

## PREFAZIONE \*

Perché riflettere sulla disabilità oggi?

Risposte a questa domanda provengono dalle statistiche che mostrano quanto la disabilità possa limitare l'accesso al lavoro, aumentare la probabilità di povertà e di deprivazione materiale (Eurostat 2019).

In base al *framework* teorico dell'approccio delle capacità sul quale si fonda il mio percorso di analisi sulla disabilità, la complessità delle dimensioni del benessere, le interazioni fra le stesse e la presenza di fattori di conversione pubblici e privati assumono ancora più rilevanza. Aumenta la probabilità nel caso della persona disabile che ciò che si osserva non sia il portato di scelte ma siano presenti limiti allo sviluppo o alla realizzazione delle capacità individuali.

Si tratta di limiti che possono assumere un aspetto diverso: materiale, limitando l'accesso fisico ai luoghi in cui agire o sviluppare le capacità o limitando le risorse monetarie e gli strumenti a disposizione per compensare disabilità che pongono la persona in una situazione di svantaggio rispetto a persone che non abbiano disabilità. Bisogni legati alla disabilità che richiedono redditi più alti e/o servizi mirati per essere soddisfatti. Ma anche limiti culturali ed economici o legati all'assenza di norme o al mancato o incompleto sviluppo di una cultura del lavoro in grado di accogliere la diversità.

Nell'approccio delle capacità alla disabilità si evidenzia l'importanza inoltre di porre al centro della ricerca e delle azioni di *policies* la persona disabile con un obiettivo di espansione delle capacità dell'individuo, della famiglia e della stessa comunità di riferimento.

È appunto, nell'approccio dello sviluppo umano, necessario che la società intervenga disegnando *policies* in grado di consentire alla persona con disabilità di potere sviluppare le proprie capacità e supportando il *care-giver* nelle attività di cura verso la persona con disabilità e nello sviluppo delle proprie capacità. Infatti, come afferma Martha Nussbaum:

“Una società giusta, si potrebbe pensare, guarderebbe anche all'altro lato del problema, cioè all'onere che grava sulle persone che provvedono a coloro che vivono in una condizione di dipendenza. Queste persone hanno bisogno di molte co-

---

\* A cura di Tindara Addabbo, Università di Modena e Reggio Emilia.

se: di riconoscimento che la loro attività è una forma di lavoro, di sostegno, sia umano sia finanziario; della possibilità di una carriera gratificante e remunerativa e di partecipare alla vita sociale e politica” (Nussbaum 2002, p. 33).

Si rileva, analizzando i dati delle indagini sulle forze di lavoro sui tassi di attività e di occupazione della popolazione disabile rispetto a chi non ha disabilità, una difficoltà nell’accesso al mercato del lavoro per le persone con disabilità. E, all’interno stesso della popolazione con disabilità, si osservano importanti differenze rispetto alla realizzazione e allo sviluppo della capacità di lavorare in relazione al tipo, alla persistenza e all’insorgenza della disabilità e in una prospettiva di genere.

Non solo risulta limitato lo sviluppo della capacità di lavorare per le persone disabili, ma la presenza di una persona disabile ha effetti sullo sviluppo delle capacità degli altri componenti il nucleo familiare e riflessi sui redditi e la probabilità di povertà che non possono essere ignorati in un contesto in cui si voglia intervenire promuovendo lo sviluppo umano. L’approccio delle capacità, che per chi scrive, rappresenta un *framework* teorico sul quale basare l’analisi del benessere, consente di guardare anche al benessere della persona disabile ponendola al centro di un processo e riconoscendo di quali risorse dispone, il ruolo delle istituzioni pubbliche e private nel suo sviluppo e l’interazione con il benessere delle persone che si pongono in relazione alla persona disabile in un rapporto di cura e di interazione.

Ma quanto è ampio il divario nelle diverse dimensioni di benessere e quali le ragioni delle disegualianze osservate? Rispondere a queste domande richiede un’ampia e articolata conoscenza nella misurazione del benessere e nell’analisi di una letteratura vasta e composita con riferimento anche alle normative esistenti e all’efficacia delle politiche pubbliche.

Ed è in questo ambito che il libro di Massimiliano Agovino, Giuliana Parodi e Dario Sciulli si inserisce, fornendo risposte a queste domande e diventando quindi un importante ragguaglio nell’economia della disabilità.

La rassegna critica della letteratura, con l’analisi dei contributi di ricerca più recenti e più avanzati sia dal punto di vista dei dati di riferimento che dal punto di vista delle tecniche econometriche utilizzate, restituisce una attenta ricostruzione degli aspetti teorici confrontando diversi approcci e mostra l’evidenza empirica sulle condizioni di vita delle persone con disabilità e sugli effetti sulle famiglie e sulla società.

Accanto alla letteratura socioeconomica il saggio contiene una trattazione critica dei fattori istituzionali normativi e di *policies* con particolare riferimento all’Italia e all’eterogeneità esistente fra le sue regioni e all’impatto che sull’ordinamento italiano ha avuto la Convenzione delle Nazioni Unite della quale si fornisce anche una visione approfondita.

Anche nell’approccio sviluppo umano, il volume presenta quindi importanti elementi conoscitivi consentendo di analizzare in che misura capacità fondamentali nello sviluppo della persona disabile siano limitate dalla carenza di risorse o di politiche o dalla presenza di politiche disegnate in modo non efficiente, spesso non consape-

voli degli effetti delle stesse sull'insieme di persone che vengono coinvolte.

Il volume adotta un approccio dinamico, non si ferma all'analisi della disabilità in un dato istante ma ne ricostruisce l'evoluzione e con essa il diverso l'impatto in relazione alla durata, all'insorgenza della disabilità e ai suoi mutamenti nel percorso di vita della persona.

Nell'analisi della disabilità e dell'occupazione si considerano sia i fattori dal lato dell'offerta che i fattori dal lato della domanda e come su di essi possano avere un effetto le politiche pubbliche non fermandosi alla partecipazione ma andando anche all'interno dell'esperienza lavorativa nell'analisi delle condizioni di lavoro.

Si evidenziano inoltre in modo approfondito gli effetti sulla famiglia con particolare riferimento al *care-giver*, ricostruendo anche gli extra-costi legati alla presenza di bisogni relativi a beni e servizi specifici alla intervenuta disabilità con riferimento alla composizione del nucleo familiare, alla tipologia e alla durata della disabilità e all'area in cui la persona con disabilità vive. Aspetti questi estremamente rilevanti, come Agovino, Parodi e Sciulli nell'analisi della letteratura specificano, nella stessa definizione del reddito equivalente e di quei parametri reddituali sui quali fondare interventi a sostegno delle famiglie al cui interno vive la persona con disabilità. Elementi che, se trascurati, portano non solo a non cogliere i reali bisogni delle persone ma anche a sottostimarne pesantemente la condizione economica con il rischio quindi di aprire ancora di più le diseguaglianze osservabili nelle diverse dimensioni di benessere.

Si trae chiaramente dalla lettura dei diversi saggi che compongono il volume una visione articolata di come la mancata cura da parte della società delle persone disabili e delle loro famiglie non solo produce crescenti diseguaglianze ma anche, limitando l'apporto delle persone con disabilità e dei *care-givers* al lavoro retribuito, si traduca in una minore crescita economica. Il mancato o incompleto riconoscimento dei bisogni delle persone con disabilità e delle loro famiglie e il mancato intervento di cura da parte della società si riverbera quindi in maggiori costi per la società stessa nel medio-lungo periodo con una minore crescita e un aumento dei costi in seguito agli effetti negativi che si producono.

