante acquisizione normativa poiché, pur essendo riconosciuto da anni il diritto delle persone con disabilità ad ottenere adeguamenti nei luoghi di lavoro per assicurare pari opportunità, mancavano fino ad oggi criteri precisi per definire e attuare tali misure. Con le nuove disposizioni l'accomodamento non sarà più lasciato alla discrezionalità delle parti interessate o ridotto ad oggetto di contenzioso; per contro, si afferma un approccio collaborativo e preventivo, basato su soluzioni condivise per superare gli ostacoli alla piena e certa inclusione lavorativa della persona con disabilità.

La riforma, attraverso una visione integrata e centrata sulla persona, propone un profondo rinnovamento culturale e operativo nel campo del collocamento mirato. L'integrazione tra valutazione, Progetto di Vita, supporti individualizzati e collaborazione tra attori pubblici, privati e del Terzo settore costituisce la chiave per trasformare il collocamento mirato in un vero strumento di inclusione lavorativa. In questo quadro, l'inserimento lavorativo non è più un obiettivo isolato, ma parte integrante di un percorso più ampio di realizzazione personale e cittadinanza attiva.



3. L'ARTICOLAZIONE DEL COLLOCAMENTO MIRATO IN SPAGNA TRA MERCATO DEL LAVORO ORDINARIO E MERCATO PROTETTO

La Spagna è stato il primo Paese a modificare la propria Costituzione elevando ad esplicito diritto costituzionale l'integrazione sociale delle persone con disabilità. L'articolo 49 della Costituzione, nella formulazione approvata con la riforma del 2024, recita infatti:

1. Le persone con disabilità esercitano i diritti previsti dal presente titolo in condizioni di reale ed effettiva libertà e uguaglianza. Sarà regolata dalla legge la speciale tutela necessaria per detto esercizio.
2. I poteri pubblici promuoveranno politiche di piena garanzia dell'autonomia personale e inclusione sociale delle persone con disabilità, in ambienti universalmente accessibili. Allo stesso modo, incoraggeranno la partecipazione delle loro organizzazioni, nei termini stabiliti dalla legge. Verrà prestata particolare attenzione ai bisogni specifici delle donne e dei minori con disabilità⁶.

Pur non essendo l'unica Carta costituzionale che, in forma più o meno esplicita, richiama i diritti delle persone con disabilità⁷, l'articolo 49 della Costituzione spagnola è riconosciuto attualmente come uno degli Articoli costituzionali più moderni e completi in Europa per quanto riguarda i diritti delle persone con disabilità. In particolare, va sottolineato che, mentre in altri Paesi le norme costituzionali si limitano a vietare la discriminazione o, come nel caso italiano, a sottolineare in termini generali il diritto alla tutela della salute e dell'educazione (art. 38), la norma spagnola impone attivamente l'obbligo per le istituzioni pubbliche di promuovere politiche di inclusione, autonomia e piena partecipazione, garantendo il pieno esercizio dei loro diritti in condizioni di libertà e uguaglianza effettive.

Inoltre, non può essere non evidenziato il cambio di terminologia che definitivamente afferma l'uso dell'espressione "persone con disabilità" coerentemente con il superamento del modello medico-assistenziale a favore del nuovo approccio basato sui Diritti umani in linea con le indicazioni della Convenzione ONU sui Diritti delle persone con disabilità. A tale proposito, per esempio, si tenga conto che la Costituzione Italiana, nella sua più recente versione aggiornata alla legge costituzionale del 26 settembre 2023, all'articolo 38 ancora utilizza i termini "inabili e minorati"⁸.

È all'interno di questa cornice costituzionale che deve essere collocata la lettura del sistema di servizi e tutele che in Spagna garantisce l'inserimento delle persone con disabilità nel mercato del lavoro.

Entrando nel dettaglio, il sistema spagnolo di servizi e tutele per l'inserimento delle persone con disabilità nel mercato del lavoro si articola, sostanzialmente, attraverso due percorsi tra loro coordinati. Il primo percorso è orientato all'inserimento diretto della persona con disabilità nel mercato del lavoro ordinario e competitivo; il secondo è strutturato per l'inserimento nel mercato protetto. Tutti e due prevedono servizi

⁶ Constitución Española, Última modificación: 17 de febrero de 2024, Gobierno de España, Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes https://www.boe.es/biblioteca_juridica/abrir_pdf.php?id=PUB-PB-2024-116

⁷ In Europa è il caso delle Carte costituzionali italiana, tedesca e portoghese.

⁸ Costituzione Italiana, art. 38: "Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale. I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria. Gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale. Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato. L'assistenza privata è libera."



di accompagnamento sia alla persona con disabilità che al contesto produttivo. Nei prossimi paragrafi si descriveranno gli elementi e servizi principali che caratterizzano i due percorsi.

3.1 L'INTEGRAZIONE DEI LAVORATORI CON DISABILITÀ NEL MERCATO DEL LAVORO ORDINARIO

L'integrazione dei lavoratori con disabilità nel mercato del lavoro ordinario e competitivo ha come prima leva di supporto la norma del collocamento obbligatorio. Le aziende pubbliche e private che impiegano un numero di lavoratori superiore a 50 sono obbligate ad assumere un numero di lavoratori con disabilità non inferiore al 2%, a meno che non vi sia un contratto collettivo che disponga diversamente o la volontà contraria del datore di lavoro. In questi casi sono tuttavia applicate misure alternative all'inserimento diretto in azienda, che non esentano dal vincolo del 2% ma lo declinano all'esterno del principale ambiente produttivo, in raccordo con il sistema di inserimento attraverso il mercato del lavoro protetto. Le misure alternative applicate sono le seguenti:

- la stipula di un contratto commerciale o civile con un Centro speciale di impiego (*Centro Especial de Empleo - CEE*) o con un lavoratore autonomo con disabilità per la fornitura di beni o per la fornitura di servizi esterni;
- effettuare donazioni e azioni di sponsorizzazione;
- la costituzione di un'Enclave lavorativa (*Enclave Laborales*).

Inoltre, nelle offerte di lavoro messe a bando da enti pubblici è prevista la riserva per persone con disabilità di una quota non inferiore al 7% per cento dei posti vacanti. A tale vincolo sono tuttavia previste alcune condizioni di eccezionalità: l'incompatibilità con le funzioni del posto messo a bando; l'impossibilità a procedere con le misure di adattamento ragionevole dell'ambiente di lavoro; la non applicabilità della quota del 7% per ragioni di proporzionalità (numero limitato di posti messi a bando) e organizzazione; mancanza di candidati idonei.

Il principio del collocamento obbligatorio è protetto e sostenuto da un sistema sanzionatorio severo regolato per legge⁹ e che differenzia tra tre tipologie di infrazioni (lieve, grave e molto grave), con sanzioni che nel caso delle infrazioni gravi possono raggiungere l'ammontare di € 90.000¹⁰ e nel caso delle infrazioni molto gravi possono essere estese sino ad 1.000.000 di euro¹¹.

Addizionalmente, il sistema sanzionatorio prevede che oltre alla sanzione economica l'azienda possa subire sanzioni accessorie importanti come l'esclusione da appalti pubblici e la perdita di agevolazioni pubbliche, sovvenzioni o benefici fiscali legati all'occupazione o alla formazione (articolo 85 del *Real Decreto* legislativo n. 1/2013).

Tuttavia, si deve tener conto che la questione delle sanzioni in Spagna in materia di obbligo di assunzione di persone con disabilità richiede un'interpretazione integrata di due testi chiave: il citato *Real Decreto* legislativo n.5/2000 (sulle infrazioni e sulle sanzioni nel settore sociale) ed il *Real Decreto* n. 364/2005, che regola le forme di adempimento alternativo all'obbligo di assunzione. Il combinato disposto delle due norme definisce la circostanza in cui le imprese possono ricorrere in via eccezionale e giustificata a misure

⁹ Legge sui diritti delle persone con disabilità (*Real Decreto* legislativo n.1/2013, *Ley General de derechos de las personas con discapacidad*) e Legge sulle infrazioni e sulle sanzioni nell'ordine sociale (*Real Decreto* legislativo n.5/2000, *Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social*).

¹⁰ L'art. 39.2 del *Real Decreto* Legislativo n.5/2000 specifica ulteriormente che la sanzione sarà applicata nel suo grado massimo in caso di recidiva (stabilità dall'art. 40.c in un ammontare compreso tra 120.00 e 250.000 euro).

¹¹ Art. 83.1 del *Real Decreto* legislativo n.1/2013.



alternative (come, ad esempio, i contratti con i CEE, donazioni a ONG ecc.), previo l'ottenimento di una dichiarazione di eccezionalità da parte dei servizi pubblici competenti. In assenza di tale autorizzazione, l'unica via legittima resta l'assunzione diretta.

L'interpretazione coerente delle due fonti indica, pertanto, da un lato la possibilità per l'azienda di evitare legittimamente l'assunzione diretta in determinati e definiti casi, a condizione che attivi misure alternative approvate. Dall'altro, afferma la permanenza di pesanti sanzioni monetarie e amministrative se l'azienda non rispetta né l'obbligo di assunzione né ottiene l'autorizzazione alle misure alternative. Questa struttura normativa rende la Spagna uno dei pochi Paesi in cui il mancato rispetto della quota non è economicamente vantaggioso.

A questo quadro va aggiunto lo schema di incentivi per l'occupazione delle persone con disabilità gestiti prevalentemente dal Servizio pubblico di impiego statale (*Servicio Público de Empleo Estatal – SEPE*) e destinati sia al settore del mercato ordinario che al settore del mercato protetto (sussidi alle imprese che assumono persone con disabilità, incentivi per la stipula di contratti a tempo indeterminato, sovvenzioni ai CEE).

3.2 L'INTEGRAZIONE DEI LAVORATORI CON DISABILITÀ ATTRAVERSO IL SISTEMA DI LAVORO PROTETTO

L'integrazione delle persone con disabilità attraverso il sistema di lavoro protetto si sviluppa attraverso quattro pilastri operativi:

- i Centri speciali per l'impiego (*Centros Especiales de Empleo - CEE*);
- i Servizi di adeguamento personale e sociale (*Servicios de Ajuste Personal y Social - SAPS*);
- le Unità di supporto all'attività professionale (*Unidades de Apoyo a la Actividad Profesional - UAAP*);
- le Enclave lavorative (*Enclave Laborales*).

Quando, per le specifiche caratteristiche della persona e della sua condizione di disabilità, l'inserimento lavorativo non è possibile realizzarlo attraverso l'inserimento diretto nel sistema di lavoro ordinario si procede con l'inserimento in un Centro speciale per l'impiego. Tale servizio¹² può essere attivato per iniziativa di enti pubblici e privati o per iniziativa diretta delle aziende. Le persone inserite devono avere un grado di disabilità riconosciuto pari o superiore al 33% e una riduzione della capacità lavorativa almeno uguale o superiore a tale percentuale¹³.

I CEE svolgono attività produttive e partecipano alle dinamiche di mercato relative al settore produttivo di riferimento, garantendo una regolare retribuzione alle persone con disabilità coinvolte. Per questa loro caratteristica i CEE sono costituiti in proporzione maggioritaria da persone lavoratrici con disabilità, compatibilmente con le caratteristiche del processo produttivo ma sempre per una percentuale non inferiore al 70% del quadro organico complessivo¹⁴.

Parallelamente, e come esito anche dell'attività produttiva e formativa sviluppate, il CEE persegue l'inserimento diretto in azienda della persona con disabilità attraverso l'azione dei Servizi di Adeguamento

¹² Istituito dall'art. 41 della legge n. 13 del 7 aprile 1982 sull'integrazione sociale dei disabili, (*de integración social de los minusválidos*) e regolato dal *Real Decreto 2273/1985, Reglamento de los Centros Especiales de Empleo*.

¹³ Art. 4 del *Real Decreto* legislativo 1/2013.

¹⁴ Art. 43.2 del *Real Decreto* legislativo 1/2013.



personale e sociale (SAPS), che garantiscono l'accompagnamento della persona con disabilità nel processo di inserimento in azienda, dando supporto anche all'azienda nel percorso di adattamento dell'ambiente di lavoro. Più nel dettaglio, essi svolgono il ruolo chiave di raccordo tra il sistema di lavoro protetto ed il mercato del lavoro ordinario. A livello aziendale sono responsabili dell'adattamento del luogo di lavoro in base alle esigenze specifiche della persona con disabilità. A tal fine forniscono all'azienda consulenza in ogni momento del percorso di inclusione includendo attività di formazione ai dipendenti, per favorire la promozione dell'integrazione delle persone con disabilità nel loro ambiente di lavoro, e servizi per la revisione dei contratti di lavoro, con l'obiettivo di verificare che siano conformi alle normative vigenti ed evitare il rischio di frodi o errori, che potrebbero interessare sia le persone con disabilità che le aziende.

Inoltre, i SAPS sono anche responsabili dell'inclusione sociale e culturale delle persone con disabilità e a tal fine promuovono attività ricreative e sportive, con l'obiettivo di garantire attivamente la parità di trattamento delle persone con disabilità e la loro inclusione senza limitazioni nel ritmo di vita sia dell'azienda che della società. L'azione di questo servizio è sviluppata attraverso le Unità di supporto all'attività professionale (UAAP), costituite da équipe multidisciplinari composte da psicologi, assistenti sociali, educatori specializzati, fisioterapisti, terapisti occupazionali, operatori di supporto, che operano in una logica di rete territoriale. Loro obiettivo è assicurare la continuità e la permanenza dei lavoratori con disabilità nel posto di lavoro analizzandone la mansione, valutando le capacità della persona, stabilendo le relazioni necessarie con il proprio ambiente familiare e sociale e attuando gli opportuni programmi di formazione che facilitino la piena inclusione lavorativa dei lavoratori con disabilità.

Nel dettaglio, l'azione dei professionisti che compongono le UAAP è molto diversificata. Ad esempio, i *job coach* si occupano principalmente di formare i lavoratori con disabilità attraverso corsi che li aiutino a comprendere meglio i processi produttivi dell'azienda e ad ottimizzare l'utilizzo degli strumenti specifici con cui devono svolgere le loro mansioni. Da parte loro, gli assistenti sociali hanno la responsabilità di offrire un sostegno completo ai lavoratori e alle loro famiglie. Il loro obiettivo principale è quello di rilevare tutti i problemi che possono sorgere per i lavoratori con disabilità sul posto di lavoro e offrire loro soluzioni che migliorino la loro situazione e siano favorevoli all'azienda.

Per quanto riguarda le azioni degli specialisti del servizio psicosociale, esse sono volte a fornire supporto psico-emotivo sia ai lavoratori con disabilità che alle loro famiglie. Le loro azioni si differenziano tra assistenza diretta (individuale o di gruppo), orientamento per gli operatori e responsabili di area ed interventi psicologico-terapeutici. Oltre a ciò, durante i fine settimana e nei giorni festivi organizzano attività ricreative, di tempo libero e culturali per i lavoratori con disabilità occupati sia nei CEE che in azienda.

Inoltre, parallelamente alle attività promosse dai Centri speciali per l'impiego, la normativa prevede la possibilità di attivare Enclave lavorative¹⁵, pensate come misura per la transizione al mercato lavorativo regolare. Le Enclave sono definite da un contratto stipulato tra un'azienda del mercato del lavoro ordinario, denominata azienda collaboratrice, e un Centro speciale per l'impiego, per l'esecuzione di opere o servizi direttamente collegati all'attività principale dell'azienda stessa. Obiettivo delle Enclave lavorative è quello di favorire il passaggio delle persone con disabilità dal lavoro nei CEE al lavoro nelle aziende del

¹⁵ Real Decreto 290/2004, por el que se regulan los Enclaves laborales como medida de fomento del empleo de las personas con discapacidad.



mercato del lavoro ordinario, in particolare per coloro che, a causa delle loro caratteristiche individuali, incontrano maggiori difficoltà di accesso diretto a tale mercato.

