L’attuazione della legge 68, tradotta in realtà

Marino Bottà, | 16 giugno 2026

La **XII Relazione al Parlamento**[note]La Relazione al Parlamento è stata realizzata in collaborazione con l’Istituto Nazionale per l’Analisi delle Politiche Pubbliche (INAPP). Il documento è scaricabile dal sito del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali[/note] sullo stato di attuazione della legge 12 marzo 1999, n. 68 “Norme per il diritto al lavoro dei disabili” - ANNO 2022-2023 mette a disposizione le informazioni e i dati più recenti a livello nazionale sul sistema pubblico di collocamento. Va sottolineato che, a detta degli stessi curatori del documento, vengono segnalate criticità nella raccolta dati a livello territoriale. Occorrono quindi cautele metodologiche nel leggere le statistiche presentate in quanto - per esperienza sul campo - non si utilizzano sempre supporti informatici e la trasmissione dei dati dagli uffici provinciali può avvenire senza forme di controllo. Purtroppo, a parere di chi scrive, sarà così fino a quando non ci sarà un vero sistema informativo nazionale come previsto dal Dlgs 151 del 2015, mai realizzato perché non voluto dalle Regioni. Nel presente contributo figurano quindi, a completamento del quadro, ulteriori dati e stime da fonti diverse dalla Relazione.

Gli iscritti

Partiamo con l’esame dei dati degli iscritti al collocamento mirato. Innanzitutto, non sappiamo quante sono le iscrizioni e quante le reiscrizioni di persone che a vario titolo erano stati cancellati dagli elenchi, non abbiamo informazioni sufficientemente articolate per tipologia di disabilità e intensità di sostegno necessario. Informazioni che sicuramente evidenzierebbero la necessità di una radicale riforma del sistema di collocamento e della Legge 68/1999. Un altro aspetto poco chiaro riguarda il numero complessivo degli iscritti nel 2023, calcolati pari a n. 880.997 unità. Se consideriamo una media annuale di nuovi iscritti pari a circa 70.000 unità, mancherebbero all’appello almeno 200.000 persone. Una stima realistica ci porta a ipotizzare che gli iscritti negli elenchi del collocamento possano essere poco più di un milione.

Gli avviamenti al lavoro

Vediamo ora i dati relativi agli avviamenti al lavoro. Innanzi tutto, è bene precisare che nel 2015 con il DLgs 151/2015,il legislatore stabilì che le aziende potevano scegliere autonomamente i lavoratori disabili da assumere, per poi richiedere il nulla-osta al collocamento provinciale interessato. Quindi l’azienda attiva la ricerca del candidato (quasi sempre senza alcun supporto da parte del collocamento) rifacendosi ad eventuali autocandidature, alle agenzie per il lavoro, a qualche servizio territoriale, o a enti del terzo settore. La procedura sfocia nella così detta *assunzione nominativa,* alternativa all’*assunzione numerica* che si verifica nel momento in cui l’azienda non rispetta gli obblighi di legge. In questi casi le aziende devono assumere un candidato indicato dal Collocamento Disabili. Mediamente le assunzioni numeriche corrispondono ad un numero risibile di casi (non rilevati dalla Relazione). A dimostrazione che il sistema pubblico di collocamento si occupa in modo marginale della promozione dell’occupazione delle persone con disabilità, mentre al contrario si ritrova troppo impegnato nella gestione burocratico-amministrativa della Legge 68. Da una disamina dei dati che vanno dal 2013 al 2023, si evince che in 10 anni sono state collocate 401.847 persone, con una media annuale di 40.184 lavoratori (circa il 4% del totale stimato degli iscritti). Ben 336.448 lavoratori e lavoratrici hanno tuttavia perso il posto di lavoro entro 12 mesi.

Va inoltre aggiunto che non sappiamo quanti sono i nuovi contratti e quanti sono rinnovi contrattuali. A fronte di 78.328 posti di lavoro disponibili (scoperture della quota di riserva), risulta facilmente comprensibile il perché ci siano ancora posti disponibili dopo 25 anni visto che la quota di riserva calcolata inizialmente oscillava fra i 450.000/500.000 posti, del quali 270.000/290.000 già occupati. Quindi, non si giustifica in alcun modo come mai dopo 23 anni la quota di riserva disponibile sia pari a 178.328 unità, su una quota complessiva di 588.429 posti.

Ne consegue che i dati mostrano un sistema pubblico del tutto inefficace, non in grado di offrire alcun aiuto alle persone con disabilità e adeguato supporto alle aziende. A questo quadro complessivo poco tranquillizzante, si aggiungono le persistenti diseguaglianze strutturali e operative fra aree geografiche, e categorie di disabilità. Credo anche che il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), nonostante la specifica attenzione all’inclusione lavorativa prevista dalla Missione 5 – Programma GOL (Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori), non abbia migliorato la situazione.