Assieme ai limiti e alla incompleta attuazione delle norme esistenti, Agovino, Parodi e Sciulli colgono i fattori che, al contrario, possono consentire lo sviluppo di singole dimensioni di benessere per le persone disabili e i *care-giver* con particolare attenzione all'interazione fra le diverse dimensioni di benessere e le persone.

Il saggio, attraverso l'interpretazione critica dell'ampia ed eterogenea letteratura esistente e alle elaborazioni originali prodotte, costituisce quindi un importante punto di riferimento nell'economia della disabilità fornendo ai *policy makers* indicazioni funzionali a (ri)disegnare le politiche pubbliche evitando perdite di efficienza e mirando a realizzare effettivi miglioramenti per le condizioni di vita delle persone disabili e delle loro famiglie a al contempo dota le persone disabili e i *care-givers* di strumenti essenziali per comprendere i propri diritti e i limiti esistenti alla loro realizzazione.



## PREMESSA

Questo libro vuole fare il punto su un percorso di ricerca incentrato sugli aspetti socioeconomici della disabilità, durato molti anni, e sviluppato principalmente durante la nostra permanenza nell'allora Dipartimento di Metodi Quantitativi e Teoria Economica, e successivamente nel Dipartimento di Economia dell'Università "G. d'Annunzio" di Chieti-Pescara, e nel Dipartimento di Studi Economici e Giuridici dell'Università Parthenope di Napoli.

Questo percorso ha prevalentemente indagato le implicazioni della condizione di disabilità per l'economia del lavoro, gli aspetti distributivi e di sviluppo della politica economica. Si è cercato quindi di allargare il campo di indagine sulla disabilità, che forse si tendeva ancora a trattare con un taglio tipicamente medico-salutistico.

Venti anni fa il tema della disabilità era poco considerato dagli economisti italiani, e le iniziative del nostro gruppo di ricerca vennero bene accolte dalla comunità scientifica. Richiamiamo qui non i singoli articoli su riviste economiche italiane e internazionale, ma i momenti maggiormente aggreganti e formativi per il gruppo.

Ai convegni organizzati dal Dipartimento di Metodi Quantitativi e Teoria Economica nel 2006 e nel 2007 parteciparono vari studiosi di rilievo, tra cui il prof. Campiglio dell'Università Cattolica di Milano, e i professori Luca Beltrametti e Giuseppe Casale dell'Università di Genova.

Il tema della disabilità è stato ulteriormente sviluppato, anche considerando le sue interconnessioni con temi limitrofi, quali la povertà, l'esclusione sociale e il mercato del lavoro, nel corso di una serie di iniziative, quali il XXV Convegno di Economia del Lavoro (Pescara 2010), la sessione parallela su "Disability" tenutasi nell'ambito del XXVII Convegno di Economia del Lavoro (Santa Maria Capua Vetere 2012), il *workshop* "Youth at Work" (Napoli 2012) e il *workshop* "Disadvantaged Workers" (Pescara 2012). Da queste occasioni di confronto e approfondimento sono nati i volumi "Social Exclusion" del 2012 e "Disadvantaged Workers" del 2014 entrambi facenti parte della collana *AIEL Series in Labour Economics* che contengono ambedue sezioni dedicate alla situazione delle persone con disabilità.

Nel corso di questi anni, il nostro percorso di ricerca ha potuto beneficiare del fruttuoso confronto con numerosi colleghi, in particolare in occasione della parte-

cipazione ai convegni annuali organizzati dall'Associazione Italiana degli Economisti del Lavoro. Tra questi vogliamo ricordare Tindara Addabbo dell'Università di Modena e Reggio Emilia, Nino Caroleo dell'Università Parthenope di Napoli, Sergio Destefanis dell'Università di Salerno e Miguel Malo dell'Università di Salamanca.

L'allargamento dei contatti ha portato allo sviluppo di progetti di ricerca comune; a questo proposito menzioniamo la partecipazione dell'unità di Pescara al PRIN 2009 nell'ambito del progetto finanziato "Misurare lo sviluppo umano e le capabilities in Italia: aspetti metodologici ed empirici" coordinato dal Prof. Steiner Strøm dell'Università di Torino. Nell'ambito del PRIN sono state sviluppate alcune ricerche di carattere interdisciplinare sul tema della disabilità che hanno potuto beneficiare di utili discussioni, in particolare con Mario Biggeri dell'Università di Firenze, e Maria Laura Di Tommaso dell'Università di Torino, oltre che con Tindara Addabbo.

Infine, teniamo a ringraziare di cuore le persone che in questi anni hanno accompagnato con la loro presenza la scrittura di questo libro, Bernard, Martin, Valentina, Valerio e tutti i nostri cari.

Massimiliano Agovino  
Giuliana Parodi  
Dario Sciulli

## INTRODUZIONE

Nel corso degli ultimi decenni, le politiche pubbliche per la disabilità in Europa sono state interessate da una serie di riforme volte a promuovere in maniera più efficace le opportunità di inserimento pieno e attivo nella società delle persone con disabilità (Halvorsen et al. 2017). L'implementazione di questo processo riformatore è stata possibile anche grazie alla disponibilità sempre più vasta di conoscenze teoriche ed empiriche conseguenti al crescente interesse mostrato dalla ricerca scientifica per gli aspetti socioeconomici della disabilità.

L'identificazione della dimensione del fenomeno ha costituito uno degli elementi di attenzione da parte di ricercatori, istituzioni e *policy-maker*. La condizione di disabilità è relativamente estesa, se si considera che nel mondo, secondo le stime dell'Organizzazione Mondiale della Sanità, circa il 15% della popolazione vive con qualche forma di disabilità e che fino al 4% si scontri con limitazioni severe nello svolgimento delle attività quotidiane. Nelle ultime decadi il numero di persone con disabilità è aumentato, considerando che nel 1970 rappresentavano circa il 10% della popolazione mondiale. Questa evoluzione, tra gli altri, è una conseguenza del processo di invecchiamento della popolazione e della maggior diffusione delle malattie croniche. La prevalenza della disabilità, pur essendo maggiore nei paesi in via di sviluppo, è un fenomeno non trascurabile nei paesi ad alto reddito, in cui il tasso di diffusione supera il 10%. In Italia, secondo i dati dell'Osservatorio Nazionale sulla Salute nelle Regioni Italiane, le persone con disabilità rappresentano oltre il 7% della popolazione, un dato non direttamente confrontabile con quello europeo per differenze definitorie e di misurazione.