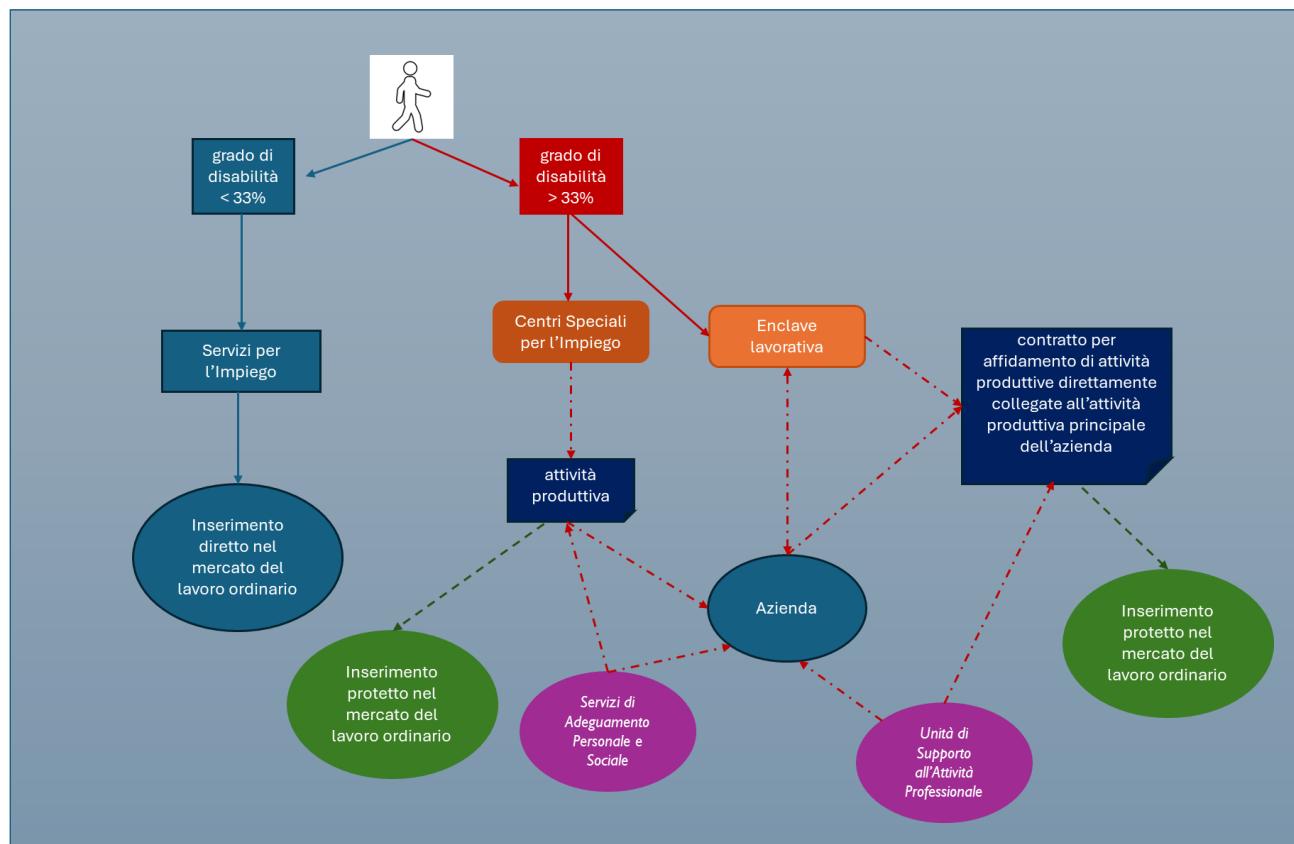
La direzione e l'organizzazione del lavoro nell'Enclave spettano al CEE, con il quale il lavoratore con disabilità mantiene integralmente e per tutta la durata dell'Enclave il proprio rapporto di lavoro di carattere speciale, secondo le norme che regolano il rapporto di lavoro speciale delle persone con disabilità impiegate nei CEE. L'Enclave è composta da lavoratori con disabilità del CEE e almeno il 60% dei lavoratori dell'Enclave dovrà essere costituito da persone che presentano particolari difficoltà di accesso al mercato del lavoro ordinario. Gli obiettivi delle Enclave lavorative sono i seguenti:

- a. favorire il passaggio delle persone con disabilità dal lavoro nei Centri speciali per l'impiego al lavoro nelle aziende del mercato del lavoro ordinario, in particolare per coloro che, a causa delle loro caratteristiche individuali, incontrano maggiori difficoltà di accesso a tale mercato;
- b. consentire ai lavoratori con disabilità di un Centro speciale di impiego di svolgere la propria attività lavorativa in un'azienda del mercato ordinario, arricchendo la loro esperienza professionale attraverso lo svolgimento di mansioni, compiti e funzioni proprie di tale azienda, aumentando così le loro possibilità di accesso al mercato del lavoro ordinario;
- c. far sì che l'azienda del mercato del lavoro ordinario in cui si realizza l'Enclave lavorativo acquisisca una migliore conoscenza delle capacità e delle competenze reali dei lavoratori con disabilità, come passo preliminare alla loro eventuale assunzione stabile;
- d. favorire la crescita delle attività svolte dai Centri speciali per l'impiego e, di conseguenza, permettere loro di assumere nuovi lavoratori con disabilità, contribuendo così alla creazione di occupazione stabile per le persone con disabilità;
- e. agevolare le aziende nel rispetto dell'obbligo di riserva legale del 2% dei posti di lavoro per lavoratori con disabilità, stabilito dall'articolo 38.1 della legge n.13 del 1982 sull'integrazione sociale delle persone con disabilità. Questo obiettivo può essere raggiunto, in via transitoria, come misura alternativa, ed in via definitiva mediante l'assunzione diretta dei lavoratori con disabilità dell'Enclave da parte dell'azienda collaboratrice o di un'altra impresa del mercato ordinario del lavoro.

Tenendo conto di quanto rappresentato, la figura 2 propone uno schema semplificato e descrittivo dell'articolazione tra tali servizi.



Figura 2 Articolazione dei servizi per l'accompagnamento e l'inserimento lavorativo nel mercato del lavoro protetto



Fonte: elaborazione degli Autori

Resta tuttavia da sottolineare che, a fronte di tale articolazione, i CEE costituiscono i principali datori di lavoro per persone con disabilità, attraverso contratti specifici: nel 2024 sono stati stipulati complessivamente 100.613 contratti specifici per persone con disabilità, il 73,1% dei quali è stato stipulato in un CEE (ODISMET 2024).



4 OBBLIGO OCCUPAZIONALE E ACCOMPAGNAMENTO AL LAVORO: IL MODELLO INTEGRATO DEL COLLOCAMENTO MIRATO IN FRANCIA

Il sistema francese di collocamento mirato delle persone con disabilità si è sviluppato lungo un arco pluridecennale e rappresenta oggi uno dei modelli europei più strutturati, in cui norme, istituzioni e strumenti operano in modo coordinato. L'architettura di riferimento combina un obbligo legale di assunzione con un apparato sanzionatorio che alimenta fondi dedicati e una rete capillare di servizi a sostegno dei percorsi individuali. La logica sottesa non è quella di un mero adempimento formale, ma di promuovere un'inclusione sostanziale, capace di valorizzare competenze e aspirazioni, riducendo gli ostacoli fisici, organizzativi e culturali che frenano l'accesso al lavoro.

4.1 L'OBBLIGO OCCUPAZIONALE E IL SISTEMA SANZIONATORIO CORRELATO

Il pilastro regolativo del modello francese è rappresentato dall'obbligo di assunzione introdotto con la legge del 10 luglio 1987¹⁶, che stabilisce per le imprese con almeno venti dipendenti l'obbligo di impiegare persone con disabilità¹⁷ nella misura del 6% della forza lavoro. Il significato della disposizione non si esaurisce nel porre un vincolo di tipo quantitativo: essa ha un'evidente funzione culturale, poiché attribuisce al datore di lavoro una responsabilità diretta nella costruzione di ambienti organizzativi inclusivi, in cui l'inserimento non sia eccezione ma componente regolare dei processi di gestione del personale.

Le riforme introdotte tra il 2005 e il 2006¹⁸ hanno rafforzato e sistematizzato l'impianto del 1987, estendendo l'obbligo al settore pubblico e prevedendo un sistema di monitoraggio più puntuale attraverso l'obbligo addizionale di presentare annualmente la Dichiarazione obbligatoria di occupazione dei lavoratori con disabilità (DOETH). Le amministrazioni della funzione pubblica (statale, territoriale e ospedaliera) sono state chiamate a misurarsi con obiettivi analoghi a quelli del settore privato, con l'istituzione di un fondo dedicato che raccoglie i contributi delle amministrazioni inadempienti e li reinveste in politiche di inclusione (*Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique - FIPHFP*)¹⁹. L'istituzione di questo fondo completa sul versante pubblico quanto già introdotto per il settore privato con la costituzione dell'Associazione per la gestione del Fondo per l'inserimento professionale delle persone con disabilità (*Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées - AGEFIPH*) per quanto riguarda la promozione dell'inserimento professionale e il mantenimento delle persone con disabilità nelle aziende del settore privato²⁰.

Il sistema sanzionatorio è congegnato in modo progressivo: l'importo dovuto cresce in relazione alla dimensione aziendale e al numero di unità mancanti rispetto alla quota prevista secondo la norma, con un aggravio ulteriore nei casi di inadempienza protratta. Le risorse così raccolte alimentano i due fondi

¹⁶ Legge n. 87-517 del 10 luglio 1987, *en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés*.

¹⁷ Art. 1, modifica dell'Art. L323-1 del Codice del Lavoro: "Tout employeur occupant au moins vingt salariés est tenu d'employer, à temps plein ou à temps partiel, des bénéficiaires de la présente section dans la proportion de 6% de l'effectif total de ses salariés."

¹⁸ Legge n. 2005-102 del 11 febbraio 2005, per la parità di diritti e opportunità, la partecipazione e la cittadinanza delle persone con disabilità (*Loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées*); Decreto n. 2006-501 del 3 maggio 2006.

¹⁹ Si veda il sito istituzionale del Fondo: <https://www.fiphfp.fr>.

²⁰ Si veda il sito istituzionale dell'Associazione: <https://www.agefiph.fr>.



distinti per il settore privato e per la funzione pubblica. Questa scelta ha un profilo di *policy* interessante, poiché trasforma le sanzioni in un motore di politiche attive; non si tratta dunque di una penalità fine a sé stessa, ma di uno strumento che alimenta interventi di adattamento, formazione e accompagnamento. Rileva segnalare che per le aziende che non hanno assunto alcun lavoratore disabile o non hanno svolto alcuna azione di promozione dell'occupazione di persone con disabilità per un periodo superiore a 3 anni, l'importo del contributo è aumentato a 1.500 volte la retribuzione minima oraria per beneficiario mancante, indipendentemente dal numero di dipendenti in azienda²¹.

Obiettivo primario di questo schema sanzionatorio è, evidentemente, quello di disincentivare i comportamenti aziendali orientati al non rispetto dell'obbligo occupazionale. Tuttavia, come del resto in Italia, anche in Francia l'efficacia di questo strumento è dubbia, essendo facilmente interpretabile – soprattutto dalle imprese di medio-grande dimensione – come una semplice tassa caricabile nei bilanci aziendali, di fatto non inducendo cambiamenti nelle pratiche di reclutamento. In tal senso, la letteratura evidenzia alcuni limiti attribuibili a questo sistema. In primo luogo, l'effetto soglia: per una parte del tessuto produttivo, soprattutto nelle realtà più piccole e in crescita, la presenza di un obbligo che scatta al superamento dei venti dipendenti può costituire un disincentivo all'espansione dell'organico o indurre strategie elusive (Barnay *et al.*, 2019). In secondo luogo, la complessità amministrativa delle procedure di calcolo e rendicontazione del contributo, che può generare costi di conformità non trascurabili. Altri autori (Mugnier-Renard 2015; 2019; Hennebelle 2024; Barnay *et al.* 2022) richiamano il rischio che l'obbligo venga vissuto come una "tassa del non rispetto", senza incidere davvero sulle pratiche di reclutamento e di gestione delle carriere se non è accompagnato da politiche aziendali convinte di *diversity management* ed effettiva inclusione.

4.2 IL SISTEMA DI INSERIMENTO E ACCOMPAGNAMENTO AL LAVORO

L'obbligo occupazionale produce i suoi effetti migliori quando si innesta su un solido sistema di accompagnamento. La Francia ha investito con costanza in questo versante, costruendo un continuum di misure che vanno dall'orientamento alla formazione, dagli adattamenti dei posti di lavoro alla consulenza per i datori di lavoro. Il punto di ingresso è costituito dal riconoscimento dello status di lavoratore con disabilità, rilasciato dalle Commissioni per i diritti e l'autonomia delle persone con disabilità (CDAPH). Questo riconoscimento abilita l'accesso a misure personalizzate: tirocini di adattamento, corsi di formazione e riqualificazione, concorsi riservati, accomodamenti ragionevoli relativi a orari, mansioni e strumenti, nonché interventi a sostegno della mobilità e del mantenimento in servizio.

La legge del 2005 segna una svolta culturale perché lega il tema dell'inclusione lavorativa ai principi generali di accessibilità universale e di diritto alla compensazione. Non si tratta solo di "trovare un posto" a una persona con disabilità, ma di rimuovere gli ostacoli che impediscono una piena partecipazione alla vita lavorativa. L'accompagnamento assume così una valenza personalizzata: la stessa misura (ad esempio, un corso di formazione) viene calibrata sulle esigenze della persona, in relazione al livello di qualificazione, al settore produttivo e alle condizioni del mercato locale.

²¹ Art. L5212-10 del Code du Travail: "Pour les entreprises qui n'ont occupé aucun bénéficiaire de l'obligation d'emploi, n'ont passé aucun contrat prévu à l'article L. 5212-10-1 d'un montant supérieur à un montant fixé par décret ou n'appliquent aucun accord collectif mentionné à l'article L. 5212-8 pendant une période supérieure à trois ans, la limite de la contribution est portée, dans des conditions définies par décret, à 1.500 fois le salaire horaire minimum de croissance."



In quest'ottica, il sistema francese non separa l'inserimento dal mantenimento: la presa in carico continua consente di intervenire anche in itinere, quando si presentano nuove difficoltà o si aprono opportunità di sviluppo professionale. In tal senso, a supporto dell'obbligo occupazionale, la legge del 2005 sviluppa e consolida l'articolazione interistituzionale del sistema francese orientata a favorire l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità attraverso l'integrazione tra servizi generalisti e servizi specialistici che rende possibile dosare il livello di supporto in funzione della complessità del caso.

Le Case dipartimentali per persone con disabilità

Le Case dipartimentali per persone con disabilità (MDPH) sono il perno del coordinamento territoriale. Sono un ente pubblico dipartimentale presente in ogni dipartimento della Francia al quale corrisponde il coordinamento dei servizi e delle prestazioni per le persone con disabilità e le loro famiglie²². Ogni MDPH opera come sportello unico, in grado di accogliere le domande, fornire informazioni aggiornate, attivare le valutazioni multidisciplinari e indirizzare verso i servizi appropriati. L'approccio è centrato sulla persona e sul suo progetto di vita: la valutazione non riguarda solo il profilo sanitario, ma tiene insieme dimensioni sociali, educative e lavorative, traducendosi in un piano personalizzato di sostegni.

La composizione delle équipe assicura uno sguardo integrato: medici, psicologi, assistenti sociali, terapisti occupazionali e referenti per il lavoro concorrono a definire una strategia coerente, condividendo informazioni essenziali e raccordandosi con i servizi competenti. In particolare, le case valutano il grado di disabilità e indirizzano la persona con disabilità verso i percorsi più funzionali al buon esito del percorso di inserimento lavorativo. In tal senso esse svolgono anche una funzione di regia rispetto agli attori locali (scuole, servizi sociali comunali, servizi sanitari, associazioni datoriali e sindacali), contribuendo a prevenire la frammentazione e la duplicazione degli interventi.

L'Associazione per la gestione del Fondo per l'inserimento professionale e il Fondo per l'integrazione nella funzione pubblica

Come già accennato, nel versante del finanziamento, due attori svolgono un ruolo decisivo. L'Associazione per la gestione del Fondo per l'inserimento professionale (AGEFIPH), organismo di diritto privato con missione di servizio pubblico, gestisce le risorse provenienti dalle contribuzioni del settore privato e le destina a interventi che coprono l'intero ciclo dell'inclusione: adattamenti del posto di lavoro, ausili e tecnologie assistive, azioni di formazione e riqualificazione, supporto alla mobilità, incentivi alle assunzioni e accompagnamento all'imprenditorialità. La capacità di modulare gli interventi in funzione delle esigenze concrete delle imprese e delle persone ha reso l'AGEFIPH un attore riconosciuto anche per la sua funzione di consulenza e di diffusione di buone pratiche.