Ritornando alla Relazione, non va dimenticato che alla scarsità dei posti disponibili vengono sottratti quelli *esonerati*. Le aziende con più di 35 dipendenti che hanno speciali caratteristiche produttive possono essere parzialmente esonerate fino ad

un massimo del 60% dei posti disponibili. Il costo che l'azienda deve sostenere è pari a € 39,21 per ogni giorno lavorativo (€ 9.880,92 annui). Cifra molto al di sotto del costo di un lavoratore. Le somme corrisposte vengono versate sul Fondo Nazionale e sul Fondo Regionale (Artt. 13 e 14 della Legge 68/1999). La Relazione ne denuncia la costante crescita: 3.600 nel 2023 con la conseguente perdita di 16.939 posti (nel 2013, erano 2.476 con una perdita di 6.387 posti). Purtroppo, sono spesso gli stessi servizi provinciali che consigliano il ricorso all'esonero anteponendolo alle **buone pratiche**. Da aggiungere che frequentemente le banche, le agenzie assicurative, le aziende informatiche ecc., beneficiano dell'esonero in spregio alla normativa che prevede debba essere concesso in presenza di una documentata e concreta faticosità delle mansioni, pericolosità del lavoro e modalità organizzative non confacenti all'inserimento di personale con disabilità.

Le convenzioni

Una novità introdotta a suo tempo dalla Legge 68 è rappresentata dalle convenzioni. Si tratta di uno strumento pensato per favorire l'inserimento lavorativo delle persone con disabilità e per facilitare le aziende negli adempimenti degli obblighi di legge. Le convenzioni consistono in un patto fra: l'ufficio per il collocamento provinciale, le imprese pubbliche/private e in certi casi le cooperative sociali e gli enti del terzo settore. Esistono **tre tipi di convenzioni**: quelle di programma (art. 11 della Legge 68), quelle di inserimento (artt.12 e 12 bis della Legge 68) e le convenzioni previste dall'art. 14 del DLgs 276/2003 (così detta Legge Biagi).

La convenzione prevista dal c.1 art.11 della Legge 68 è la più utilizzata dalle aziende, in quanto consente di assolvere agli obblighi assuntivi con gradualità. La Relazione riporta che nel 2023 ne sono state sottoscritte 14.081 per l'inserimento di 23.956 persone. Nel decennio precedente ne sono state sottoscritte in media 8.377 all'anno. La Relazione, tuttavia, non precisa l'esito e nemmeno la qualità degli inserimenti effettuati. Ma, se osserviamo il numero dei collocati annualmente e il numero dei posti coperti in quota di riserva, è facile concludere che spesso vengono utilizzate per eludere gli obblighi, diventando così uno strumento legalizzato di evasione. Del resto le aziende stesse dicono che "non ci sono controlli".

Il comma 4 dell'art. 11 prevede che: "*Gli uffici competenti possono stipulare con i datori di lavoro convenzioni di integrazione lavorativa per l'avviamento di disabili che presentino particolari caratteristiche e difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario".* Queste convenzioni sono scarsamente utilizzate (nel 2023 ammontano a 733 per 807 persone) in quanto prevedono l'inserimento di persone, appunto, con disabilità complesse.

Simile sorte è toccata alle convenzioni art. 12. Moltissime aziende si sono rifiutate di utilizzare uno strumento che prevedeva la contestuale assunzione del lavoratore (azienda e cooperativa sociale di tipo B), il quale dopo un massimo di 36 mesi rientrava a tempo indeterminato in azienda. Dal 2013 al 2023 ne sono state sottoscritte solo 82, mentre negli anni 2022 e 2023 nemmeno una.

Anche le convenzioni previste dall'art.12 bis hanno avuto scarso successo, nonostante non fosse più prevista la contestuale assunzione e il successivo inserimento in azienda. Nel 2023 ne sono state sottoscritte 5 mentre nel decennio precedente, complessivamente, ne sono state sottoscritte 89.

Ora, il Decreto Legge 159/2025 (noto come Decreto Sicurezza o Decreto Lavoro), convertito con la Legge 29 dicembre 2025, n. 198, ha introdotto alcune importanti novità. Si è passati da un ricorso possibile alle convenzioni per il 10% della quota di riserva al 60% ed è stata data la possibilità di sottoscriverle non solo alle cooperative sociali, ma anche alle imprese sociali, alle società benefit e agli enti del terzo settore non commerciali. Per la prima volta, inoltre, è stata introdotta ufficialmente la possibilità di distaccare il lavoratore in altra sede di lavoro. Questo, ha suscitato un coro di polemiche che personalmente non condivido in quanto si può stimare che circa il 40% degli iscritti al collocamento abbia bisogno di un periodo transitorio di formazione al lavoro in un ambito protetto, prima di essere inserito e assunto regolarmente in una impresa pubblica o privata. Quest'ultimo provvedimento è strategicamente e culturalmente in sintonia con la Riforma in materia di disabilità (si veda il DLgs 62/2024) che prevede la presa in carico della persona e un progetto di vita individualizzato, personalizzato e partecipato anche sotto il profilo lavorativo. Ritengo preferibile che le aziende ricorrano alle convenzioni ex art. 12 bis anziché alla monetizzazione degli obblighi attraverso l'istituto dell'esonero previsto dall'art. 5 della Legge 68.