Alla luce della dimensione del fenomeno, i costi economici e sociali della disabilità sono significativi anche se non facilmente quantificabili. I cosiddetti costi diretti della disabilità includono i costi riconducibili all'intervento pubblico, in tema di politiche di sostegno e inserimento, e i costi privati sostenuti dalle persone con disabilità e le rispettive famiglie. Secondo i dati dell'Eurostat (2017), nel 2016 la spesa per malattia e disabilità ha rappresentato il 2.7% del prodotto interno lordo nell'Unione Europea a 28 paesi (l'1.8% in Italia), e il 5.9% della spesa totale (il 3.7% in Italia). I costi a carico dei soggetti privati sono di più complessa quantificazione. I pochi studi internazionali che hanno provato a stimare i costi associati alla disabilità, e che sono riconducibili alle spese addizionali in cui le persone con disabilità e le loro famiglie incorrono per raggiungere standard di benessere appros-

simabili a quelli di individui e famiglie senza membri disabili, vanno dal 11% al 69% per il Regno Unito, dal 29% al 37% in Australia, dal 20% al 37% in Irlanda, circa il 10% in Vietnam e il 14% in Bosnia-Erzegovina. Queste stime, al di là della forte eterogeneità, mostrano come i costi della disabilità gravino in forma sostanziale anche su individui e famiglie. I costi della disabilità, peraltro, possono presentarsi anche in forma indiretta. La condizione di disabilità, di fatti, si associa ad una perdita di produttività, dovuta alla scarsa accumulazione di capitale umano e alla discontinuità nell'attività lavorativa. Questo può comportare, tra gli altri, una riduzione delle entrate fiscali con effetti sul bilancio statale e, ovviamente, sui redditi degli individui con disabilità. Inoltre, la condizione di disabilità comporta costi di natura non economica riconducibili al maggior isolamento, a fenomeni di stress e peggioramento delle condizioni di salute mentale, che rimangono di complessa quantificazione.

Alla luce di queste considerazioni, l'analisi socioeconomica della disabilità trova piena giustificazione e necessita, probabilmente, di sforzi ulteriori per poter disporre di un quadro sufficientemente chiaro dei meccanismi sottostanti gli esiti di carattere socioeconomico delle persone con disabilità.

Questo libro, raccogliendo gli sforzi della ricerca socioeconomica degli ultimi decenni, si propone di iniziare a colmare una lacuna nella letteratura in Italia, in cui manca un'opera sistematica sugli aspetti socioeconomici della disabilità. Nell'ultimo trentennio infatti c'è stato molto interesse, nazionale e internazionale, sul tema della disabilità a livello di politica, di legislazione, di analisi, sia a livello scientifico sia a livello istituzionale. Il tema, però, è stato trattato finora in modo frammentario, con contributi su riviste scientifiche di settore, mancando tuttavia un tentativo di fare il punto sulla situazione in Italia, alla luce dell'esperienza internazionale. Queste considerazioni stanno alla base della struttura sviluppata nel libro, che inizia con una ampia rassegna della letteratura, e successivamente si concentra sulla situazione in Italia, tenendo in considerazione gli sviluppi istituzionali e legislativi a livello internazionale.

Evidenziamo subito quello che può apparire come un limite del libro, che si concentra sugli aspetti lavorativi e reddituali della condizione di disabilità, trascurandone altri non meno importanti, quali la salute e l'istruzione. In realtà il limite può essere visto anche un punto di forza: si è voluto per scelta evitare l'approccio di economia della salute applicata alla disabilità, proprio allo scopo di non incorrere nella visione riduttiva, e oramai sorpassata, secondo la quale la disabilità dipende strettamente dallo stato di salute. Analogamente, si è voluto evitare di partire dall'economia dell'istruzione, per evitare di concentrarsi sulla figura della persona con disabilità studente, confermando la visione delle persone con disabilità che frequentano i centri diurni come perpetui "ragazzi". Iniziando il nostro percorso di analisi dal lavoro, si è voluto dare il segnale che ci occupiamo della persona con disabilità nella pienezza dei suoi diritti di partecipare al mondo da cui traggono sostentamento e realizzazione personale la maggior parte delle persone adulte.

Il testo, pur preservando un linguaggio tecnico, esula da formalizzazioni matematico-statistiche complesse e prova ad esporre i propri risultati in un linguaggio accessibile anche all'ambito non prettamente accademico. Tra i possibili scopi del libro, quindi, vi può essere annoverato anche quello di costituire un elemento di consultazione per coloro (inclusi operatori di istituzioni, enti pubblici e privati, associazioni) che, nell'assumere decisioni di ordine pratico-applicativo, volessero avere conoscenza del background teorico ed empirico della ricerca socioeconomica in tema di disabilità.

Nella stesura del libro, gli autori si sono scontrati con alcuni dei problemi classici che emergono quando si affronta il tema della disabilità; il primo di questi riguarda la non univocità della definizione di disabilità, che può differire nel tempo e tra paesi. Di questo è necessario tener conto nell'interpretazione dei risultati dei vari contributi empirici. In tema di definizione, è necessario sottolineare i notevoli passi avanti compiuti negli ultimi anni che hanno consentito di superare la visione prevalentemente medica della disabilità, legata ai concetti di tipo di disabilità e menomazione, muovendosi verso la visione sociale, configuratasi nell'ICF (Classificazione internazionale del funzionamento, della disabilità e della salute), che mette al centro l'interazione tra la condizione di disabilità e le condizioni esterne, e che sottolinea l'importanza delle politiche di rimozione delle barriere per promuovere la partecipazione.

Il libro, come anticipato, si sviluppa in tre sezioni. La prima sezione consiste in un'ampia rassegna della letteratura nazionale e internazionale su temi di economia della disabilità, e il cui scopo è quello di fornire al lettore un quadro delle principali evidenze emerse nel corso delle ultime decadi. La sezione si divide in due capitoli, in cui vengono trattati i temi del lavoro e delle condizioni di reddito. Il ruolo dell'istruzione, come anticipato, è solo accennato, ma si evidenzia comunque la sua importanza per lo sviluppo delle persone con disabilità e per realizzare esiti positivi in ambito lavorativo e reddituale.

In tema di lavoro, al di là di differenze giustificabili dalle diversità di carattere istituzionale o dettate da questioni di ordine metodologico, le evidenze tendono a sottolineare una persistente condizione di svantaggio delle persone con disabilità in diversi ambiti del mercato del lavoro. Dalle analisi emergono una serie di regolarità empiriche tra cui, la più rilevante, riguarda la minore probabilità di occupazione delle persone con disabilità. Questo aspetto è cruciale alla luce del fatto che la condizione occupazionale costituisce un elemento chiave per la formazione del reddito e per prevenire forme di marginalizzazione socioeconomica. In questo senso, l'OCSE (2010), ha individuato nelle politiche volte all'inserimento lavorativo delle persone con disabilità delle cosiddette *win-win policy*, poiché una loro efficace implementazione permetterebbe di raggiungere contestualmente una varietà di obiettivi tra cui quello di un maggior benessere socioeconomico delle persone con disabilità e di una maggiore efficienza allocativa sul mercato in termini di offerta di lavoro.

Il dibattito sulla condizione occupazionale coinvolge il ruolo delle politiche del

lavoro, rispetto alle quali si è avviato un cosiddetto processo di attivazione della spesa, per cui le risorse finanziarie tendono ad essere via via spostate dalle politiche passive verso quelle attive. In questo ambito, la letteratura ha individuato, sebbene in maniera non definitiva, un potenziale ruolo disincentivante dei sussidi di disabilità sull'offerta di lavoro. D'altra parte, le politiche attive, sebbene parzialmente efficaci, sono lontane dal raggiungere risultati soddisfacenti, anche in ragione delle dimensioni tutto sommato limitate dell'impegno finanziario dei singoli paesi. Le persone con disabilità, inoltre, sperimentano un divario negativo in termini salariali e di soddisfazione lavorativa. Il differenziale salariale non è imputabile in maniera univoca a problemi di discriminazione e, al pari, di quanto avviene per il gap occupazionale, chiama in causa lo scarso investimento in capitale umano delle persone con disabilità. In questo senso, quindi, le politiche di inserimento scolastico e di sostegno durante il percorso formativo appaiono fondamentali anche per l'integrazione nel mercato del lavoro delle persone con disabilità, oltre che per aspetti di carattere sociale.