Nel settore pubblico opera il Fondo per l'integrazione nella funzione pubblica (FIPHFP), fondo dedicato alla funzione pubblica, che finanzia il reclutamento e la formazione dei dipendenti con disabilità, gli interventi di accessibilità fisica e digitale, le misure di mantenimento in servizio e le campagne di sensibilizzazione. La presenza di due fondi distinti, pur nella comune ispirazione, consente di tenere conto delle specificità organizzative dei due comparti, favorendo soluzioni coerenti con le culture amministrative e con i vincoli di ciascun datore di lavoro pubblico o privato.

²² cfr. Ministère du Travail, de la Santé, des Solidarités et des Familles, <https://travail-emploi.gouv.fr/les-maisons-departementales-pour-les-personnes-handicapées-mdph>.



Francia Lavoro e *Cap emploi*

Con la nascita di Francia Lavoro²³, subentrata dal 2024 al Polo impiego (*Pôle emploi*), la governance delle politiche attive del lavoro ha compiuto un passo verso una maggiore integrazione. Francia Lavoro gestisce l'accoglienza, la profilazione, la presa in carico e l'accompagnamento delle persone in cerca di occupazione, mettendo a sistema strumenti di orientamento, formazione e incontro domanda-offerta.

Per le persone con disabilità, il percorso si arricchisce grazie alla collaborazione con *Cap emploi*, la rete specializzata che a partire dal 2000 fornisce servizi mirati di orientamento, scouting delle opportunità e accompagnamento al mantenimento. In particolare, nel 2005 i *Cap emploi* sono stati istituiti come Organismi di collocamento specializzati (*Organismes de Placement Spécialisés - OPS*) per l'accompagnamento delle persone con disabilità verso e nel lavoro. Riconosciuti con lo status di co-trattanti del Servizio pubblico per l'impiego, nel 2016²⁴ sono state ampliate le loro missioni, estendendole anche al mantenimento in servizio delle persone con disabilità nel loro ambito di lavoro.

La cooperazione tra i due attori consente di sommare la capillarità dei servizi generalisti e l'expertise specialistica, evitando rimbalzi e sovrapposizioni. Nei casi più complessi è possibile attivare un doppio accompagnamento, con una regia condivisa e strumenti informativi interoperabili. Per le imprese ciò si traduce in un unico punto di contatto in grado di fornire risposta sia alle esigenze di reclutamento sia ai profili di adattamento organizzativo necessari all'inclusione.

In questo quadro di cooperazione tra i due servizi, è significativo registrare che nel 2022 il *Cap emploi* ha accompagnato 220.000 persone con disabilità, 198.000 persone con disabilità in cerca di lavoro sono state inserite in contesti lavorativi per almeno 12 mesi continuativi²⁵ (*Cap emploi* 2022).

La Riforma SPIE e la collaborazione tra Francia Lavoro e *Cap emploi*

La riforma SPIE (*Sécurisation des Parcours vers l'Insertion et l'Emploi*) ha avuto un ruolo di catalizzatore nella transizione verso un modello realmente integrato. Avviata nel 2013²⁶ e consolidata nel 2023²⁷, la riforma ha istituzionalizzato la presa in carico congiunta e ha promosso la costruzione di sistemi informativi condivisi, rendendo possibile la gestione di un fascicolo unico. L'orientamento strategico è chiaro: l'accesso al mercato ordinario deve rappresentare l'opzione primaria, mentre il ricorso al lavoro protetto è collocato come misura di supporto in una logica di percorso. L'affermazione di questo principio elimina ogni orientamento obbligatorio verso un lavoro protetto, presumendo che la persona con disabilità possa lavorare in un'impresa ordinaria senza impostazioni preventive da parte dei servizi preposti alla valutazione²⁸: si tratta di un cambio di paradigma sostanziale nelle policies orientate all'inserimento socio-lavorativo delle persone con disabilità.

²³ Legge n. 2023-1196 del 18 dicembre 2023 per la piena occupazione (pour le plein emploi).

²⁴ Art. 101 della legge n. 2016-1088 del 8 agosto 2016 in materia di lavoro, modernizzazione del dialogo sociale e salvaguardia delle carriere professionali (*relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels*).

²⁵ Cap emploi, Rapporto d'Attività 2022, <https://www.capemploi.info/chiffres-cles/rapport-dactivite-2022-cheops.html>

²⁶ Legge n 2013-504 sulla sicurezza del posto di lavoro (*relative à la sécurisation de l'emploi*).

²⁷ Legge n. 2023-1196.

²⁸ Art. 10 della legge n. 2023-1196, che modifica l'art. L. 5213-2 del Code du travail eliminando il riferimento alla necessità di decisioni di orientamento circa la possibilità di inserimento in imprese ordinarie (*L'article L. 5213-2-1 est ainsi modifié: b) Le II est ainsi modifié: - à la première phrase du premier alinéa, les mots: «en complément d'une décision d'orientation» sont supprimés et, à la fin, sont ajoutés les mots: «, qui en informent cette commission»*). La nuova versione dell'Art. L. 5213-2 del Code du travail, al



In termini operativi, la riforma ha favorito il superamento della frammentazione tra i servizi e la diffusione di protocolli territoriali che mettono attorno allo stesso tavolo Francia Lavoro, *Cap emploi*, le case dipartimentali, i servizi sociali, le autorità locali e le Parti sociali. Questa cornice rende più agevole la condivisione delle informazioni essenziali, la programmazione congiunta delle azioni e l'adozione di standard comuni di qualità. In prospettiva, la riforma contribuisce a spostare l'attenzione dalle procedure all'efficacia degli esiti, misurata in termini di inserimenti stabili e di mantenimento nel tempo.

Avviato come progetto sperimentale nel 2020 in 14 dipartimenti, questo schema è oggi esteso a più di 70 territori.

Enti e servizi di accompagnamento al lavoro e le imprese adattate (ESAT)

All'interno del continuum di misure previste dal sistema francese, due istituti meritano un approfondimento specifico: gli Enti e servizi di accompagnamento al lavoro (*Établissements et Services d'Aide par le Travail* - ESAT) e le Imprese adattate. Gli ESAT sono strutture medico-sociali rivolte a persone che, per condizioni personali e contesti di vita, non possono inserirsi immediatamente nel mercato ordinario in ragione di una capacità lavorativa ridotta, pur essendo in grado di svolgere attività produttive se sostenute da un adeguato supporto. A queste persone viene offerta un'attività lavorativa protetta, in cui la componente produttiva si integra con un accompagnamento socioeducativo e sanitario, con l'obiettivo di mantenere e sviluppare capacità e autonomie. Gli utenti di questi enti non rivestono lo status giuridico di lavoratori subordinati e, pertanto, non sono titolari di un contratto di lavoro in senso tradizionale. A fronte della loro attività essi percepiscono una remunerazione garantita, composta da una parte finanziata dallo Stato e da una parte variabile, derivante dal ricavato dell'attività produttiva svolta dall'ente. Tale remunerazione tiene conto della natura a tempo pieno o parziale dell'attività esercitata. Pur non appartenendo formalmente al mercato del lavoro ordinario, questi enti possono svolgere una funzione di ponte verso l'inserimento in contesti meno protetti, come le Imprese adattate.

Le Imprese adattate operano invece pienamente nel mercato, ma riservano almeno il 55% dei posti a lavoratori con disabilità. Esse coniugano obiettivi economici e sociali, ricorrendo a contributi pubblici che compensano i maggiori costi legati agli accomodamenti e alla formazione, e offrendo contestualmente opportunità reali di sviluppo professionale. Va sottolineato che le Imprese adattate garantiscono un'ampia gamma di misure di accompagnamento della persona con disabilità nel processo di inserimento lavorativo (adattamenti del posto di lavoro, misure di accompagnamento individualizzato, supporto allo sviluppo del progetto professionale).

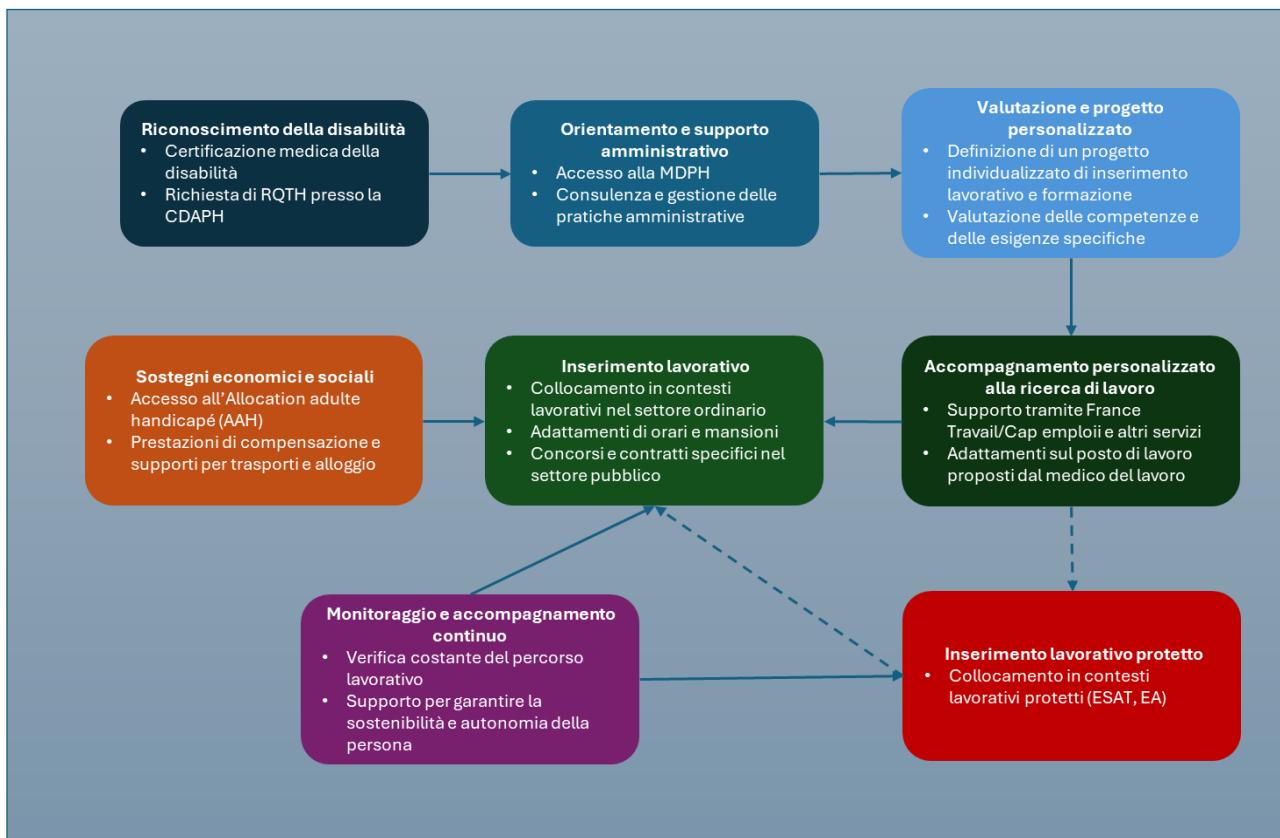
Nelle Imprese adattate i contratti sono ordinari (a tempo determinato o indeterminato) e la dimensione formativa viene intesa come leva di competitività: investire in competenze consente di migliorare la qualità dei prodotti e dei servizi e, insieme, di favorire la progressione di carriera delle persone inserite. Pur perseguiti finalità convergenti, i due servizi si distinguono per status giuridico dei destinatari, modalità retributive e intensità dei sostegni. La loro coesistenza all'interno del sistema francese consente

paragrafo II, recita così: "*Le dispositif d'emploi accompagné est mis en œuvre sur décision de la commission mentionnée à l'article. L. 146-9 du code de l'action sociale et des familles ou sur prescription des organismes désignés aux articles L. 5214-3-1, L. 5312-1 et L. 5314-1 du présent code, qui en informent cette commission. Cette commission ou ces organismes désignent, après accord de l'intéressé ou de ses représentants légaux, l'organisme chargé de mettre en œuvre le dispositif d'emploi accompagné.*". Ciò significa che la centralità viene spostata sul disegno del percorso di accompagnamento per l'inserimento in azienda ordinaria, derubricando l'inserimento in strutture protette solo come soluzione assolutamente secondaria.



di rispondere a una pluralità di bisogni, costruendo percorsi differenziati e reversibili, coerenti con l'evoluzione delle capacità e delle aspirazioni delle persone.

Figura 3 Rappresentazione del processo di presa in carico e accompagnamento per l'inserimento lavorativo delle persone con disabilità in Francia



Fonte: elaborazione degli Autori



5 INCENTIVI ALLE AZIENDE E LABORATORI PROTETTI PER L'INSERIMENTO LAVORATIVO DELLE PERSONE CON DISABILITÀ IN GERMANIA

L'ordinamento tedesco contempla un articolato corpus normativo volto alla tutela dei diritti delle persone con disabilità, ispirato ai principi di pari opportunità, integrazione sociale e lavorativa, non discriminazione e adeguata assistenza.

Innanzitutto, bisogna far riferimento alla legge sulle pari opportunità per le persone con disabilità (*Behindertengleichstellungsgesetz* – BGG), promulgata nel 2002, che costituisce il fondamento giuridico in materia di parità di trattamento. La ratio legis è quella di rimuovere le barriere – materiali e immateriali – che ostacolano la piena partecipazione delle persone con disabilità alla vita sociale, culturale e lavorativa. La BGG introduce obblighi positivi a carico di soggetti pubblici e, in parte, anche privati, imponendo l'adozione di misure adeguate volte a garantire l'inclusione e la non discriminazione delle persone con disabilità.

Di fondamentale rilievo è altresì il Libro nono del codice della sicurezza sociale (*Sozialgesetzbuch IX* – SGB IX), entrato in vigore nel 2001 e oggetto di una rilevante riforma nel gennaio 2018. Questa normativa disciplina organicamente l'inserimento e l'integrazione lavorativa delle persone con disabilità, imponendo, tra l'altro, un obbligo di assunzione a carico delle imprese con una forza lavoro superiore a 20 dipendenti. In particolare, tali imprese sono tenute a riservare almeno il 5% dei posti a persone con disabilità, pena il versamento di una somma compensativa (*Ausgleichsabgabe*).

Nell'ambito dello stesso SGB IX si rinvengono le disposizioni relative al diritto delle persone con disabilità gravi, che non si configura come disciplina autonoma bensì come complesso normativo interno al medesimo codice. La legge qualifica giuridicamente la nozione di disabilità grave e attribuisce specifiche misure protettive e prestazionali ai soggetti che rientrano in tale categoria. La riforma del 2018 ha ulteriormente rafforzato tale impianto, introducendo il diritto soggettivo a determinate prestazioni (*Leistungsrecht*), nonché altri strumenti finalizzati alla promozione dell'inclusione e alla garanzia di un adeguato livello di protezione.

Infine, la legge sull'assistenza sociale (*Sozialgesetzbuch XII* – SGB XII), entrata in vigore il 1º gennaio 2005, disciplina le misure di welfare rivolte a persone in stato di bisogno, comprese quelle con disabilità. Essa costituisce il fondamento normativo per l'erogazione di prestazioni economiche e servizi sociali destinati a soggetti privi di mezzi sufficienti, nonché per l'assistenza quotidiana e sanitaria. Il SGB XII opera in complementarietà rispetto al sistema previdenziale, configurandosi come uno strumento di tutela residuale e sussidiaria rispetto alle assicurazioni obbligatorie.



5.1 LA STRUTTURA DEL SISTEMA TEDESCO PER L'INSERIMENTO LAVORATIVO DELLE PERSONE CON DISABILITÀ

Il sistema tedesco offre diversi strumenti e incentivi per favorire l'inserimento lavorativo delle persone con disabilità, in particolare: sussidi salariali, fino al 70% dello stipendio per un periodo iniziale; contributi per adattamenti sul posto di lavoro (es. accessibilità, attrezzature speciali); servizi di consulenza e supporto da parte dell'Agenzia federale del lavoro e degli uffici per l'integrazione delle persone con disabilità. Inoltre, le aziende sono incoraggiate a sviluppare piani di inclusione specifici per favorire l'accesso e la partecipazione delle persone con disabilità. Questi piani includono azioni per sensibilizzare il personale e modificare le prassi aziendali, garantendo un ambiente di lavoro inclusivo.