Le convenzioni previste dall' art. 14 del Decreto legislativo 276/2003, al contrario, hanno avuto una certa diffusione, nonostante ci siano voluti due decenni per essere "deliberate" in quasi tutte le regioni. Queste convenzioni prevedono l'assunzione della persona con disabilità presso una cooperativa sociale di tipo B, impresa sociale, società benefit ed enti del terzo settore non commerciale, in cambio di una commessa di lavoro. In questo modo l'azienda soddisfa l'obbligo di legge e una persona con difficoltà di inserimento al lavoro trova un'occupazione in un contesto adeguato. Nel 2023 ne sono state sottoscritte 2.457 a favore di 3.248 persone (nel decennio precedente sono state complessivamente sottoscritte 10.000). Il

ricorso alle convenzioni ex art. 14 è presente soprattutto nelle regioni nel nord. I numeri in sé non esplicano sufficientemente la realtà in quanto non viene dichiarata la loro durata e il numero di persone coinvolte per ogni annualità, le categorie di disabilità coinvolte, ecc.

Le sanzioni

Il mancato o ritardato invio telematico del prospetto informativo comporta una sanzione pari a € 702,43, con una maggiorazione di € 34,02 per ogni giorno di ritardo. Mentre il mancato adempimento dell'obbligo di assunzione comporta una sanzione pari a € 196,05 al giorno per ogni scopertura in quota di riserva. Anche l'omesso versamento della quota di esonero è sanzionato con € 39,21 al giorno, importo soggetto a una maggiorazione che va dal 5% al 24%. La Relazione riporta che le sanzioni sono state complessivamente 163 nel 2022 e 274 nel 2023, così articolate: 105 nel 2022 e 21 nel 2023 per il mancato invio del prospetto informativo, 127 nel 2022 e 26 nel 2023 per mancata assunzione. Un numero di provvedimenti del tutto risibile che sta a indicare il comportamento delle aziende: al contrario di quanto si dice comunemente "*Preferiscono pagare le sanzioni anziché assumere le persone con disabilità",* credo sia più corretto dire "*Preferiscono non assumere lavoratori con disabilità in quanto non pagano alcuna sanzione"* perché mancano i controlli. Questo fa sì che per l'azienda sia più conveniente evadere in quanto nel peggiore dei casi è comunque conveniente pagare € 12.000 all'anno (la sanzione viene ridotta ad un quarto per legge) anziché assumere un lavoratore con un costo che oscilla facilmente da € 25.000 a € 30.000.

Più e più volte ho scritto che non ci sono sufficienti controlli sul rispetto degli obblighi normativi. La XII Relazione al Parlamento mostra quanto sia facile e impunito evadere, visti i picchi di evasione/elusione che raggiungono il 70% in certi territori. Ma a chi compete il controllo? Due sono gli enti preposti: l'Ispettorato Nazionale del Lavoro che vigila sul rispetto della Legge 68, e sanziona l'azienda inottemperante, e il Servizio di collocamento mirato su base provinciale che verifica la regolare presentazione del prospetto informativo, il rispetto della copertura della quota di riserva, i versamenti delle quote di esonero, il rispetto delle convenzioni, e segnala le eventuali inadempienze all'INL per il conseguente sanzionamento.

Concludendo, vorrei sottolineare che la XII Relazione al Parlamento, offre un quadro alquanto deludente del rapporto disabilità/lavoro nel nostro Paese, mostrando chiaramente i limiti del sistema di collocamento pubblico. Appalesa inoltre quanto sia oramai obsoleta ed inefficace la Legge 68/1999. Ora disponiamo del nuovo **Piano di Azione per la promozione dei diritti e l'inclusione delle persone con disabilità**, lo strumento programmatico nazionale volto a dare attuazione alla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità (UNCRPD). Il Consiglio dei Ministri, nella seduta n. 164 del 10 marzo 2026, ne ha deliberato l'approvazione mentre l'adozione con Decreto del Presidente della Repubblica è notizia di queste ore (Gazzetta Ufficiale - Serie generale n. 116 del 21 maggio 2026). Nel Piano è prevista la riforma del sistema di collocamento mirato, e quindi della Legge 68, la cura della transizione scuola-lavoro e molto altro. Intenti che rischiano di restare lettera morta, se mancherà la volontà politica a livello nazionale e regionale ad affrontare il tema. Nonché se resteranno silenti le componenti sociali che tutelano i diritti e si fanno interpreti dei bisogni e delle attese delle persone con disabilità. Sarebbe importante e utile che tutti gli stakeholder nel campo dell'inclusione lavorativa delle persone con disabilità facessero sentire la loro voce.