L'analisi delle condizioni di reddito coinvolge direttamente il ruolo della famiglia. In primo luogo, perché l'unità di analisi primaria in questo genere di analisi è proprio la famiglia. In secondo luogo, perché la presenza di persone con disabilità nel nucleo familiare, in assenza di servizi di sostegno adeguati, finisce con condizionare la partecipazione al mercato del lavoro del membro cui i compiti di cura sono delegati. In conseguenza di ciò, le famiglie con persone con disabilità si confrontano con un doppio canale di svantaggio economico che determina, in media, un minor reddito e, quindi, un maggior rischio di povertà e di esclusione sociale. In questo contesto, i sussidi di disabilità, pur mitigando la condizione di svantaggio sono spesso inadeguati a garantire un reale avvicinamento delle famiglie con persone con disabilità alle condizioni di benessere delle famiglie senza persone con disabilità. Questo aspetto è tanto più vero se si considera che le famiglie in cui vivano persone con disabilità, in realtà, per pareggiare i livelli di benessere delle altre famiglie, necessiterebbero di un reddito relativamente maggiore, in ragione dei costi addizionali con cui si confrontano.

La seconda sezione del libro è dedicata all'analisi della situazione italiana, con particolare riguardo all'implementazione delle politiche volte a mitigare le condizioni di svantaggio delle persone con disabilità. In questo senso, particolare enfasi viene data all'applicazione della legge 68/1999 per l'inserimento lavorativo, e al suo finanziamento attraverso il Fondo per il diritto al lavoro delle persone con disabilità. La sezione si divide in tre capitoli, uno dedicato all'analisi del mercato del lavoro delle persone con disabilità in Italia, uno che descrive il Fondo, ed infine uno dedicato alla condizione di reddito e povertà delle persone con disabilità in Italia.

Le poche fonti di dati disponibili confermano che la condizione lavorativa delle persone con disabilità in Italia è comparativamente peggiore di quella delle persone senza disabilità, registrandosi un tasso di occupazione minore ed un tasso di di-

soccupazione più elevato. La scarsità di dati in tema di disabilità rappresenta un problema serio e annoso per il nostro paese. Questa condizione rivela, tra l'altro, una scarsa consapevolezza dell'importanza dell'analisi empirica per la comprensione dei fenomeni e per la valutazione delle politiche, da parte delle istituzioni preposte.

Il contrasto allo svantaggio lavorativo è stato prevalentemente fondato sulle politiche attive delineate dalla legge 68/1999, che includono il collocamento obbligatorio per quote, il sostegno finanziario agli imprenditori che assumono persone con disabilità, l'occupazione protetta e i contributi per l'adattamento dei posti di lavoro. L'analisi regionale sul caso italiano mostra come l'efficacia delle politiche d'inserimento sia correlata all'efficacia nella fornitura di servizi e alla presenza di variabili di contesto favorevoli, segnalando che l'efficienza delle istituzioni e del contesto socioeconomico siano importanti per un'adeguata applicazione di tali politiche. In tema di collocamento obbligatorio, la legge si è dimostrata poco stringente, lasciando ampi spazi di deroga alla sua applicazione e finendo con determinare un'efficacia tutto sommato ridotta in termini di esiti occupazionali. Il finanziamento delle politiche di inserimento lavorativo delle persone con disabilità è garantito dal Fondo per il Diritto al Lavoro dei Disabili. Nel testo si sottolinea come la disponibilità finanziaria del Fondo sia stato soggetto ad una notevole variabilità temporale e, al contempo, come l'accesso ai finanziamenti da parte delle imprese risulti spesso problematico, contribuendo a minare l'efficacia stessa delle politiche d'inserimento.

Riguardo alle politiche passive e, quindi, prioritariamente, in tema di sussidi di disabilità, l'Italia conferma alcune peculiarità, per cui tali strumenti sono stati ampiamente utilizzati come misure di contrasto alla povertà nelle regioni più povere del paese, piuttosto che come strumento specifico di sostegno al reddito per le persone con disabilità. Ciò nonostante, l'analisi delle condizioni economiche delle persone con disabilità e delle rispettive famiglie rivela che il tasso di povertà tra le due tipologie familiari non è particolarmente dissimile. Questo dato, tuttavia, non è del tutto confortante considerando che, come precedentemente accennato, il benessere delle persone con disabilità è influenzato dalla necessità di una serie di consumi addizionali, per cui le analisi sulla povertà economica che non tengano conto di talune peculiarità tendono a sottostimare la condizione di svantaggio con cui le persone con disabilità convivono. La condizione di svantaggio economico, e quindi di benessere delle persone con disabilità e delle loro famiglie, emerge con più forza quando vengono utilizzati specifici accorgimenti (ad esempio le scale di equivalenza aggiustate per la presenza di membri disabili) in grado di tener conto dell'esistenza dei costi addizionali. La quantificazione di tali costi, d'altra parte, rimane di non semplice definizione, mancando ad oggi una strategia di stima consolidata a riguardo. All'interno di questo quadro di svantaggio, l'analisi dell'evoluzione delle condizioni di reddito negli anni della crisi economica, ha rivelato che le persone con disabilità (in particolare con disabilità grave), hanno visto ridursi il divario relativo con le persone non disabili. A fronte di una riduzione generalizzata dei redditi, le

persone con disabilità grave hanno vissuto una riduzione meno forte rispetto agli altri sottogruppi, probabilmente in ragione dell'azione stabilizzatrice dei trasferimenti monetari in loro favore.

L'ultima sezione del libro descrive il ruolo degli organismi internazionali, in particolare l'ONU, nel proporre delle linee guida utili alla riforma dei sistemi legislativi nazionali in tema di disabilità. In questo senso, la Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti delle Persone con Disabilità ha avuto il merito importante di innovare l'approccio alla disabilità, suggerendo il passaggio dal modello medico a quello sociale. Nei fatti, questo chiama in causa l'intervento di soggetti pubblici e privati nel ridimensionamento degli ostacoli che impediscono la partecipazione delle persone con disabilità alla società. Si discute, successivamente, come la Convenzione ONU abbia interagito con la legislazione italiana, la quale, per alcuni versi, ha rappresentato un'avanguardia nel contesto internazionale, anche attraverso le implementazioni di leggi importanti e innovative per i tempi quali la 104/1992 e la 68/1999.

In definitiva, l'analisi sul contesto italiano rivela come gli interventi finalizzati al sostegno delle persone con disabilità risultino in varia misura inefficaci, non tanto per l'erraticità degli strumenti adottati, che sarebbero invece potenzialmente efficaci, quanto per la modalità con cui tali strumenti vengono implementati, dall'esiguità delle risorse economiche messe a disposizione e dalla volatilità del quadro regolatorio. In questo senso, i miglioramenti necessari a raggiungere risultati soddisfacenti in termini di inserimento lavorativo e di sostegno alle condizioni economiche e di benessere, dovrebbero trovare fondamento soprattutto nell'intervento a livello politico piuttosto che a livello meramente tecnico.