Il collocamento obbligatorio nel sistema ordinario del mercato del lavoro avviene attraverso gli Uffici per l'integrazione delle persone con disabilità ed è sostenuto attraverso il supporto per la formazione professionale, l'orientamento e l'inserimento lavorativo delle persone con disabilità, oltre che attraverso l'erogazione di misure per l'adattamento del posto di lavoro, come la modifica degli spazi di lavoro o l'adozione di tecnologie assistive.

In particolare, il processo di orientamento tende a distinguere tra le persone in condizione di poter accedere direttamente nel mercato del lavoro ordinario attraverso il meccanismo del collocamento obbligatorio e chi, per le caratteristiche della propria condizione di disabilità, non è in tale condizione.

Dopo aver terminato il percorso scolastico, chi non è nella condizione di poter accedere direttamente al mercato del lavoro ordinario attraverso il collocamento obbligatorio è quasi automaticamente inserito nelle Officine per persone con disabilità (*Werkstätten für behinderte Menschen – WfbM*). Il passaggio avviene attraverso fasi di pratica durante il periodo scolastico ed è la scuola stessa che indica, sia in base alle attitudini e preferenze individuate nella persona con disabilità che alla distanza dall'abitazione, in quale officina la persona farà il suo periodo di prova. In ogni caso, la famiglia o la persona con disabilità hanno la facoltà di scegliere un'altra struttura.

Durante la fase di praticantato, dopo tre settimane durante le quali vengono svolte varie prove attitudinali, viene rilasciato un attestato delle competenze della persona con disabilità, rilevante per decidere in quale WfbM dovrà essere inserita. L'attestato viene anche valutato dall'Ufficio per l'integrazione competente, specializzato per le persone diversamente abili, che ne terrà conto per orientare le scelte future della persona con disabilità. Dopo la fase del praticantato e la fine della scuola (inclusiva o no) la famiglia o la persona con disabilità hanno la possibilità di scegliere una fase di passaggio, che può durare massimo tre anni. Questa fase, finanziata dagli Uffici per gli affari sociali, è gestita in modo indipendente da associazioni che organizzano dei gruppi di sostegno per rafforzare l'autonomia delle persone con disabilità, cercando di individuare con loro le opportunità di inserimento lavorativo.

Purtroppo, la fase triennale di passaggio nella maggior parte dei casi non ha esito favorevole: pur essendoci una legge che impone quote obbligatorie di assunzioni in proporzione alla grandezza dell'azienda, le aziende preferiscono pagare la tassa di compensazione e non realizzare questo tipo di inserimento, vissuto come un rallentamento dei processi di produzione e come un aumento delle responsabilità generali.

Come conseguenza, frequentemente, dopo la fase triennale di passaggio, l'ultima alternativa disponibile alla persona con disabilità resta l'entrata nelle officine che, alla fine di due anni e dopo una serie di prove



all'interno del laboratorio, definiscono insieme alla persona quali siano le sue migliori attitudini e come potrà continuare a svolgere un lavoro e quindi essere formalmente assunta dall'Officina interessata. In sintesi, nonostante il sistema tedesco sia uno dei più strutturati in Europa, esso registra ancora importanti problemi, tra i quali i principali possono essere identificati nel fatto che molti datori di lavoro preferiscono pagare le sanzioni piuttosto che assumere persone con disabilità, nel fatto che la transizione dalle officine al mercato ordinario è molto limitata, nel basso salario e nelle condizioni di lavoro precarie per le persone con disabilità nelle officine.

I dati della più recente edizione del *Inklusionsbarometer Arbeit* (2024), strumento per misurare i progressi dell'inclusione delle persone con disabilità nel mercato del lavoro tedesco pubblicato da *Aktion Mensch* e *Handelsblatt Research Institute*²⁹, danno conferma di questi limiti. In particolare, registra un aumento del numero di disoccupati, una crescita delle richieste di licenziamento, una riduzione delle aziende che rispettano le quote obbligatorie di assunzione e la persistenza della disoccupazione di lunga durata.

Per quanto riguarda i giovani con disabilità, il rapporto segnala ulteriori criticità. In particolare, emergono difficoltà nel passaggio dalla scuola al lavoro, una minore soddisfazione per i percorsi educativi e professionali rispetto ai coetanei senza disabilità e maggiori preoccupazioni circa la possibilità di soddisfare le aspettative scolastiche e lavorative.

5.2 IL SISTEMA SANZIONATORIO

Secondo quanto stabilito dal SGB IX, tutte le aziende con almeno 20 dipendenti sono obbligate a riservare almeno il 5% dei posti di lavoro a persone con disabilità gravi (intese con un grado di disabilità pari o superiore al 50%). Se un'azienda non soddisfa interamente questo obbligo è tenuta a pagare un contributo compensativo (*l'Ausgleichsabgabe*) in alternativa all'assunzione di persone con disabilità, calcolato sulla base di un tasso di occupazione medio annuo delle persone con disabilità. In sintesi, è possibile pagare un contributo in sostituzione dell'assunzione.

Il contributo compensativo non è inteso dal legislatore con significato punitivo ma compensativo, ed è destinato a finanziare servizi di supporto all'inserimento lavorativo delle persone con disabilità come i servizi di integrazione lavorativa, i sussidi all'assunzione e gli adattamenti nei luoghi di lavoro.

Infine, se l'azienda non ottempera al pagamento del contributo compensativo o non effettua la comunicazione annuale obbligatoria sulla composizione della forza lavoro (entro il 31 marzo), può incorrere in sanzioni amministrative fino a € 10.000³⁰.

²⁹ <https://delivery-aktion-mensch.stylelabs.cloud/api/public/content/aktion-mensch-inklusionsbarometer-arbeit-2024.pdf?v=21b7f1e6>.

³⁰ § 238 SGB IX.



5.3 LA RETE DEI SOGGETTI ISTITUZIONALI COINVOLTI NEL PROCESSO DI INSERIMENTO LAVORATIVO DELLE PERSONE CON DISABILITÀ

L'Ufficio per gli affari sociali³¹

L'Ufficio per gli affari sociali (*Sozialamt*) è l'istituzione pubblica responsabile dell'assistenza sociale per i cittadini in difficoltà economica o con particolari bisogni. Questo Ufficio, presente in ogni città o distretto, si occupa di vari aspetti dell'assistenza sociale, tra cui:

- l'assistenza economica, che fornisce aiuti finanziari alle persone escluse dal diritto al sussidio sociale (*Bürgergeld* – ex Hartz IV);
- il sostegno abitativo, che contribuisce a sostenere i costi dell'affitto;
- l'assistenza per anziani e persone con disabilità, che offre supporto per cure a lungo termine, servizi di assistenza domiciliare e contributi per strutture assistenziali;
- l'assistenza per persone senza fissa dimora, che fornisce aiuti per l'integrazione e l'alloggio;
- il supporto per migranti, rifugiati e soggetti che non hanno ancora accesso al sistema generale di assistenza (come, ad esempio, i richiedenti asilo).

Possono accedere a questi servizi tutte le persone con difficoltà economiche e che non ricevono altri tipi di sostegno statale.

Gli Uffici per l'integrazione delle persone con disabilità³²

Gli Uffici per l'integrazione delle persone con disabilità (*Integrationszentren*) sono strutture che forniscono supporto, consulenza e formazione professionale per le persone con disabilità. Questi uffici hanno l'obiettivo di favorire l'integrazione sociale e lavorativa delle persone con disabilità, aiutandole a partecipare pienamente alla vita professionale e alla comunità. I loro obiettivi principali sono essenzialmente due:

- a. favorire la partecipazione attiva delle persone con disabilità e la loro conseguente integrazione nel mercato del lavoro, aumentando la loro autosufficienza economica e migliorando la loro qualità della vita;
- b. favorire l'indipendenza sociale e lavorativa delle persone con disabilità, promuovendo la loro integrazione e partecipazione sociale, riducendo la loro segregazione e favorendo la loro inclusione nelle comunità e nei luoghi di lavoro ordinari.

Gli Uffici per l'integrazione delle persone con disabilità sono gestiti da equipe multidisciplinari che includono specialisti in riabilitazione professionale, psicologi, assistenti sociali e consulenti legali, che lavorano insieme per offrire un supporto globale alle persone. La tabella 1 sintetizza il quadro delle loro funzioni principali.

³¹ Per approfondire, si veda <https://www.socialnet.de/lexikon/Sozialamt>.

³² Per approfondire, si veda il portale ufficiale della *Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen* (BIH) <https://www.bih.de/integrationsaemter/>.

**Tabella 1 Funzioni degli Uffici per l'Integrazione delle Persone con Disabilità**

Funzioni	Descrittore
<i>Supporto alla riabilitazione professionale</i>	Erogano programmi di formazione e riqualificazione professionale per le persone con disabilità, con l'obiettivo di migliorarne le competenze e di aiutarle a trovare o mantenere un posto di lavoro, sia nel mercato del lavoro ordinario che in ambienti protetti.
<i>Orientamento professionale</i>	Forniscono consulenza personalizzata e orientamento professionale, aiutando le persone con disabilità a identificare le proprie capacità e potenzialità, a scegliere la carriera più adatta ed a sviluppare il proprio percorso lavorativo.
<i>Adattamento del posto di lavoro</i>	Offrono servizi di consulenza e assistenza per adattare i posti di lavoro in modo che possano essere più accessibili alle persone con disabilità, sia modificando gli ambienti fisici sia introducendo tecnologie assistive.
<i>Sostegno psicologico e sociale</i>	Forniscono supporto psicologico e sociale per aiutare le persone con disabilità ad affrontare le difficoltà legate all'inclusione lavorativa, nonché al miglioramento della qualità della vita quotidiana.
<i>Collaborazione con le Officine per persone con disabilità (laboratori protetti)</i>	L'obiettivo è preparare le persone con disabilità ad un eventuale ingresso nel mercato del lavoro ordinario o a rimanere in ambienti di lavoro protetti, a seconda delle loro esigenze.

Fonte: elaborazione degli Autori su fonte Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen

Gli Uffici per l'integrazione delle persone con disabilità si dividono in due categorie: quelli che offrono orientamento e formazione professionale, con programmi di riabilitazione per sviluppare competenze lavorative; quelli di consulenza e supporto, che forniscono servizi personalizzati.

Sono finanziati dallo Stato, dalle associazioni e soprattutto dal contributo compensativo pagato dalle aziende che non assumono persone con disabilità. Operano a livello regionale, sotto i Ministeri del Lavoro dei Länder, e collaborano con l'Ufficio federale per il lavoro per mediazione e formazione, pur restando autonomi.

Fanno parte di una rete più ampia che include i *Jobcenter*, gli Uffici per la riabilitazione professionale ed i laboratori protetti delle Officine per persone con disabilità (*Werkstätten für behinderte Menschen – WfbM*).

Le Officine per persone con disabilità³³

Le Officine per persone con disabilità (*Werkstätten für behinderte Menschen – WfbM*) sono regolamentate dal SGB IX, che stabilisce i diritti delle persone con disabilità e fornisce le basi per l'integrazione lavorativa, e sono finanziate tramite fondi pubblici e sovvenzioni che garantiscono il funzionamento delle strutture e la disponibilità di supporto per i lavoratori con disabilità.

Le officine sono strutture protette destinate a fornire opportunità lavorative a persone con disabilità, con particolare attenzione alle persone con disabilità gravi che vengono valutate come non in grado di partecipare al mercato del lavoro ordinario. In queste strutture, componente fondamentale del sistema tedesco di integrazione delle persone con disabilità nel mondo del lavoro, secondo dati del 2023 forniti

³³ Per approfondire si veda il portale del *Bayerisches Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales*: <https://www.stmas.bayern.de/arbeitswelt/werkstaetten/index.php>; si veda anche la sezione dedicata nel portale REHADAT-Statistik: <https://www.rehadat-statistik.de/statistiken/berufliche-teilhabe/wfbm/>.



dal portale statistico *REHADAT-Statistik*³⁴, sono occupate circa 310.000 persone (oltre il 30% ha più di 50 anni), con una maggioranza di disabilità cognitive (75%), seguite da disabilità psichiche (25%) e fisiche (4%).

Le finalità attribuite alle officine fanno riferimento all'integrazione lavorativa, al supporto alla transizione e alla socializzazione. In particolare, per quanto riguarda l'integrazione lavorativa esse intendono offrire alle persone con disabilità un'opportunità di lavoro dignitoso, che possa migliorare la loro qualità della vita, mantenendo un senso di indipendenza economica. Con riferimento al supporto alla transizione, le officine agiscono per fornire un ponte tra il mondo del lavoro protetto e il mercato del lavoro ordinario.

Tabella 2 Caratteristiche operative delle Officine per persone con disabilità - WfbM

Caratteristiche operative	Descrittore
<i>Lavoro protetto</i>	Le WfbM offrono un ambiente di lavoro protetto, in cui le persone con disabilità svolgono attività lavorative che sono adattate alle loro capacità fisiche, sensoriali e cognitive. Questi ambienti sono progettati per essere accessibili e sicuri, con un supporto costante da parte di educatori, assistenti sociali e altri professionisti.
<i>Molteplicità di attività produttive</i>	Le attività nelle WfbM variano a seconda delle competenze delle persone con disabilità e delle risorse della struttura e possono includere: produzione industriale, come assemblaggio, confezionamento ecc., lavori manuali, come la lavorazione del legno o del metallo; servizi, come pulizia, cura del verde, lavanderia ecc., attività artistiche o creative, come la ceramica o il lavoro su tessuti. Le attività sono pensate per essere gratificanti e adattate alle capacità individuali dei lavoratori.
<i>Formazione e sviluppo delle competenze</i>	Le WfbM offrono anche programmi di formazione professionale e sviluppo delle competenze. Questi programmi aiutano le persone con disabilità a migliorare le loro capacità e a prepararsi per un eventuale inserimento nel mercato del lavoro ordinario, quando possibile.
<i>Integrazione sociale</i>	Oltre ad offrire opportunità lavorative, le WfbM promuovono l'integrazione sociale delle persone con disabilità, offrendo un luogo sicuro dove possono sviluppare relazioni sociali, acquisire competenze interpersonali e sentirsi parte di una comunità.
<i>Supporto e assistenza continua</i>	Le persone con disabilità che lavorano nelle WfbM ricevono supporto da parte di personale qualificato, tra cui educatori professionali, psicologi, e assistenti sociali, che li accompagnano e li aiutano a superare le difficoltà che potrebbero incontrare nel lavoro o nella vita quotidiana.
<i>Compenso</i>	I lavoratori con disabilità delle WfbM ricevono un compenso per il lavoro svolto, che varia a seconda delle attività e delle capacità individuali. Questo compenso può essere più basso rispetto a quello che si riceverebbe in un normale posto di lavoro, ma tiene conto delle specifiche difficoltà legate alla disabilità.

Fonte: elaborazione degli Autori su dati Bayerisches Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales

³⁴ <https://www.rehadat-statistik.de/statistiken/berufliche-teilhabe/wfbm/bagwfbm/>



Principali critiche rivolte al sistema delle Officine per persone con disabilità

Le officine sono sempre più al centro di un acceso dibattito, alimentato da organizzazioni per i diritti delle persone con disabilità e da istituzioni internazionali come ONU ed UE (United Nations 2015 e 2023, European Parliament 2022, Greving e Scheibner 2021)³⁵.

Le critiche convergono essenzialmente su quattro punti chiave: segregazione dal mercato del lavoro ordinario, retribuzione inadeguata, scarse prospettive di transizione verso l'occupazione regolare e rischio di alimentare stigmatizzazione e dipendenza economica. Al cuore delle critiche c'è innanzitutto il tema dell'inclusione: i laboratori vengono descritti come una sorta di "mondo a parte" riservato esclusivamente a persone con disabilità, in netto contrasto con lo spirito della convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità che punta invece all'integrazione piena nel mercato del lavoro ordinario. A conferma di ciò, le statistiche mostrano che soltanto una minima percentuale riesce davvero a passare in un'azienda del mercato del lavoro ordinario. A tale proposito, lo studio già citato del Ministero Federale del Lavoro e degli affari sociali rileva che nel 2019 il tasso di transizione dalle officine al mercato del lavoro ordinario è stato pari allo 0,35% e la stessa Dichiarazione di Erfurt per un mercato del lavoro inclusivo 2030³⁶, del 4 novembre 2022, che raccoglie i rappresentanti di tutte le officine tedesche, ha dichiarato un tasso di transizione verso il mercato del lavoro ordinario inferiore all'1% e definito come fallito il mandato delle officine rispetto a questo obiettivo. Conseguenza di questo insuccesso è la trasformazione di fatto delle officine in una destinazione quasi definitiva più che in un trampolino di lancio verso l'occupazione regolare. Un'altra questione cruciale riguarda la retribuzione. Chi lavora nelle WfbM percepisce mediamente intorno a un euro l'ora, una somma che non sfiora neppure il salario minimo legale tedesco e che gli stessi interessati definiscono insoddisfacente (il 67% ritiene che la retribuzione sia troppo bassa): nel 2021, la retribuzione media nelle WfbM è stata di soli 226,00 euro al mese (Engels *et al.* 2023).

A tutto ciò si aggiunge un problema di incentivi: poiché le officine devono comunque rispettare gli ordinari vincoli di bilancio, tendono a trattenere i lavoratori più produttivi come veri e propri pilastri dell'efficienza produttiva interna, anziché favorirne la transizione verso il mercato del lavoro ordinario. Le procedure amministrative già complicate per accedere ad altre forme di inserimento lavorativo contribuiscono poi ulteriormente a scoraggiare chi volesse tentare il passaggio verso il mercato del lavoro ordinario.

Lavorare esclusivamente fianco a fianco con altre persone con disabilità, infine, può rafforzare la stigmatizzazione sociale. Sebbene l'ambiente protetto garantisca sicurezza e ripari da discriminazioni, rischia al tempo stesso di limitare l'autonomia, l'autostima e le opportunità di crescita personale, in particolare per chi ha disabilità cognitive o psichiche.

Non sorprende quindi che Unione europea e Nazioni Unite abbiano più volte sollecitato la Germania a rivedere radicalmente il sistema. In tal senso, il Parlamento europeo ha sollecitato un superamento graduale delle WfbM in quanto modello esclusivo per l'inserimento lavorativo delle persone con disabilità, invitando a renderle una delle tante opzioni possibili, ma non l'unico percorso effettivamente accessibile.

³⁵ Si veda anche: *Job Inclusive, Werkstätten für behinderte Menschen: Pro und Contra Argumente*, <https://jobinklusive.org/werkstaetten-fuer-behinderte-menschen/presse/pro-contra-wfbm/>.

³⁶ La Dichiarazione è consultabile nel sito del Commissario del Governo Federale per gli Affari delle Persone con Disabilità (*Beauftragter der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen*), sezione "Publikationen und Erklärungen": https://www.behindertenbeauftragter.de/SharedDocs/Downloads/DE/AS/PublikationenErklaerungen/20221104_Erfurter_Erklärung.pdf?__blob=publicationFile&v=6; si veda anche Hammer 2024.



6. L'INSERIMENTO LAVORATIVO DELLE PERSONE CON DISABILITÀ IN IRLANDA IN ASSENZA DELL'OBBLIGO OCCUPAZIONALE: APPROCCIO VOLONTARIO E SISTEMA DI INCENTIVI

In Irlanda, l'inserimento lavorativo delle persone con disabilità è sostenuto da un sistema articolato che unisce politiche pubbliche, incentivi economici, servizi personalizzati e un quadro normativo pensato per promuovere l'inclusione e contrastare la discriminazione. Tuttavia, il contesto irlandese è caratterizzato da un basso livello di occupazione delle persone con disabilità. Secondo *Inclusion Ireland* solo il 32,6% delle persone con disabilità è occupato, percentuale che scende al 17% per coloro con disabilità intellettuale (*Inclusion Ireland* 2024, p. 27)³⁷. Questa situazione si riflette anche nel divario occupazionale, ossia la differenza tra il tasso di occupazione delle persone senza disabilità e quello di chi ha una disabilità. In Irlanda questo divario raggiunge nel 2022 i 37 punti percentuali, uno dei più alti in Europa, a fronte di una media dell'Unione europea di circa 21,4 punti percentuali (dati EU-SILC in ETUI 2022).

Il sistema irlandese si caratterizza principalmente per un approccio volontario e centrato sul supporto individualizzato, piuttosto che su obblighi legali imposti ai datori di lavoro. Infatti, a differenza di molti altri Paesi europei, l'Irlanda non prevede una quota obbligatoria di assunzione di persone con disabilità nel settore privato. L'unica quota attualmente in vigore riguarda il settore pubblico, dove vige un obiettivo minimo del 3% di dipendenti con disabilità, con l'intento dichiarato di arrivare al 6% nel medio periodo³⁸. Il *Monitoring Committee* del Ministero della Disabilità vigila sul rispetto di questo obiettivo, ma non sono previste sanzioni pecuniarie per il mancato raggiungimento.

Questa impostazione riflette una filosofia orientata più alla promozione dell'inclusione attraverso il dialogo, il supporto e gli incentivi, piuttosto che attraverso strumenti coercitivi. In tale contesto gioca un ruolo centrale l'*EmployAbility Service*, una rete nazionale di servizi finanziati dallo Stato che offre supporto personalizzato alle persone con disabilità nel processo di accesso e mantenimento del lavoro. I servizi comprendono orientamento professionale, formazione, accompagnamento nella ricerca attiva di occupazione, *job coaching* e consulenza ai datori di lavoro.

Per incentivare le imprese ad assumere, l'Irlanda ha sviluppato una serie di strumenti economici piuttosto generosi. Tra questi il più rilevante è il *Wage Subsidy Scheme*, che prevede un sussidio salariale per i datori di lavoro che impiegano persone con disabilità la cui produttività risulti inferiore agli standard richiesti per quella mansione. A ciò si affianca il *Reasonable Accommodation Fund*, un fondo pubblico che copre le spese per l'adattamento del posto di lavoro o per l'accesso equo ai colloqui e alla formazione, come nel caso dell'impiego di interpreti o dispositivi assistivi.

³⁷ *Inclusion Ireland* è un'organizzazione nazionale della società civile attenta in particolare alle condizioni di vita delle persone con disabilità intellettuale ed è parte del movimento per i diritti delle persone con disabilità in Irlanda: <https://inclusionireland.ie>.

³⁸ Comprehensive Employment Strategy for People with Disabilities (2015–2024), p. 3: “The Government has already taken a number of key decisions as recommended in the Strategy: • the public service employment target of people with disabilities will be increased on a phased basis as set out in the Strategy from 3% to 6%”.



6.1 IL QUADRO GIURIDICO DI RIFERIMENTO

Il fondamento giuridico del sistema irlandese per l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità si basa sull'insieme di atti legislativi prodotti nel periodo 1998-2015 e definiti complessivamente *Equality Acts*. Questi atti rappresentano il cuore della legislazione antidiscriminatoria irlandese, stabilendo il diritto all'uguaglianza in molteplici ambiti e tutelando le persone da trattamenti ingiusti.

In questo quadro, particolare rilevanza assumono l'*Employment Equality Act* del 1998 e l'*Equal Status Act* del 2000, modificati e aggiornati in più momenti fino al 2015. Questi testi legislativi rappresentano il principale strumento legale per tutelare i diritti delle persone contro ogni forma di discriminazione, sia nel contesto lavorativo che nella società in generale. Una delle caratteristiche fondamentali degli *Equality Acts* è l'identificazione di nove motivi di discriminazione vietata, detti *protected grounds*, tra cui è inclusa la condizione di disabilità³⁹. Chiunque sia trattato in modo meno favorevole rispetto ad altri per uno di questi motivi, sia in termini di discriminazione diretta che indiretta, può ritenersi vittima di discriminazione ai sensi della legge.

Una parte significativa di questa legislazione è dedicata alla tutela delle persone con disabilità, introducendo l'obbligo per datori di lavoro, scuole, enti pubblici e fornitori di servizi di adottare accomodamenti ragionevoli per garantire la piena ed equa partecipazione⁴⁰.

Per garantire l'effettività di questi diritti, gli *Equality Acts* prevedono specifici meccanismi di ricorso. In ambito lavorativo, i reclami possono essere presentati alla *Workplace Relations Commission* (WRC), l'organismo statale irlandese incaricato di garantire il rispetto della legislazione in materia di diritti del lavoro e uguaglianza nei luoghi di lavoro⁴¹. Per altri ambiti (come i servizi, l'alloggio o l'istruzione), è possibile rivolgersi anche ai tribunali civili. Gli organi giudicanti possono disporre risarcimenti, ordini di reintegrazione o misure correttive nei confronti delle prassi discriminatorie.

6.2 I nodi strategici del sistema irlandese

La descrizione del sistema irlandese per l'inserimento lavorativo delle persone con disabilità può tener conto di due assi descrittivi: le strategie nazionali e i supporti per l'occupazione.

Le strategie nazionali

La Strategia globale per l'occupazione delle persone con disabilità

La Strategia globale per l'occupazione delle persone con disabilità (*Comprehensive Employment Strategy for People with Disabilities* – CESPD), avviata nel 2015 dal governo irlandese, è un piano decennale finalizzato a promuovere l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità. Essa nasce dalla

³⁹ I 9 *protected grounds* sono: sesso (inclusa l'identità di genere), stato civile, situazione familiare, età, disabilità, razza (compresa la nazionalità e il colore della pelle), orientamento sessuale, religione e appartenenza alla comunità nomade irlandese (Traveller community). Cfr.: Workplace Relations Commission (WRC), https://www.workplacerelations.ie/en/what_you_should_know/equal-status-and-employment-equality/employment-equality/employment-equality/.

⁴⁰ Employment Equality Act 1998, sezione 16, F34, punti (a) e (b): "(a) For the purposes of this Act a person who has a disability is fully competent to undertake, and fully capable of undertaking, any duties if the person would be so fully competent and capable on reasonable accommodation (in this subsection referred to as "appropriate measures") being provided by the person's employer. (b) The employer shall take appropriate measures, where needed in a particular case, to enable a person who has a disability (i) to have access to employment, (ii) to participate or advance in employment, or (iii) to undergo training, unless the measures would impose a disproportionate burden on the employer."

⁴¹ La WRC È stata istituita nel 2015 con il *Workplace Relations Act* e accorda diverse funzioni precedentemente svolte da altri enti, come il Labour Relations Commission e l'*Equality Tribunal*.



constatazione che i loro tassi di occupazione in Irlanda sono significativamente più bassi rispetto alla media generale, a causa di barriere sistemiche, culturali e organizzative che ostacolano l'accesso e la permanenza nel mondo del lavoro.

Il CESPD propone un approccio trasversale, coordinato e basato sui diritti, volto a rimuovere tali ostacoli e a garantire pari opportunità. La strategia si sviluppa attorno a sei aree d'azione, pensate come parti di un unico quadro integrato. La prima riguarda il rafforzamento delle competenze e dell'autonomia: si punta a favorire percorsi educativi e formativi personalizzati, capaci di sviluppare capacità professionali e indipendenza, con attenzione all'accessibilità e all'inclusione.

La seconda area d'intervento mira a facilitare la transizione verso l'occupazione, soprattutto per i giovani che terminano la scuola o la formazione professionale. Per questo vengono promossi strumenti come tutoraggio, tirocini, programmi di inserimento supportato e servizi di collocamento individualizzati, pensati per creare un ponte concreto tra le persone con disabilità e il mercato del lavoro.

Il terzo ambito affronta il delicato rapporto tra lavoro e benefici economici. In Irlanda, infatti, accettare un impiego può comportare la perdita di sussidi, rendendo l'ingresso nel mercato poco conveniente. La strategia interviene quindi con riforme e incentivi per garantire che il lavoro rappresenti sempre una scelta vantaggiosa e sicura.

La quarta area si concentra sulla stabilità occupazionale: una volta inserita, la persona con disabilità deve poter contare su adeguati sostegni per mantenere il posto, anche in caso di peggioramento delle condizioni di salute o di cambiamenti organizzativi. Sono previsti, inoltre, percorsi di riqualificazione e accompagnamento per chi desidera rientrare dopo un'interruzione.

Il quinto asse promuove un sistema integrato e continuo di supporti, che coordini i diversi servizi sanitari, sociali, occupazionali e formativi, riducendo sovrapposizioni o vuoti di assistenza. L'obiettivo è garantire un accompagnamento coerente e duraturo lungo tutto il percorso verso e dentro il lavoro.

Infine, la strategia attribuisce un ruolo centrale ai datori di lavoro. Perché l'inclusione sia effettiva, le imprese devono essere coinvolte attivamente nella costruzione di ambienti inclusivi. A tal fine, il CESPD prevede azioni di sensibilizzazione, programmi di formazione, incentivi all'assunzione e Linee guida operative per supportare le aziende nell'accogliere e valorizzare la diversità.

Nel suo complesso, il CESPD non si limita a fornire strumenti e misure settoriali, ma delinea una visione sistemica che mira a trasformare il mercato del lavoro irlandese, rendendolo più equo, accessibile e inclusivo.

La Strategia nazionale per l'inclusione della disabilità

La Strategia nazionale per l'inclusione della disabilità (*National Disability Inclusion Strategy - NDIS*), avviata nel 2017 e inizialmente pianificata fino al 2021, è stata estesa fino al 2022. Si tratta di un piano d'azione governativo integrato⁴², concepito per migliorare in modo concreto e duraturo la vita delle persone con disabilità in Irlanda, in coerenza con la ratifica della convenzione ONU sui Diritti delle persone con disabilità (UNCRPD) del 2018.

Uno degli aspetti più rilevanti del NDIS è il suo allineamento con la convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti delle persone con disabilità (CRPD), ratificata dall'Irlanda nel 2018. L'intero impianto strategico è

⁴² Questo approccio è definito con il termine *whole-of-government*: l'NDIS coinvolge tutti i dipartimenti e le agenzie statali, garantendo un cambiamento diffuso e sostenuto nel tempo.



pensato per attuare, su scala nazionale, i principi fondamentali della convenzione: rispetto dell'autonomia individuale, pari opportunità, accessibilità, partecipazione e inclusione piena nella società.

La strategia si articola in otto aree tematiche chiave⁴³, ciascuna delle quali affronta una dimensione essenziale dell'inclusione. Si va dal diritto alla parità e alla scelta, fino all'accesso al lavoro, all'istruzione, alla salute, ai servizi su misura, all'inclusione abitativa e alla piena accessibilità dell'ambiente costruito e dei trasporti pubblici. Ogni area è supportata da un insieme di azioni concrete e misurabili, che hanno come obiettivo la rimozione delle barriere – fisiche, culturali e normative – che limitano la partecipazione delle persone con disabilità.

In totale, nella sua versione aggiornata nel 2020, la strategia sviluppa complessivamente per le otto aree tematiche 125 azioni operative⁴⁴, aggiornate nel corso del tempo attraverso revisioni intermedie che hanno permesso di aggiungere nuove priorità, adattarsi a nuove sfide e rafforzare quelle misure ritenute più efficaci. Il monitoraggio dell'attuazione è stato affidato a un comitato interministeriale, in collaborazione con la Autorità nazionale per la disabilità (*National Disability Authority - NDA*) e con il coinvolgimento diretto di rappresentanti delle persone con disabilità. Questo approccio di tipo partecipativo è uno dei tratti distintivi del NDIS: le persone direttamente interessate non sono solo beneficiarie, ma anche protagoniste attive nella definizione, nell'attuazione e nella valutazione delle politiche.

La NDIS si caratterizza, inoltre, per una visione di lungo periodo: molte delle azioni avviate durante il ciclo 2017-2022 sono state progettate per entrare a far parte stabilmente dell'operato delle istituzioni. Più che un programma a termine, dunque, si configura come una vera e propria infrastruttura politica per l'inclusione, che getta le basi per le future strategie nazionali in materia di disabilità.

I supporti per l'occupazione

Intreo Centre

Gli *Intreo Centres*⁴⁵ sono sportelli pubblici irlandesi, gestiti dal *Department of Social Protection*, che offrono servizi integrati a chi cerca lavoro o necessita di sostegno sociale. Costituiscono un punto di riferimento centrale per collegare i cittadini con le opportunità disponibili a livello nazionale, compresi i programmi specificamente pensati per l'inclusione delle persone con disabilità.

In qualità di principale porta d'accesso al sistema dei servizi per l'impiego, gli *Intreo Centres* forniscono un'ampia gamma di prestazioni: dalla registrazione per i sussidi di disoccupazione alla consulenza professionale, dall'orientamento al lavoro all'accesso a corsi di formazione e programmi di reinserimento. L'approccio è personalizzato, costruito sulle esigenze individuali e volto a facilitare l'ingresso o il rientro nel mercato del lavoro.