**Parte Prima**

**LAVORO, FAMIGLIA E CONDIZIONI ECONOMICHE**



## INTRODUZIONE

La prima parte del libro si sviluppa in due capitoli in cui si propone un'ampia rassegna della letteratura socioeconomica sulla disabilità. Partendo da contributi di carattere prevalentemente quantitativo, questa prima parte è dedicata alla costruzione di un ampio e solido retroterra conoscitivo, utile per fornire al lettore un punto di riferimento nell'approccio allo studio e alla conoscenza dell'analisi socioeconomica della disabilità. Il primo dei due capitoli verte sui temi del lavoro delle persone con disabilità e delle politiche a loro sostegno in tema di lavoro e reddito. In particolare, dopo un breve accenno ai suggerimenti dell'analisi teorica, esso si concentra sui temi dell'occupazione, dei salari, della soddisfazione lavorativa e sul ruolo delle politiche. Il secondo capitolo, invece, analizza la disabilità contestualizzandola nell'ambito familiare, concentrandosi su aspetti che riguardano la formazione del reddito, la relazione tra disabilità e lavoro dei membri del nucleo familiare e, quindi, sui temi della povertà economica, dell'esclusione sociale e della soddisfazione nella vita.



## Capitolo 1

# DISABILITÀ E MERCATO DEL LAVORO

### 1.1. Disabilità, occupazione e salari

La relazione tra disabilità e *performance* lavorative è stata oggetto di un crescente interesse da parte della letteratura economica degli ultimi due o tre decenni. L'evidenza empirica esistente ha prevalentemente messo in luce l'esistenza di uno svantaggio a carico delle persone con disabilità in diverse dimensioni del mercato del lavoro, dalla partecipazione al mercato del lavoro all'occupazione, dai salari alla soddisfazione lavorativa. Tali risultati sono riconducibili a cause molteplici, che coinvolgono l'offerta e la domanda di lavoro, le istituzioni, le condizioni dell'ambiente esterno e le norme sociali. In ragione dell'eterogeneità con cui tali fattori si manifestano, vengono a determinarsi risultati differenti tra i vari paesi in termini di performance nel mercato del lavoro e questo contribuisce, tra l'altro, a determinare condizioni di reddito eterogenee (OCSE 2010).

Nell'ambito del dibattito sulla condizione delle persone con disabilità e delle sue determinanti, la variabile lavoro ha assunto un ruolo preminente. Questo non sorprende, alla luce del dibattito internazionale che promuove proprio il lavoro quale elemento centrale per il superamento delle condizioni di svantaggio. Nelle ultime due decadi la letteratura economica ha evidenziato l'esistenza di un "puzzle" che tiene insieme una spesa per malattia e disabilità relativamente elevata (sebbene non in tutti i paesi), basso tasso di occupazione delle persone con disabilità ed elevati tassi di povertà. Tra i fattori che contribuiscono a determinare queste condizioni di inefficienza, una particolare attenzione è stata posta sul ruolo distorsivo giocato dai sussidi di disabilità (Bound e Burkhauser 1999). Come conseguenza, in molti paesi, la tendenza è stata quella di promuovere un processo di "attivazione della spesa", per cui la spesa pubblica è (e sarà) allocata in modo sempre maggiore verso la rimozione delle barriere che impediscono l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità (politiche attive del lavoro) piuttosto verso il sostegno al reddito delle persone con disabilità (politiche passive del lavoro).

Alla luce di tali riflessioni, è evidente l'importanza di comprendere quali fattori possano migliorare le performance sul mercato del lavoro delle persone con disabilità. L'OCSE (2010) ha anche sottolineato come le politiche finalizzate a

promuovere l'occupazione delle persone con disabilità rappresentino una “*win-win policy*”. Di fatti, l'aumento dei tassi di occupazione non solo permetterebbe di aumentare i redditi degli individui con disabilità e delle loro famiglie, e di favorire, quindi, la dimensione economica dell'inclusione sociale ma, a livello aggregato, avrebbe il pregio di aumentare l'efficienza dell'offerta lavorativa e, nel medio-lungo periodo, di favorire la crescita economica. Inoltre, facendo riferimento alla letteratura che attribuisce alla condizione lavorativa un ruolo rilevante nel determinare gli stati di salute, in particolare psicologica, (si veda Stankunas et al. 2006), si può ritenere che promuovere l'occupazione delle persone con disabilità potrebbe indurre effetti positivi in termini di salute pubblica e spesa sanitaria.

### 1.1.1. Riflessioni dal background teorico

Il riferimento alla strumentazione teorica neoclassica in uso nell'economia del lavoro permette una serie di riflessioni preliminari sul rapporto tra offerta di lavoro e disabilità. A questo proposito, lo strumento più semplice per predire alcuni meccanismi che regolano l'offerta di lavoro in presenza di disabilità è rappresentato dal modello statico dell'offerta di lavoro. Come noto, tale modello, estendendo il modello microeconomico del consumo, assume che un individuo massimizzi la propria utilità scegliendo il livello ottimo di consumo e tempo libero, dati un vincolo temporale e un vincolo di bilancio. Adeguando l'analisi standard alla presenza di disabilità, e facendo tesoro di alcune osservazioni rese disponibili dall'analisi empirica, è possibile individuare almeno tre aspetti utili a spiegare le differenze tra persone con disabilità e non in termini di scelte di consumo e offerta di lavoro.

In primo luogo, poiché la condizione di disabilità è ragionevolmente associata alla necessità di consumi speciali e/o addizionali (She e Livermoore 2007, Solipaca et al. 2010), è prevedibile che questo comporti una rimodulazione delle preferenze individuali in termini di consumo e tempo libero. Nello specifico questo si esplica attraverso un aumento dell'utilità marginale del consumo e, data l'utilità marginale del tempo libero, si identifica una maggiore preferenza per il consumo, per cui la soluzione di ottimale scelta si avrebbe in corrispondenza di un'offerta di lavoro più sostenuta, al fine di aumentare il reddito da lavoro e rendere accessibile il necessario consumo addizionale. Tale condizione, ad ogni modo, è verosimile in presenza di una condizione di disabilità tale da non porre vincoli particolari all'individuo rispetto alle ore di lavoro offerte. In secondo luogo, qualora la condizione di disabilità, invece, sia relativamente severa, è verosimile che ad essa sia associata una maggior richiesta di tempo per la cura di sé e per attività riabilitative (Mizunoya e Mitra 2013). Questo comporta un aumento dell'utilità marginale del tempo libero e, data l'utilità marginale del consumo, la soluzione ottimale sarà tale da determinare una minore offerta di lavoro. Infine, le per-

sone con disabilità possono essere destinatarie di sussidi di disabilità con finalità di sostenere il reddito in presenza di limitate abilità lavorative. All'interno di un modello di offerta di lavoro individuale, la ricezione del sussidio di disabilità determina un aumento del reddito non da lavoro. Se il tempo libero è un bene normale, l'aumento del reddito non da lavoro produce un effetto reddito che determina un aumento dei consumi e del tempo libero, a cui consegue una riduzione dell'offerta di lavoro.

D'altra parte, se come accade in alcuni paesi, la ricezione dei sussidi di disabilità è subordinata ad una condizione di non lavoro, si potranno prevedere effetti sulla partecipazione al mercato del lavoro, interpretabili facendo riferimento, nell'ambito della teoria economica, ad un semplice modello di ricerca del lavoro. In particolare, la ricezione di sussidi di disabilità potrebbe determinare un aumento del salario di riserva (vale a dire il salario minimo per cui un individuo è disposto a lavorare) tali da indurre, dati i salari di mercato, una riduzione della partecipazione al mercato del lavoro.