⁴³ Education; Employment; Health and Well-being; Person-centred disability services; Housing; Transport and accessible places; Equality and Choice; Joined-up policies and public services (NDIS, p. 7, <https://assets.gov.ie/static/documents/national-disability-inclusion-strategy-2017-2021.pdf>).

⁴⁴ <https://nda.ie/monitoring/national-disability-strategies/national-disability-inclusion-strategy-2017-2022>: “A revised version of the National Disability Inclusion Strategy was adopted by the minister of state with responsibility for disability in March 2020, following a mid-term review. This revised version of the strategy included 20 new actions, 35 modified actions and nine completed actions. Prior to the mid-term review, there were 114 actions contained in the Strategy. Between the new, modified and removed actions, there are now 125 actions”.

⁴⁵ <https://www.gov.ie/en/department-of-social-protection/services/find-your-local-intreo-centre/>.



Per le persone con disabilità, questi centri hanno anche un ruolo di raccordo con servizi specializzati, come l'*EmployAbility Service*, verso cui indirizzano i candidati per favorire percorsi di inserimento lavorativo adeguati e mirati.

EmployAbility Service

L'*EmployAbility Service*, finanziato dal *Department of Social Protection*, è un programma nazionale pensato per aiutare le persone con disabilità ad entrare e a mantenersi nel mondo del lavoro. Si tratta di un servizio gratuito, rivolto sia ai candidati sia ai datori di lavoro, che offre un supporto specialistico personalizzato.

Il percorso parte da una valutazione delle esigenze individuali e prosegue con attività mirate: orientamento, pianificazione professionale, ricerca di opportunità adeguate, redazione del curriculum e simulazioni di colloquio. Un elemento distintivo è il ruolo dei *Job Coach*, figure professionali che accompagnano i candidati passo dopo passo, anche direttamente sul luogo di lavoro, per facilitare l'inserimento e sostenere l'adattamento.

Il servizio è aperto a persone tra i 18 e i 65 anni con una disabilità, una malattia o un infortunio che influiscano sulla capacità lavorativa, purché abbiano motivazione e possibilità di svolgere un'attività. Non è necessario percepire prestazioni di invalidità per accedervi. Anche i datori di lavoro traggono vantaggio dall'*EmployAbility Service*, grazie al supporto nella selezione del personale, alle consulenze sull'integrazione in azienda e alle informazioni sugli incentivi disponibili, come il *Wage Subsidy Scheme*.

Schema di sussidio salariale (Wage Subsidy Scheme - WSS)

Il *Wage Subsidy Scheme* (WSS) è uno dei principali strumenti economici a sostegno dell'inclusione lavorativa. Si tratta di un programma governativo che riconosce un contributo economico ai datori di lavoro che assumono persone con disabilità, compensando eventuali minori livelli di produttività o i costi aggiuntivi legati a formazione e adattamenti.

Il sussidio copre rapporti di lavoro da un minimo di 15 ore settimanali fino a un massimo di 39 ore, con un contributo compreso tra 6,30 e 9,45 euro per ogni ora lavorata, in base al numero di dipendenti assunti attraverso il regime. La durata del sostegno è generalmente di 24 mesi, ma può essere prorogata o adattata in funzione delle circostanze⁴⁶.

Oltre al beneficio economico, il programma si integra con i servizi dell'*EmployAbility Service*, offrendo ai datori di lavoro non solo risorse finanziarie, ma anche un accompagnamento specialistico nella gestione dell'inserimento. In questo modo, il WSS rende più vantaggioso e sostenibile assumere persone con disabilità, favorendo rapporti occupazionali stabili e duraturi.

Fondo per gli accomodamenti ragionevoli

Il Fondo per gli accomodamenti ragionevoli (*Reasonable Accommodation Fund – RAF*) è uno strumento pubblico pensato per sostenere l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità, garantendo pari opportunità attraverso l'erogazione di contributi per quegli adattamenti necessari e proporzionati in linea con la normativa vigente (accomodamenti ragionevoli).

Gestito dal *Department of Social Protection*, il Fondo ha l'obiettivo di aiutare sia i lavoratori con disabilità sia i datori di lavoro a superare le difficoltà legate all'accesso e alla permanenza nel lavoro, finanziando interventi che rendano gli ambienti professionali più accessibili e adeguati alle esigenze individuali.

⁴⁶ <https://www.gov.ie/en/department-of-social-protection/services/wage-subsidy-scheme/>.



Il Fondo comprende diverse tipologie di sostegno. La sovvenzione per attrezzature e adattamenti sul posto di lavoro (*Workplace Equipment/Adaptation Grant*) copre i costi per modificare i locali o acquistare strumenti speciali, come rampe, postazioni regolabili o software assistivi. Il sussidio per interpreti di colloqui di lavoro (*Job Interview Interpreter Grant*) finanzia la presenza di interpreti della lingua dei segni o altri supporti comunicativi, così da garantire pari accesso alle selezioni. Il sussidio per lettori personali (*Personal Reader Grant*) è destinato a persone cieche o ipovedenti che necessitano di assistenza nella lettura di documenti e materiali di lavoro. Infine, l'*Employee Retention Grant* sostiene i dipendenti che sviluppano una disabilità o una condizione invalidante durante la carriera, coprendo interventi di riqualificazione o adattamento delle mansioni per mantenere l'occupazione.

Accanto a questi strumenti, il *Disability Awareness Support Scheme* offre finanziamenti alle aziende per organizzare corsi di formazione sulla disabilità e sull'inclusione, con l'obiettivo di diffondere una cultura aziendale più consapevole e creare ambienti accoglienti per tutti.

Negli ultimi anni, tuttavia, sono emerse criticità legate alla complessità delle procedure, alla scarsa diffusione delle informazioni e ai limiti dei fondi disponibili. Per rispondere a queste difficoltà, il governo irlandese ha avviato una revisione del sistema, con l'intento di renderlo più semplice, flessibile e accessibile, così da garantire un sostegno più efficace all'inclusione lavorativa delle persone con disabilità.

Programma di lavoro e accesso

Il *Work and Access Programme* (WAP) è un'iniziativa pensata per rafforzare l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità, fornendo un insieme di sostegni pratici e formativi destinati sia ai lavoratori sia ai datori di lavoro. Nasce con l'obiettivo di superare i limiti dei precedenti strumenti, come il *Reasonable Accommodation Fund*, e di offrire soluzioni più flessibili e adeguate alle esigenze reali del mercato del lavoro.

Il programma si rivolge a persone con disabilità già occupate, lavoratori autonomi, tirocinanti o apprendisti, nonché a chi ha ricevuto un'offerta di lavoro o deve sostenere un colloquio. Può essere attivato nel settore privato, comunitario, associativo e no-profit, mentre ne è escluso il settore pubblico. Il WAP prevede un'ampia gamma di sostegni. Tra questi, fino a 2.500 euro per la valutazione delle esigenze di adattamento del posto di lavoro e fino a 25.000 euro per la modifica degli ambienti aziendali, al fine di renderli accessibili. Sono inoltre disponibili contributi fino a 12.000 euro per l'acquisto di attrezzature o tecnologie assistive, comprese quelle utili al lavoro da remoto. A ciò si aggiungono finanziamenti per interpreti, assistenti alla lettura o altri strumenti di comunicazione, nonché per la formazione del personale aziendale sui temi della disabilità e dell'inclusione.

Il programma non si limita agli aspetti materiali: sostiene anche percorsi di inserimento e mantenimento del lavoro, finanziando work coach e specialisti che affiancano la persona nello svolgimento delle mansioni o in caso di riqualificazione per un cambio di ruolo. L'obiettivo è abbattere non solo le barriere fisiche, ma anche quelle culturali, promuovendo ambienti professionali più equi e inclusivi.

Per accedere al WAP occorre essere maggiorenni, in età lavorativa legale e avere il diritto di lavorare in Irlanda. I beneficiari devono svolgere almeno 8 ore di lavoro settimanali (o 32 al mese), essere impegnati in tirocini/apprendistati di almeno sei mesi, oppure avere un'offerta di lavoro o una convocazione a colloquio. Sono esclusi, invece, i lavori non retribuiti.



Nel complesso, il *Work and Access Programme* si distingue per l'approccio ampio e innovativo: non solo copre i costi legati agli adattamenti, ma accompagna lavoratori e aziende verso una trasformazione culturale, favorendo l'inclusione come parte integrante della vita professionale.

6.3 CONSIDERAZIONI DI SINTESI

Certamente il punto di forza del modello irlandese risiede nella sua capacità di offrire un accompagnamento flessibile e individualizzato, in grado di adattarsi ai bisogni specifici di ciascuna persona. Tuttavia, questa stessa natura volontaria rappresenta anche il principale limite del sistema, poiché l'effettiva inclusione delle persone con disabilità nel mercato del lavoro dipende in larga parte dalla sensibilità e dalla disponibilità dei singoli datori di lavoro, piuttosto che da un obbligo giuridico generalizzato. Caratteristica che spiega il basso livello di occupazione delle persone con disabilità e l'alta esposizione alla permanenza di diseguaglianze in termini di applicazione effettiva e diffusione capillare sul territorio.

A fronte di questa struttura del sistema irlandese e delle sue caratteristiche si possono identificare alcuni puntuali nodi critici. In particolare, uno specifico studio di EUROFOUND (O'Donnell e Schmidt 2020) ha evidenziato cinque livelli di criticità:

1. relativamente alla fornitura di servizi: problemi di accesso ai servizi di qualità, equità nell'accesso, informazioni e supporti finanziari;
2. relativamente al coordinamento dei servizi: deficit di informazioni, competizione tra servizi e mancanza di supporti tra pari per i datori di lavoro;
3. relativamente alla gestione e monitoraggio: problemi di coerenza nella gestione e monitoraggio dei servizi;
4. relativamente allo sviluppo e interazione con l'ambiente: necessità di adattarsi ai cambiamenti nel mondo del lavoro e promuovere l'innovazione;
5. relativamente alla governance: visione e strategia poco ambiziose, problemi di governance e necessità di riforme.



7. ANALISI COMPARATIVA

L'inserimento lavorativo delle persone con disabilità rappresenta una sfida condivisa a livello europeo, affrontata attraverso approcci normativi, organizzativi e finanziari differenti nei vari Paesi. In questo capitolo si propone un'analisi comparativa tra le cinque esperienze nazionali osservate – Italia, Francia, Spagna, Germania e Irlanda – con l'obiettivo di evidenziarne specificità, punti di contatto, divergenze, criticità e punti di forza. I Paesi analizzati presentano modelli differenziati ma accomunati dalla volontà di bilanciare obblighi normativi, strumenti economici, servizi personalizzati e modelli organizzativi specifici. Questa analisi comparativa mette a fuoco convergenze, divergenze, nodi critici e buone pratiche, anche alla luce dei recenti sviluppi normativi nei diversi contesti. L'analisi comparativa verrà introdotta dalla presentazione e dal commento di alcune tabelle comparative sui principali nodi di sistema – obblighi di assunzione, contributi compensativi, incentivi e strutture protette – con la finalità di definire il più chiaramente possibile lo spazio in cui l'analisi comparativa si sviluppa.



7.1 TABELLE COMPARATIVE

Le tabelle comparative offrono una panoramica strutturata sui principali assi del collocamento mirato: obblighi di assunzione, sistemi sanzionatori, misure alternative, incentivi economici, strutture protette, servizi di accompagnamento, performance di transizione e livello di implementazione.

La prima tabella che si propone all'attenzione del lettore organizza le informazioni relative agli obblighi di assunzione ed ai contributi compensativi. La tabella 3 mostra come quattro Paesi su cinque abbiano introdotto quote legali; l'Irlanda, invece, limita l'obbligo al settore pubblico. Con l'esclusione dell'Irlanda, che non prevede sanzioni e delega la spinta inclusiva ad altri meccanismi (misure alternative o incentivi), negli altri Paesi le tariffe della sanzione punitiva o compensativa variano notevolmente per l'intensità monetaria, ma tutte sottintendono l'implicita attesa di incidenza sul comportamento dell'impresa, supponendo che un importo elevato possa spingere le aziende a scegliere l'assunzione reale piuttosto che il pagamento. Tuttavia, se si osservano i dati relativi all'effettiva scelta delle aziende di procedere al pagamento della sanzione (tabella 4), punitiva o compensativa che sia, piuttosto che all'assunzione si rileva una tendenziale inefficacia dell'incentivo sanzionatorio.

Questi dati pongono in evidenza due dinamiche prevalenti:

- a. dove il contributo è concepito come leva strutturale (i Fondi francesi, il Contributo compensativo tedesco) le imprese lo considerano una voce di costo normale;
- b. dove, invece, il pagamento è formalmente punitivo (Italia, Spagna), l'efficacia dipende dalla probabilità di controllo: se l'enforcement è debole, la sanzione resta sulla carta e il tasso effettivo di versamento crolla. Inoltre, in termini generali segnalano l'inefficacia di un qualsiasi tipo di sistema sanzionatorio se non è affiancato da un effettivo ed efficace sistema ispettivo.

Tabella 3 Obblighi di assunzione e contributi compensativi

Paese	Soglia dimensionale	Quota obbligatoria	Sanzione per inadempienza	Misure alternative
Italia	≥ 15 dipendenti	7 %	196,05 €/giorno per posto scoperto	Contributo esonerativo al Fondo regionale per l'occupazione delle persone con disabilità
Francia	≥ 20 dipendenti	6 %	Sanzione pecuniaria: fino a 1.500 € (o 3.000 € in caso di recidiva) per dichiarazioni omesse o inesatte	Contributo all'Associazione per la gestione del Fondo per l'inserimento professionale
Spagna	≥ 50 dipendenti	2 %	Obbligo formale e sanzioni economiche (che possono variare da 7.501 a 225.018 euro, a seconda della gravità e della recidiva) applicabili solo in caso di violazione palese e non sanata né tramite assunzione né tramite misure alternative	Convenzioni con CEE
Germania	≥ 20 dipendenti	5 %	140 – 720 €/mese per posto scoperto	Contributo compensativo (<i>Ausgleichsabgabe</i>)
Irlanda	Solo settore pubblico	4,5 % (2024) → 6 % (2025)	Nessuna sanzione nel privato	n.d.

Fonti: Elaborazione degli autori sulla legge n. 68 del 1999; *Real Decreto* n. 364/2005; *Real Decreto* legislativo n. 5/2000; SGB IX; IHREC 2023.

**Tabella 4 Quanto (e dove) le imprese preferiscono pagare la tassa compensativa invece di assumere**

Paese	Ultimo dato disponibile	% imprese obbligate che versano anziché assumere ⁴⁷	Lettura critica
Germania	2022	Circa il 61 % degli obbligati ha pagato la tassa compensativa (25 % non impiega alcun disabile, 36 % ne assume meno della quota) ⁴⁸	Il contributo è percepito come "tassa di sistema", non come punizione: l'ispezione interviene solo se l'azienda ostacola le verifiche
Francia	2023	Circa il 69 % delle 112 300 imprese assoggettate pagano il contributo compensativo (il 31 % copre integralmente la quota di riserva prevista; il 30 % non ottempera ad alcun inserimento lavorativo)	Il versamento non è considerato illecito: è la via "alternativa" prevista dal codice del lavoro. Sanzioni vere (max 3 000 €) scattano solo in caso di frode o mancata dichiarazione
Spagna	2024	75 % delle imprese >50 dipendenti non raggiunge la quota del 2 % e ricorre alle misure alternative; meno del 2 % viene effettivamente multato ogni anno	Il sistema spagnolo privilegia la "compliance flessibile": il pagamento diretto della multa è raro, perché le aziende ottengono quasi sempre l'"eccezionalità" o subappaltano a CEE
Italia	2021	Solo il 2,7 % dei 114 846 datori ha chiesto l'esonero (3.072 pratiche); le sanzioni effettive raggiungono solo lo 0,1% (141 nel 2022 ≈ 0,1%); su base nazionale, il 30,8% della quota di riserva resta scoperta	L'esonero è ammesso solo per mansioni "a rischio" o carichi gravosi; gran parte delle imprese resta in scopertura (circa il 31% delle quote di riserva restano inevase) ma, complici controlli frammentati, non versa né assume (buco statistico: imprese formalmente inadempienti ma né sanzionate né esonerate).
Irlanda	2022	0 % di aziende private (nessun obbligo); nel settore pubblico il 51,6 % resta sotto il vecchio target del 3 % (nessuna multa prevista)	Il governo ha alzato l'obiettivo al 6 % entro il 2025, ma prevede solo " <i>naming & shaming</i> ", non sanzioni pecuniarie.

Fonti: elaborazione degli Autori su dati DARES 2023; ODISMET 2024; Inapp 2024; SGB IX; NDA 2022.

Un ulteriore aspetto interessante da osservare in chiave comparativa è quello degli incentivi economici all'assunzione. La tabella 5 sintetizza le principali informazioni.

Tabella 5 Incentivi economici all'assunzione nel mercato del lavoro ordinario

Paese	Incentivi principali	Tipologia	Destinatari
Italia	Sgravi contributivi fino al 70 %	Bonus assunzione, contributi per adattamenti	Settore pubblico + privato
Francia	Fondi AGEFIPH / FIPHFP	Finanziamenti per adattamenti, tutoraggio	Fondi AGEFIPH e FIPHFP
Spagna	Bonus SEPE fino a 6 300 €/a	Sgravi e incentivi permanenti	Imprese e Centri speciali per l'impiego
Germania	Possibilità di doppia contabilizzazione ⁴⁹ + Sovvenzioni	Sussidi salariali mirati	Imprese che assumono persone provenienti Officine per le persone con disabilità
Irlanda	<i>Wage Subsidy Scheme</i>	Fino a 10 748 €/a per lavoratore	Privati

Fonti: elaborazione degli Autori su dati INPS, Circ. 45/2023; AGEFIPH 2024; FIPHFP 2024; SEPE 2025⁵⁰; DSP 2024.

⁴⁷ Si sommano i casi di pagamento integrale (zero assunzioni) e parziale (quota non pienamente coperta). Le fonti ufficiali non sempre distinguono fra versamento "totale" e "residuo", ma il dato è l'unico comparabile.

⁴⁸ Agenzia federale per il lavoro, comunicato stampa n. 63 del 20 novembre 2024, https://www.arbeitsagentur.de/vor-ort/nordhorn/presse/2024-63-beschäftigungspflicht-erhebliche-erhöhung-der-ausgleichsabgabe?utm_.

⁴⁹ Consiste nella possibilità di registrare a fini statistici o finanziari una singola assunzione sia come assunzione incentivata, sia come riattivazione lavorativa ed uscita dalla condizione di disoccupazione. Questo permette alle imprese di migliorare i propri indicatori di performance nei progetti finanziati con risorse pubbliche.

⁵⁰ <https://www.sepe.es/HomeSepe/que-es-el-sepe/comunicacion-institucional/publicaciones/publicaciones-oficiales/listado-publicacion/bonificaciones-reducciones-contratacion-laboral/bonificaciones-reducciones-contratacion-personas-discapacidad.html>.



La tabella mette in luce un denominatore comune: tutti i Paesi rafforzano l'obbligo (o lo sostituiscono) con incentivi economici. L'Italia spicca per l'intensità dello sgravio contributivo (fino al 70% della retribuzione lorda per 36 mesi), utile soprattutto ai datori di piccole dimensioni. Francia e Germania canalizzano risorse in fondi dedicati che finanziano adattamenti e tutoraggio. L'Irlanda, priva di quota nel privato, punta tutto sul WSS, da poco ampliato: il rischio è che l'efficacia resti modesta se il sussidio non è accompagnato da servizi di collocamento forti. Spagna, infine, premia sia l'impresa ordinaria sia i CEE, con bonus che restano attivi per tutta la durata del contratto e quindi migliorano la sostenibilità economica dell'inclusione.

La tabella 6 evidenzia la diversa collocazione del cosiddetto mercato protetto nei Paesi osservati. Spagna e Germania mantengono volumi significativi di lavoro in strutture speciali (Centri speciali per l'impiego e Officine per le persone con disabilità), che fungono sia da cuscinetto occupazionale sia da potenziale trampolino. Tuttavia, il dibattito politico spagnolo (riforma della legge sull'economia sociale) e la riforma tedesca per il mercato del lavoro inclusivo (*Inklusiver Arbeitsmarkt*) convergono sul comune obiettivo di rafforzare i passaggi verso l'impresa ordinaria, per evitare ghettizzazioni. In Italia, Francia e Irlanda l'obiettivo è già impostato sull'inclusione diretta, con servizi che puntano fin dall'inizio al collocamento mirato nel tessuto economico ordinario.

Tabella 6 Strutture protette e transizione al mercato ordinario

Paese	Ruolo delle strutture protette	Grado di transizione verso l'ordinario
Italia	Limitato; focus su collocamento mirato	Alto
Francia	Imprese adattate, integrative	Medio-alto
Spagna	Centri speciali per l'impiego, centrali (circa il 73 % degli occupati con disabilità)	In evoluzione
Germania	Officine per le persone con disabilità, ancora con ruolo dominante	Incentivi forti alla transizione
Irlanda	Uso residuale di ambienti protetti	Alto (incentivi diretti)

Fonte: elaborazione degli Autori

Questa comparazione tabellare conduce ad una prima osservazione: nessun singolo strumento garantisce da solo l'inclusione. Obbligo, incentivo e servizio devono necessariamente funzionare in modalità integrata, ed in questa prospettiva si può ipotizzare un sistema integrato tra cinque assi di *policy* dedotti dai sistemi implementati nei Paesi analizzati:

1. tariffe di sanzione commisurate al fatturato (modello tedesco);
2. fondi dedicati per adattamenti e formazione (modello francese);
3. reti miste pubblico-privato per il matching (modello italiano);
4. possibilità di soluzioni flessibili ma temporalmente vincolate e strutturalmente collegate al sistema produttivo reale (modello spagnolo);
5. sussidi mirati alle piccole imprese (modello irlandese).

Ipotizziamo che l'integrazione di questi filoni possa aiutare *policymaker*, aziende e servizi a costruire un mercato del lavoro realmente inclusivo e resiliente.



CONCLUSIONI

Tenendo conto dello spazio interpretativo definito dai nodi di sistema descritti attraverso le tabelle commentate nel capitolo anteriore, si intende ora porre in evidenza alcune indicazioni che possano risultare utili anche in termini di indicazioni di *policy*. Questo sforzo sarà fatto precedere dalla descrizione delle principali specificità nazionali.

Ogni Paese si distingue per particolari scelte legislative e operative. In Italia, ad esempio, il modello è imperniato sul collocamento mirato, introdotto con la legge n. 68 del 1999, che prevede obblighi di assunzione per i datori di lavoro con almeno 15 dipendenti. Le imprese inadempienti possono incorrere in sanzioni pecuniarie giornaliere, ma possono anche ricorrere a misure compensative come il versamento di un contributo esonerativo. Il sistema italiano si caratterizza inoltre per importanti incentivi economici, come gli sgravi contributivi fino al 70% della retribuzione linda per le assunzioni di persone con disabilità grave.

In Francia, la legge impone alle imprese con almeno 20 dipendenti di garantire che almeno il 6% del personale sia costituito da lavoratori con disabilità. In caso contrario, è previsto il versamento di un contributo al Fondo AGEFIPH (settore privato), che finanzia politiche attive per l'inserimento. Recenti riforme stanno però riducendo alcune agevolazioni fiscali e hanno comportato un taglio significativo al budget di AGEFIPH, suscitando preoccupazioni tra gli attori del settore.

La Spagna adotta un'impostazione simile, imponendo alle imprese con più di 50 dipendenti di riservare il 2% dei posti a lavoratori con disabilità. Tuttavia, è possibile sostituire l'assunzione diretta con misure alternative, come contratti con i Centri speciali per l'impiego, donazioni a organizzazioni sociali o la creazione di *Enclaves* lavorative. I Centri speciali per l'impiego assorbono una parte significativa dell'occupazione delle persone con disabilità, ma il dibattito politico attuale – in particolare attorno alla Riforma della legge sull'economia sociale – punta a favorire maggiormente l'inclusione nel mercato ordinario.

La Germania si distingue per un sistema molto strutturato, che prevede un obbligo di quota del 5% per le imprese con almeno 20 dipendenti. Le aziende che non rispettano questa soglia devono versare una somma mensile crescente, arrivata nel 2024 a 720 euro per ciascun posto non coperto nei casi più gravi. A questo si aggiungono recenti riforme che incentivano l'assunzione di persone provenienti da ambienti protetti come le officine, attraverso il riconoscimento doppio del lavoratore nei conteggi delle quote, almeno per un periodo iniziale.

Infine, l'Irlanda adotta un approccio sensibilmente diverso. Non esistono obblighi nel settore privato, mentre nel pubblico è in atto un graduale aumento della quota minima, passata al 4,5% nel 2024 e destinata a raggiungere il 6% entro il 2025. Il principale strumento di supporto è il *Wage Subsidy Scheme*, che offre sussidi salariali alle imprese che assumono lavoratori con disabilità, ed è stato recentemente ampliato per renderlo più accessibile. Tuttavia, l'occupazione delle persone con disabilità resta molto bassa rispetto alla media europea, con un tasso di impiego tra i più bassi dell'Unione europea.

Tuttavia, nonostante le differenze di contesto, esistono diversi elementi comuni nei sistemi analizzati. Tutti i Paesi, con l'eccezione parziale dell'Irlanda, prevedono una forma di obbligo di assunzione per le imprese, correlata a un sistema di sanzioni o contributi compensativi. È diffusa anche la presenza di



incentivi economici per i datori di lavoro, sotto forma di sgravi fiscali, bonus o sussidi, che mirano a ridurre i costi legati all'inserimento di persone con disabilità.

Un altro aspetto condiviso è l'esistenza di servizi di supporto specializzati per favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Questi servizi possono essere pubblici, privati o misti, e svolgono un ruolo cruciale nel processo di accompagnamento, orientamento e mediazione. Infine, tutti i sistemi si ispirano ai principi stabiliti dalle Direttive europee sulla non discriminazione e sull'accessibilità, che definiscono un quadro giuridico comune per il rispetto dei diritti delle persone con disabilità.

Per quanto riguarda le differenze tra i cinque Paesi analizzati, le principali riguardano le soglie dimensionali per l'obbligo di assunzione, la severità delle sanzioni, il grado di flessibilità offerto alle imprese e la centralità delle strutture protette. In Italia l'obbligo scatta già con 15 dipendenti, mentre in Francia e Germania a 20 e in Spagna solo a partire da 50. L'Irlanda, come detto, lo prevede solo per il settore pubblico.

Anche l'entità dei contributi compensativi varia sensibilmente: in Germania può arrivare a 720 euro al mese per posto scoperto, mentre in Italia la sanzione è giornaliera. Francia e Spagna adottano sistemi di compensazione intermedia, con versamenti a fondi nazionali o l'utilizzo di misure alternative.

Un'altra differenza importante è il ruolo del mercato protetto: la Spagna, ad esempio, fa largo uso dei centri speciali per l'impiego, mentre in Germania le officine rappresentano ancora una realtà diffusa, anche se si stanno sviluppando incentivi per favorire la transizione verso il lavoro ordinario. In Italia, Francia e Irlanda, invece, il focus è posto principalmente sull'integrazione diretta nel mercato del lavoro aperto, con supporti personalizzati.

I diversi sistemi presentano anche criticità specifiche. In Italia, l'efficacia del collocamento mirato è ostacolata da controlli insufficienti: le sanzioni vengono applicate in modo disomogeneo e i tassi di effettiva assunzione restano bassi. In Francia, i tagli al Fondo AGEFIPH (settore privato) e la riforma in atto rischiano di indebolire il sistema di incentivi. In Spagna, la forte dipendenza dai centri speciali per l'impiego solleva interrogativi sulla reale inclusività del modello. La Germania, pur con un impianto rigoroso, fatica ancora a coinvolgere molte imprese che preferiscono pagare la sanzione piuttosto che assumere. In Irlanda, infine, la mancanza di obblighi nel settore privato e la complessità burocratica legata alla perdita dei sussidi sanitari rendono difficile l'attivazione lavorativa delle persone con disabilità.

Dall'analisi emergono anche alcune criticità comuni che attraversano i diversi modelli:

- la tendenza alla compensazione economica come forma alternativa all'assunzione diretta: in alcuni contesti (es. Germania, Francia) il pagamento della sanzione o del contributo può essere percepito dalle aziende come un'opzione accettabile, riducendo la forza propulsiva dell'obbligo.
- la difficoltà nella transizione dal mercato protetto a quello ordinario: nonostante l'esistenza di strutture intermedie (Enti e servizi di accompagnamento al lavoro spagnoli e Centri speciali per l'impiego, Officine per le persone con disabilità tedesche, Imprese adattate francesi), i flussi verso il mercato del lavoro competitivo restano marginali. La segregazione implicita, anche in presenza di un'attività produttiva reale, resta un nodo critico.
- la discontinuità dei servizi sul territorio: in Italia e in Irlanda, ad esempio, si riscontra una frammentazione dei soggetti coinvolti e delle misure attivate, con forti differenze regionali o locali che ostacolano l'universalità del diritto al lavoro.



- la debolezza dei dispositivi di valutazione: pochi sistemi misurano in modo sistematico gli esiti di inclusione, la qualità del lavoro svolto, la permanenza nel tempo e la soddisfazione della persona con disabilità e del datore di lavoro.

In ogni sistema, tuttavia, è possibile riconoscere elementi di eccellenza. L'Italia può contare su una rete articolata di servizi pubblici e del Terzo settore che supportano efficacemente i percorsi di inserimento, oltre a incentivi economici consistenti per le assunzioni di persone con disabilità grave. La Francia dispone di un sistema solido di finanziamento, grazie ai Fondi AGEFIPH (settore privato) e FIPHFP (settore pubblico), che sostengono formazione, adattamenti e mediazione. La Spagna offre alle imprese un'ampia gamma di soluzioni, favorendo forme di inclusione anche indirette. La Germania ha recentemente rafforzato il proprio sistema, aumentando le sanzioni e incentivando le transizioni dal lavoro protetto a quello ordinario. L'Irlanda, infine, ha introdotto modifiche importanti al suo schema di sussidi, rendendolo più flessibile e accessibile, e ha fissato obiettivi ambiziosi per il settore pubblico.

Alla luce di queste evidenze, l'analisi comparativa restituisce un quadro complessivo che mostra come i cinque modelli si basino, in varia misura, su un equilibrio tra obblighi legali e strumenti di sostegno economico. I risultati migliori sembrano emergere laddove esiste un sistema coerente e ben finanziato, capace di coniugare vincoli normativi, incentivi efficaci, servizi di qualità e un'effettiva volontà politica di promuovere l'inclusione.

Possiamo affermare che i cinque modelli condividono una logica strutturata sull'interazione tra incentivi e penalità, pur divergendo nell'equilibrio fra obbligo legale e sostegno economico. Emerge con forza come l'efficacia dei sistemi dipenda dalla loro capacità di integrare in modo strutturato tre elementi chiave. Il primo riguarda l'obbligo di assunzione che, nei Paesi in cui è previsto – tutti tranne l'Irlanda per il settore privato – rappresenta un dispositivo giuridico essenziale per garantire visibilità e priorità alla questione occupazionale delle persone con disabilità. La sua efficacia, tuttavia, risulta strettamente legata alla presenza di sanzioni realmente dissuasive, a un sistema di monitoraggio trasparente e a procedure chiare per il computo e la verifica delle quote: il solo obbligo non basta senza controlli efficaci.

Il secondo elemento è costituito dagli incentivi economici e organizzativi. Nei modelli francese, tedesco, italiano e spagnolo sono stati istituiti fondi dedicati – i due Fondi francesi per il settore pubblico e privato, l'*Ausgleichsabgabe* tedesco, i Fondi regionali italiani e i Sussidi e incentivi SEPE in Spagna – che raccolgono i contributi derivanti dal mancato rispetto degli obblighi e li reinvestono in servizi e misure di supporto. Questo meccanismo si dimostra virtuoso quando assicura un ciclo chiuso di reinvestimento, con risorse costanti nel tempo finalizzate al rafforzamento dell'occupazione delle persone con disabilità. D'altra parte, il solo incentivo non è sufficiente in assenza di quote di riserva, come insegnava il caso irlandese.