La relazione tra disabilità e occupazione può essere guidata anche da meccanismi che chiamano in causa il lato della domanda del mercato del lavoro. In primo luogo, la condizione di disabilità si associa spesso a minore produttività del lavoro, i cui effetti si manifestano prevalentemente sui salari, ed in parte sulla probabilità di assunzione. In secondo luogo, le legislazioni antidiscriminatorie prescrivono l'adeguamento delle postazioni di lavoro, comportando extra-costi a carico delle imprese. Al netto degli obblighi di legge, e da un punto di vista teorico, quindi, l'incremento relativo del costo del lavoro associato ai lavoratori disabili può determinare una riduzione della domanda di lavoro da parte delle imprese per questo segmento del mercato del lavoro. Inoltre, la domanda di lavoro per i lavoratori disabili può essere relativamente più debole a causa del maggior tasso di assenteismo che li caratterizza (Garcia-Serrano e Malo, 2014).

Dal punto di vista dell'analisi dei salari, l'interpretazione teorica può essere invece ricondotta alla relazione tra disabilità e produttività del lavoro. In particolare, la minore produttività associata alle persone con disabilità può essere utile a motivare l'esistenza del gap salariale tra persone con disabilità e non. Inoltre, la maggiore difficoltà nella ricerca del lavoro, per motivazioni attribuibili sia al lato dell'offerta che a quello della domanda, può determinare una riduzione del salario di riserva delle persone con disabilità, per le quali, quindi, sarebbe verosimile osservare salari più probabilmente bassi, e quindi collocati verso la coda sinistra della distribuzione dei salari stessi.

Sebbene i fattori presentati possano contribuire a spiegare una parte non trascurabile dello svantaggio delle persone con disabilità sul mercato del lavoro, alcuni contributi empirici hanno chiarito che una parte del gap occupazionale e salariale è dovuto a fattori non osservabili (Sciulli et al. 2012, Mizunoya e Mitra 2013). Questi risultati suggeriscono che una parte del divario sia dovuto a discriminazione, vale a dire uno svantaggio determinato in base a caratteristiche non giustificabili.

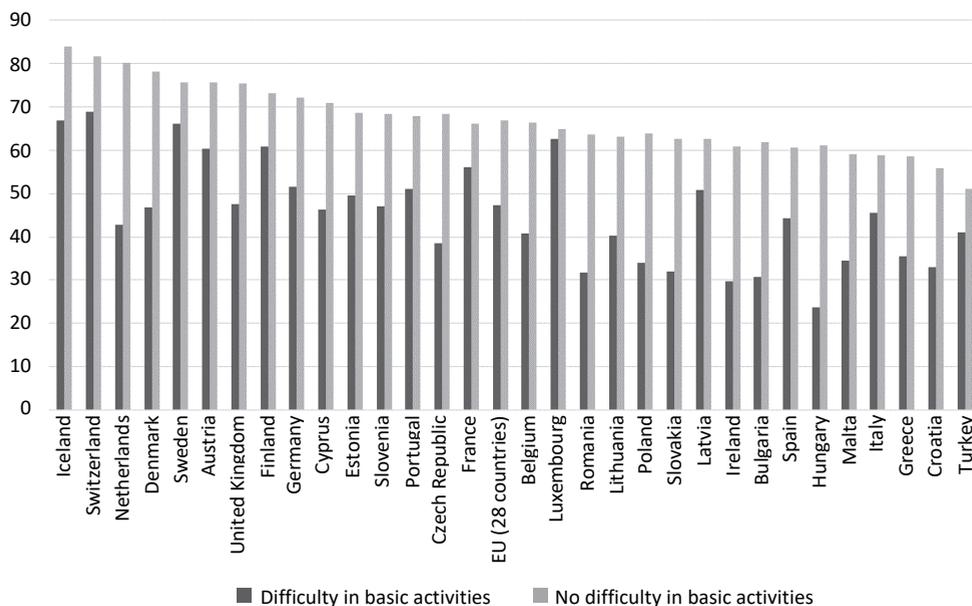
In questo contesto, lo svantaggio delle persone con disabilità in termini di occupazione o salari può incontrare discriminazione da gusti (Becker 1971). Se i datori di lavoro presentano preferenze esplicitamente discriminatorie, la probabilità di occupazione e i salari delle persone con disabilità verrebbero decurtate di un ammontare tale da compensare la perdita di utilità del datore di lavoro dovuta alle sue preferenze. Inoltre, in un contesto caratterizzato da asimmetria informativa, il datore di lavoro non può osservare l'effettiva produttività del lavoratore. Data la parziale non osservabilità, il datore di lavoro potrebbe estrarre l'informazione mancante da altre caratteristiche dell'individuo, incluso la condizione di disabilità. In questo caso, i salari (e meno frequentemente i tassi di assunzione) sono determinati in ragione dell'appartenenza ad un gruppo omogeneo di individui (le persone con disabilità nello specifico) piuttosto che in base alla reale produttività dell'individuo, generando discriminazione statistica.

### 1.1.2. Evidenze dall'analisi descrittiva

Una parte significativa delle analisi inerenti disabilità e mercato del lavoro si è focalizzata sulla relazione intercorrente tra condizione di disabilità e occupazione. Sia l'analisi descrittiva che la quantificazione mediante analisi econometrica hanno evidenziato l'esistenza di un divario in termini di partecipazione al mercato del lavoro o di occupazione. L'Eurostat (2011) fornisce informazioni sui differenziali nei tassi di occupazione tra persone con disabilità e non per individui di età compresa tra 15 e 64 anni nei paesi europei. Si prendono in considerazione due definizioni alternative di disabilità, la prima relativa all'esistenza di difficoltà nello svolgere attività di base (Figura 1.1), la seconda che tiene conto anche della presenza di problemi di salute di lungo periodo che tende a limitare l'abilità lavorativa (Figura 1.2). Il tasso di occupazione per l'Europa a 28 paesi per persone senza disabilità è pari al 66.9% utilizzando la prima definizione e 67.7% facendo riferimento alla seconda; per persone con disabilità il tasso di occupazione si ferma rispettivamente al 47.3% e al 38.1%. Il divario occupazionale tra persone con disabilità e non disabili in Europa è quindi compreso, in media, tra il 20% e il 30% in ragione della definizione di disabilità utilizzata. Tale divario presenta, tuttavia, delle eterogeneità tra paesi con punte minime in Lussemburgo e Francia e massime nei Paesi Bassi, Ungheria e Bulgaria.

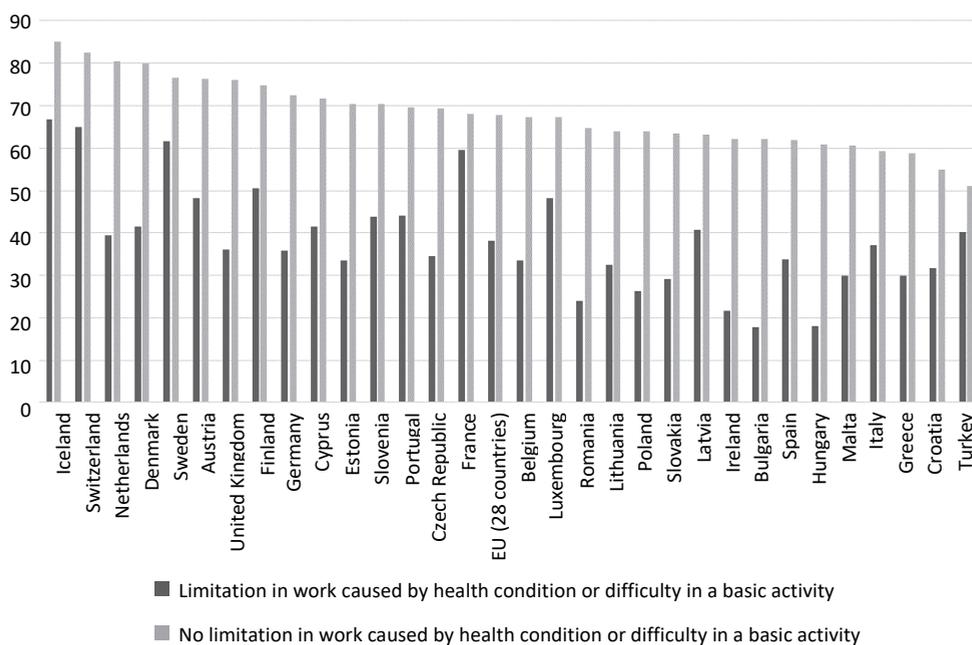
In Italia, il gap occupazionale è leggermente più basso della media EU a 28 paesi, e pari al 13% e al 22% rispettivamente per la prima e la seconda definizione. Questo vantaggio relativo rispetto alla media europea sembra tuttavia dipendere, almeno parzialmente, da una cattiva performance degli individui senza disabilità, piuttosto che dà risultati particolarmente positivi delle persone con disabilità.

**Figura 1.1. – Tasso di disoccupazione per condizione di disabilità (definizione 1)**



Fonte: Eurostat (2011).

**Figura 1.2. – Tasso di disoccupazione per condizione di disabilità (definizione 2)**

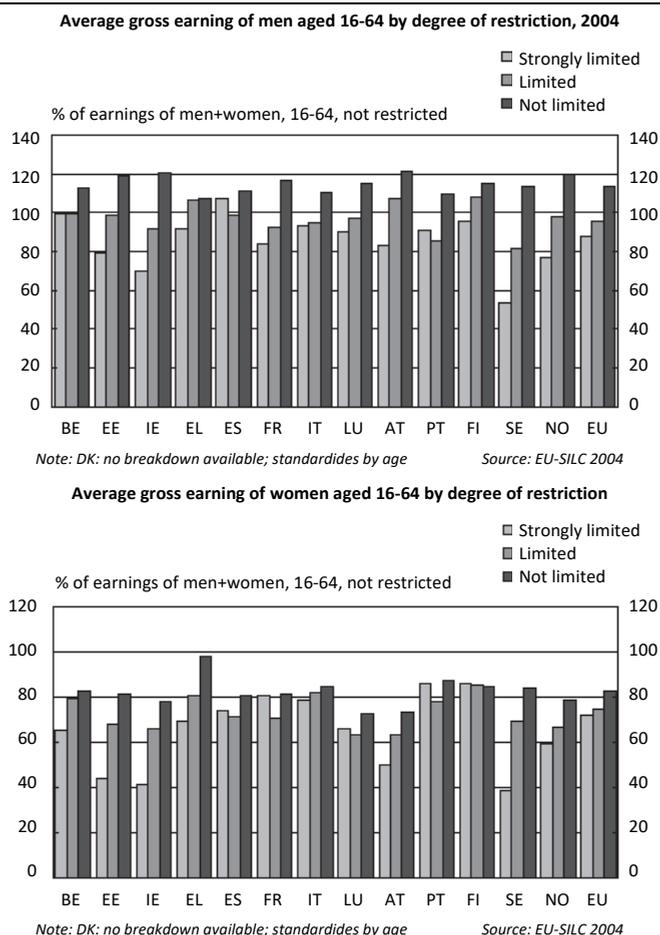


Fonte: Eurostat (2011).

L'esistenza di gap sul mercato del lavoro tra persone con disabilità e non, è confermata anche dall'analisi dei salari. Analisi descrittive dello scorso decennio basate su dati EU-SILC, hanno mostrato che, in media, le persone con limitazioni gravi percepivano nei paesi UE un salario lordo mensile di circa 1300 euro, circa il 20% in meno delle persone senza limitazioni, mentre in presenza di limitazioni non gravi il gap salariale era contenuto intorno al 15%. Tale divario è accompagnato da rilevanti differenze di genere, poiché lo svantaggio tra persone con limitazioni gravi e non limitate è stato quantificato al 12% tra gli uomini e il 28% tra le donne, con rilevanti differenze anche tra paesi membri. Tale divario è solo parzialmente spiegato da differenze in termini di orario di lavoro (le persone con limitazioni gravi lavorano circa il 5% meno degli individui senza limitazioni) e dalla tipologia di occupazione, lasciando ritenere che alcuni elementi di discriminazione possano giocare un ruolo.

I grafici sotto riportati mostrano le differenze salariali per grado di limitazione, paese e genere.

**Figura 1.3 – Differenze salariali per grado di limitazione, paese e genere**



### 1.1.3. Evidenze dall'analisi quantitativa: occupazione, salari e condizioni di lavoro

L'analisi empirica condotta attraverso l'applicazione di modelli econometrici (Jones 2008 per una *review*), mira a comprendere quanto del divario occupazionale e salariale individuato dalle analisi descrittive sia effettivamente attribuibile alla condizione di disabilità e quanto, invece, sia da attribuire ad effetti di composizione (vale a dire ad effetti riconducibili alla differente distribuzione delle caratteristiche individuali) o al ruolo di fattori non osservabili.

L'utilizzo di dati longitudinali<sup>1</sup> e di modelli che permettono di trattare l'eterogeneità non osservata<sup>2</sup> e i problemi di endogeneità<sup>3</sup> connessi, si è rivelato decisivo per misurare con appropriatezza l'impatto della disabilità sulle variabili di interesse. Le analisi con modelli dinamici hanno permesso di mettere in luce il ruolo che gli stati occupazionali passati hanno nel determinare la probabilità di occupazione (o partecipazione) corrente (dipendenza di stato). Più recentemente, il ricorso ai modelli di *matching* e ad analisi con tecniche per dati quasi sperimentali ha permesso di identificare con maggior precisione la causalità degli effetti della disabilità. Inoltre, la disponibilità di dati longitudinali può rivelarsi importante sia per l'applicazione di tecniche più sofisticate, sia perché, in mancanza di informazioni sull'età di insorgenza della disabilità, permette di valutare l'impatto della dinamica tra diversi stati di disabilità sulla probabilità di occupazione.

#### *Disabilità e occupazione*

L'analisi empirica rivela che l'impatto della disabilità sulla probabilità di partecipazione o di occupazione è generalmente negativo. Evidenze di questo tipo sono emerse già nell'ambito di alcuni studi originari sul tema relativi agli Stati Uniti (Scheffler and Iden 1974, Bartel e Taubman 1979, Stern 1989). Più recentemente, una serie di analisi ha mostrato che nei paesi sviluppati si registrano impatti negativi paragonabili tra loro in termini di magnitudo, al netto delle differenze riconducibili al ruolo di istituzioni e politiche. In particolare, Gannon (2005) per l'Irlanda, Oguzolgu (2010) per l'Australia e Agovino et al. (2014) per l'Italia, utilizzando dei modelli *probit* dinamici e dati basati su autodichiarazioni circa il grado di limi-

---

<sup>1</sup> Per dati longitudinali (o panel) si fa riferimento a dati del tipo  $NT \times K$ , che prevedono l'osservazione di  $K$  variabili per  $N$  unità statistiche e  $T$  periodi.