Il terzo elemento fondamentale riguarda i servizi di accompagnamento. L'analisi dei casi dimostra infatti che l'inclusione lavorativa non può essere lasciata alla sola responsabilità dell'impresa o dell'individuo. Servizi strutturati, come i *Cap emploi* francesi, le Unità di supporto all'attività professionale spagnole o i *Job Coach* irlandesi, si rivelano determinanti per sostenere le persone con disabilità nei percorsi di inserimento, permanenza e sviluppo professionale, ma anche per supportare le aziende nei processi di adattamento e integrazione. Nella prospettiva dei servizi di accompagnamento deve essere considerato anche il mercato protetto, certamente utile come trampolino purché collegato a percorsi strutturati e monitorati verso l'impresa ordinaria.



Questo confronto tra i cinque Paesi analizzati suggerisce alcune indicazioni operative che possono orientare il rafforzamento del sistema italiano di collocamento mirato, oggi impegnato in una profonda fase di transizione grazie alla legge delega n. 227/2021 e al Decreto legislativo n. 62/2024. Ne proponiamo alcune come possibili elementi di dibattito:

- a. rendere effettivo l'obbligo attraverso: (i) un sistema di sanzioni graduato ma realmente dissuasivo; (ii) un meccanismo di monitoraggio automatizzato e trasparente; (iii) l'obbligo per i datori di lavoro di presentare piani aziendali di inclusione;
- b. tenendo conto della frammentaria e spesso non sufficiente valorizzazione dei Fondi regionali per le persone con disabilità, tornare a privilegiare il rafforzamento di un Fondo nazionale unico (sulla falsa riga dei Fondi francesi) alimentato dalle sanzioni e dai contributi compensativi, che possa finanziare: (i) misure di adattamento ragionevole; (ii) servizi di accompagnamento; (iii) contributi per il mantenimento del posto di lavoro; (iv) iniziative di formazione e di transizione scuola-lavoro;
- c. strutturare una rete di servizi integrati per l'accompagnamento, prevedendo figure professionali dedicate (es. *Disability Manager, Job Coach, tutor aziendali*) e garantendo uniformità nella qualità dell'offerta, sulla base di standard nazionali;
- d. potenziare il raccordo tra pubblico, privato e Terzo settore: i modelli più efficaci sono quelli che valorizzano il contributo delle reti locali, favorendo la co-progettazione degli interventi e la responsabilità condivisa nei percorsi di inclusione;
- e. costruire un sistema di valutazione dell'efficacia e dell'impatto sociale dei percorsi di collocamento, che superi gli indicatori quantitativi (es. numero di assunzioni) e includa parametri di qualità del lavoro, stabilità occupazionale, benessere individuale e sostenibilità organizzativa.

Infine, l'analisi comparativa suggerisce l'opportunità di attivare un coordinamento permanente tra i soggetti istituzionali e sociali coinvolti, a livello centrale e territoriale, per definire una strategia nazionale di lungo periodo per l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità, fondata su:

- una chiara visione di sistema, centrata sulla persona e sui diritti;
- obiettivi comuni e verificabili nel tempo;
- la promozione di un approccio proattivo, preventivo e integrato all'inclusione;
- un quadro regolativo stabile, accompagnato da risorse certe e investimenti strutturali.

L'inclusione lavorativa delle persone con disabilità rappresenta una sfida di civiltà e un'opportunità di crescita per l'intera società. Investire in accessibilità, formazione, innovazione organizzativa e cultura dell'inclusione produce benefici non solo per le persone direttamente coinvolte, ma anche per le imprese e per il sistema economico nel suo complesso. La convergenza tra le migliori pratiche europee – rigore sanzionatorio, fondi dedicati, reti cooperative, flessibilità e sostegno personalizzato – costituisce la strada più promettente per costruire un mercato del lavoro realmente inclusivo, resiliente e capace di valorizzare tutti i talenti.

Solo attraverso una governance forte, una visione di lungo periodo e un investimento sistematico nella qualità dei servizi sarà possibile superare la logica dell'adempimento formale e realizzare pienamente il diritto al lavoro delle persone con disabilità come elemento fondante della cittadinanza attiva e della coesione sociale.



BIBLIOGRAFIA

- AGEFIPH - Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (2024), *Rapport d'activité 2024*, Bagneux, AGEFIPH
- Barnay, T., Duguet, E., Le Clainche, C., & Videau, Y. (2019). An evaluation of the 1987 French Disabled Workers Act: better paying than hiring, *The European journal of health economics: HEPAC: health economics in prevention and care*, 20(4), 597–610, <https://doi.org/10.1007/s10198-018-1020-0>
- Barnay T., Duguet E., Videau Y. (2022), Les politiques publiques qui encouragent l'emploi des personnes handicapées fonctionnent-elles en France?, *The Conversation. Academic rigour, journalistic flair*, April 7, 2022
- Bejerholm U., Larsson M. E., Johanson S. (2017), Supported employment adapted for people with affective disorders-A randomized controlled trial, *Journal of affective disorders*, 207, pp.212-220
- Borgnolo G., de Camillis R., Francescutti C., Frattura L., Troiano R., Bassi G., Tubaro E. (a cura di) (2009), *ICF e Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità. Nuove prospettive per l'inclusione*, Trento, Edizioni Erikson
- Castles F.G. (ed.) (1993), *Families of Nations. Patterns of Public Policy in Western Democracies*, Aldershot, Dartmouth Publishing Company
- Corte dei conti europea (2023), *Sostegno alle persone con disabilità*. Relazione speciale n.20, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione Europea
- DARES (2023), Service statistique ministériel du Ministère du Travail, *L'obligation d'emploi des travailleurs handicapés en 2023*, Paris, DARES, https://dares.travail-emploi.gouv.fr/sites/default/files/10506c89ec1e0d4147f1006d3e07a600/Dares_DR_OETH_2023.pdf
- Drake R. E., Bond, G. R. (2011), IPS Support Employment: A 20-Year Update, *American Journal of Psychiatric Rehabilitation*, 14(3), pp.155-164
- Engels D., Deremetz A., Schütz H., Eibelshäuser S. (2023), *Studie zu einem transparenten, nachhaltigen und zukunftsfähigen Entgeltsystem für Menschen mit Behinderungen in Werkstätten für behinderte Menschen und deren Perspektiven auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt*, Berlin, Forschungsbericht 626, Bundesministerium für Arbeit und Soziales
- Esping-Andersen G. (1990), *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton, University Press
- ETUI European Trade Union Institute (2023), *Narrowing the employment gap for people with disabilities. The need for effective policy implementation*, Brussels, ETUI, https://www.etui.org/sites/default/files/2023-11/Narrowing%20the%20employment%20gap%20for%20people%20with%20disabilities-The%20need%20for%20effective%20policy%20implementation_2023.pdf
- EUROFOUND (2021), *Disability and labour market integration: Policy trends and support in EU Member States*, Luxembourg, Publications Office of the European Union



European Association of Service providers for Persons with Disability-EASPD (2022), *Fostering Employment through Sheltered Workshops: Reality, Trends and Next Steps*, Brussels, Policy Impact Lab

European Commission (2000), *Benchmarking employment policies for people with disabilities*, Brussels, Directorate-General for Employment and Social Affairs

European Commission (2025), *Study on alternative employment models for persons with disabilities: Set-up, working conditions and pathways to the open labour market in inclusive enterprises and sheltered workshops*, Luxembourg, Publications Office of the European Union

European Network on Independent Living-ENIL (2024), *Update to the Shadow report on the implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities in the European Union*, Brussels, ENIL, <https://enil.eu/wp-content/uploads/2025/01/ENIL-Shadow-report--website-version.pdf>

European Platform for Rehabilitation - EPR (2024), *Summary of EPR Key Inputs to the Study within the European Commission's Disability Employment Package Study on Alternative Employment Models for Persons with Disabilities*, Brussels, EPR, https://www.epr.eu/wp-content/uploads/EPR-Briefing-on-Employment-2024_Final_For-web-2.pdf

European Union (2025), *Study on alternative employment models for persons with disabilities: Set-up, working conditions and pathways to the open labour market in inclusive enterprises and sheltered workshops*, Luxembourg, Publications Office of the European Union

Ferrera M. (1996), The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe, *Journal of European Social Policy*, 6(1), pp.17-37

Ferrera M. (2025), Ripensare il modello di welfare sud-europeo. *Percorsi di secondo welfare*, 4 settembre 2025, <https://www.secondowelfare.it/primo-welfare/ripensare-il-modello-di-welfare-sud-europeo/>

FIPHFP - Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (2024), *Rapport d'activité 2024*, Paris, FIPHFP

Fuchs M. (2014), Quota Systems for Disabled Persons: Parameters, Aspects, Effectivity, *Policy Brief 3/2014*, Vienna, European Centre

Greve B. (2019), *Routledge handbook of the welfare state*, London, Routledge

Greving H., Scheibner U. (Ed.) (2021), *Werkstätten für behinderte Menschen. Sonderwelt und Subkultur behindern Inklusion*, Stoccarda, Kohlhammer-Verlag

Hammer A. (2024), *Inklusion auf dem Arbeitsmarkt für Menschen mit Behinderung stärken*, Berlin, Bundesarbeitsgemeinschaft Arbeit E. V., <https://www.bagarbeit.de/einzelner-beitrag/inklusion-auf-dem-arbeitsmarkt-fuer-menschen-mit-behinderung-staerken/>

Hemerijck A. (2013), *Changing welfare states*, Oxford, Oxford University Press

Hennebelle I. (2024), Handicap et emploi: depuis la loi de 2005, est-on mieux accompagné?, *Le Monde*, 19 novembre 2024



- Inapp (2023), *Linee guida in materia di collocamento mirato delle persone con disabilità*, Roma, Inapp
- Inapp (2024), *XI Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 12 marzo 1999, n.68 "norme per il diritto al lavoro dei disabili"*, anni 2020 - 2021, Roma, Inapp
<https://oa.inapp.gov.it/bitstreams/8e1c0066-21bb-42a3-99d8-f6720aaaf3b0b/download>
- Inklusionsbarometer Arbeit (2024), Aktion Mensch e Handelsblatt Research Institute, Bonn, Aktion Mensch e.V., <https://delivery-aktion-mensch.stylelabs.cloud/api/public/content/aktion-mensch-inklusionsbarometer-arbeit-2024.pdf?v=21b7f1e6>
- Irish Human Rights and Equality Commission – IHREC (2023), *Annual Report 2023*, Dublin, IHREC
- Jobert B., Muller P. (1987), *L'État en action: Politiques publiques et corporatismes*, Parigi, Presses Universitaires de France-PUF
- Minister of State with special responsibility for Disability Issues of Ireland (2017), *National Disability Inclusion Strategy 2017 – 2021*, Dublin, Department of Justice and Equality,
<https://assets.gov.ie/static/documents/national-disability-inclusion-strategy-2017-2021.pdf>
- Mugnier-Renard A-S. (2015), Les nouveaux contours de l'obligation d'emploi des personnes handicapées, *Les Cahiers Sociaux*, n.278
- Mugnier-Renard A-S. (2019), Le contenu de l'obligation d'emploi des personnes handicapées après la loi Avenir, *Bulletin Joly Travail*, n. 09, pp.69-73
- Nazarov Z., Kang D., Von Schrader S. (2015), Employment Quota System and Labour Market Outcomes of Individuals with Disabilities: Empirical Evidence from South Korea, *Fiscal Studies*, vol.36, no.1, pp. 99-126
- National Disability Authority - NDA (2022), *Employment of Persons with Disabilities in the Public Sector, Part 5 Compliance Reports*, Dublin, NDA, <https://nda.ie/uploads/publications/Report-on-Compliance-with-Part-5-for-2022-English.pdf>
- OECD (2021), *Disability, Work and Inclusion in Ireland: Engaging and Supporting Employers*, Paris, OECD Publishing
- OECD (2022), *Disability, Work and Inclusion: Mainstreaming in All Policies and Practices*, Paris, OECD Publishing
- O'Donnell J., Schmidt B. (2020), *Living conditions and quality of life. Integration of people with disabilities into the open labour market: Irish case study*, Luxembourg, Eurofound, Eurofound reference number WPEF21044
- ODISMET (2024), Observatorio sobre discapacidad y Mercado de trabajo en España, *Informe General 10, 2024*, León (ES), ODISMET, <https://www.odismet.es/informes>
- ONU (2006), *Convenzione sui diritti delle persone con disabilità*, New York, Nazioni Unite.
- ONU, Convention on the Rights of Persons with Disabilities (2015), *Concluding observations on the initial report of Germany*, Geneva, CRPD/C/DEU/CO/1



ONU, Convention on the Rights of Persons with Disabilities (2023), *Concluding observations on the combined second and third periodic reports of Germany*, Geneva, CRPD/C/DEU/CO/2-3

Palier B. (2010), *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*, Amsterdam, University Press

Parlamento europeo (2022), *Risoluzione sulle condizioni delle persone con disabilità nelle WfbM in Germania*, Bruxelles, PE

Parlamento europeo (2022), *Towards equal rights for persons with disabilities*, Resolution of 13 December 2022, Bruxelles, PE, P9_TA(2022)0435

Taylor-Gooby P. (2004), *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*, Oxford, Oxford University Press

Taylor-Gooby P., Leruth B. (2018), *Attitudes, aspirations and welfare: Social policy directions in uncertain times*, Cham, Palgrave Macmillan

Titmuss R. M. (1974), *Social policy: An introduction*, London, Allen & Unwin

RIFERIMENTI NORMATIVI

Italia Costituzione della Repubblica Italiana, 1947, art. 38

Legge 12 marzo 1999, n.68, *Norme per il diritto al lavoro dei disabili*

Decreto legislativo 14 settembre 2015, n.151, *Disposizioni di razionalizzazione e semplificazione delle procedure e degli adempimenti a carico di cittadini e imprese e altre disposizioni in materia di rapporto di lavoro e pari opportunità, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183*

Legge Delega 22 dicembre 2021, n.227, *Delega al Governo in materia di disabilità*

Decreto Ministeriale 11 marzo 2022, n.43, *Linee guida in materia di collocamento mirato*

INPS, Circ. 45/2023, *Articolo 1, comma 359, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (legge di Bilancio 2023). Elevazione dell'indennità di congedo parentale dal 30% all'80% della retribuzione per la durata massima di un mese di congedo e fino al sesto anno di vita del bambino. Istruzioni operative*

Decreto legislativo 3 maggio 2024, n.62, *Definizione della condizione di disabilità, della valutazione di base, di accomodamento ragionevole, della valutazione multidimensionale per l'elaborazione e attuazione del progetto di vita individuale personalizzato e partecipato*

Spagna Ley 13/1982, de 7 de abril, *de integración social de los minusválidos (LISMI)*

Real Decreto 1451/1983 *que regula el empleo selectivo y las medidas de fomento del empleo de los trabajadores minusválidos*

Real Decreto 2273/1985, *Reglamento de los Centros Especiales de Empleo*



Real Decreto Legislativo 5/2000, *Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social*

Real Decreto 290/2004, *por el que se regulan los endavos laborales como medida de fomento del empleo de las personas con discapacidad*

Real Decreto 364/2005, *Medidas alternativas a la contratación directa de trabajadores con discapacidad*

Real Decreto Legislativo 1/2013, *Ley General de derechos de las personas con discapacidad*

Real Decreto Legislativo 2/2015, *Ley del Estatuto de los Trabajadores*

Constitución Española, Última modificación: 17 de febrero de 2024, Gobierno de España, Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, art. 49

Francia Loi n° 87-517 du 10 juillet 1987 *en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés*

Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 *pour l'égalité des droits et des chances*

Code du travail – *Dispositions relatives à l'emploi des personnes handicapées, 2005*, Art. L323-1, Art. L5212-10, l'Art. L. 5213-2

Loi n° 2013-504 *relative à la sécurisation de l'emploi*

Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 *relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels*

Loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 *pour le plein emploi*

Germania Behindertengleichstellungsgesetz (BGG)

Sozialgesetzbuch (SGB XII), *Zwölftes Buch Sozialhilfe*

Sozialgesetzbuch (SGB IX), *Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen*

Irlanda Employment Equality Act, 1998

Equal Status Act, 2000

Comprehensive Employment Strategy for People with Disabilities (2015–2024)



L'INCLUSIONE LAVORATIVA DELLE PERSONE CON DISABILITÀ

Una comparazione tra i sistemi
di collocamento mirato di Italia, Spagna,
Francia, Germania, Irlanda

*Paolo Raciti
Francesca Taricone*

ISSN 2533-2996



ISBN 978-88-543-0372-0