<sup>2</sup> Con eterogeneità non osservata si fa riferimento al fenomeno per cui parte della eterogeneità tra individui (o altre unità statistiche) sia attribuita a caratteristiche non osservabili. La presenza di variabili non osservabili e il mancato impiego di modelli econometrici adeguati comporta verosimilmente un'inferenza statistica erronea.

<sup>3</sup> Tecnicamente si incorre in un problema di endogeneità quando una variabile esplicativa è correlata con il termine d'errore. L'endogeneità può risultare da diverse cause, quali l'errore di misura di una variabile, la causalità simultanea, l'omissione di variabili rilevanti nel modello. Più in generale, due cause comuni di endogeneità sono da ricondurre alla presenza di variabili non osservate che influenzano contestualmente la variabile di risposta e quella esplicativa, o la relazione biunivoca tra le due.

tazione nello svolgimento di attività quotidiane, stimano che l'impatto della disabilità sulla probabilità di partecipazione al mercato del lavoro è compreso tra il 7% e il 12%, con variazioni spiegabili in ragione del grado di limitazione e del genere. L'unica eccezione a questa regolarità è rappresentata dalla condizione delle donne irlandesi con limitazioni gravi che sconfiggerebbero uno svantaggio molto più cospicuo. D'altra parte, anche le stime ottenute con modelli alternativi tendono a confermare l'esistenza di impatti negativi che si aggirano intorno al 9% (Addabbo et al. 2014, per le donne italiane). Lechner e Vasquez-Alvarez (2011), inoltre, utilizzando metodologie nel contesto delle analisi quasi-esperimenti, trovano che la disabilità riduce del 9%-13% la probabilità di occupazione in Germania. Ulteriori conferme dell'impatto negativo della disabilità sulla probabilità di partecipazione e occupazione sono fornite da Jones et al. (2006a) in uno studio focalizzato sul Galles, e da Jones et al. (2006b) in uno studio sul Regno Unito, in cui si evidenzia come la minore probabilità di occupazione degli uomini disabili rifletta il ruolo di una legislazione inefficace a garantire l'integrazione lavorativa.

Le evidenze sulla condizione occupazionale delle persone con disabilità sono state arricchite, in anni più recenti, da studi che si focalizzano su economie in transizione o in via di sviluppo. Tali studi mostrano come, in un quadro piuttosto eterogeneo, gli impatti negativi della disabilità siano relativamente più grandi rispetto a quanto rilevato nei paesi sviluppati. In particolare, Mizunoya e Mitra (2013), indagando 15 paesi in via di sviluppo, trovano che il gap occupazionale è maggiore nei paesi a reddito pro-capite medio che in quelli con reddito basso, e che gli uomini disabili sono relativamente più svantaggiati delle donne. In questo quadro, i risultati mostrano tuttavia una discreta eterogeneità tra paesi, e confermano l'importanza delle politiche di inclusione lavorativa per garantire uno standard accettabile di benessere delle persone con disabilità. Mussida e Sciulli (2019), concentrandosi su sei paesi dell'Europa Centro-Orientale, trovano come l'impatto negativo della disabilità sulla probabilità di occupazione possa arrivare fino al 19% nella Repubblica Ceca e al 25% in Lituania. Tali risultati confermano che, in media, nei paesi in via di sviluppo o in transizione, i servizi e le politiche a favore delle persone con disabilità siano ben lontane dal raggiungere standard accettabili, contribuendo a enfatizzare la loro condizione di svantaggio e marginalizzazione. In particolare, nei paesi dell'ex blocco sovietico, in cui le persone con disabilità erano di solito istituzionalizzate e marginalizzate in scuole speciali, la transizione economica è stata accompagnata da un peggioramento delle condizioni di vita delle persone con disabilità a causa del dissolvimento del sistema sanitario e della riduzione nei finanziamenti per le istituzioni residenziali (Mete, 2008).

### *La probabilità di trovare un'occupazione*

Le persone con disabilità, oltre a scontare condizioni di svantaggio in termini di tasso di partecipazione e tasso di occupazione, sperimentano anche una minore probabilità di trovare un impiego una volta trovatisi in una condizione di non lavoro.

In questo ambito, Buddelmeyer (2001) analizzando dati relativi ai Paesi Bassi, mostra come il ritorno al lavoro sia influenzato positivamente dalla partecipazione a schemi di reinserimento lavorativo, dall'esperienza lavorativa e da elevati livelli d'istruzione. Uno studio di Sciulli et al. (2012) fondato su dati amministrativi portoghesi, mostra come la condizione di svantaggio delle persone con disabilità si presenti eterogenea in ragione del tipo di disabilità. In particolare, rispetto alle persone senza disabilità, la probabilità di re-impiego è minore di circa il 9% per gli individui con disabilità intellettuali e di oltre il 30% per individui con disabilità visive o muscolo-scheletriche. L'eterogeneità degli effetti in ragione del tipo di disabilità apre ad alcune riflessioni. In particolare, questo suggerisce che le politiche di sostegno alla disabilità debbano tener conto di questa eterogeneità, per poterne aumentare l'efficacia. Un altro aspetto rilevante riguarda il fatto che le caratteristiche osservabili degli individui, incluse il livello di istruzione e qualifica lavorativa, spiegano solo una parte dei differenziali nella probabilità di re-impiego, mentre le componenti non osservate e i rendimenti delle caratteristiche si confermano come fattori rilevanti. Questo suggerisce che lo svantaggio delle persone con disabilità è, almeno in parte, spiegato dall'interazione con le caratteristiche dell'ambiente esterno e lavorativo. In particolare, un adeguato sistema di trasporto e politiche di adeguamento delle postazioni di lavoro potrebbero contribuire ad aumentare la probabilità di trovare un'occupazione delle persone con disabilità, in special modo se la disabilità determina una riduzione delle possibilità di movimento (cfr. sezione 1.2).

### **Box 1 – Disabilità auto-dichiarata: aspetti metodologici e problemi di endogeneità**

Un numero consistente di contributi empirici sulle *performance* lavorative delle persone con disabilità, si fonda su indagini campionarie che permettono di identificare la condizione di disabilità attraverso informazioni auto-dichiarate. Di norma, le informazioni in questione sono raccolte mediante domande circa il livello di limitazioni nelle attività quotidiane o lavorative.

Le stime ottenute da modelli in cui si utilizzano tali informazioni rischiano di incorrere in problemi di distorsione dovuti ad errori di misurazione. La prima fonte di endogeneità, nota come *self-reporting bias*, è dovuta all'esistenza di differenti "scale di risposta", in ragione di caratteristiche individuali e/o istituzionali. La conseguenza di ciò è che, a parità di condizioni, il livello di limitazioni dichiarato può divergere tra individui. Uno studio di Kapteyn et al. (2007), rivela che nel rispondere a domande circa la valutazione della gravità della disabilità lavorativa in scenari ipotetici, individui olandesi e statunitensi di età compresa tra 45 e 54 anni, mostrino differenti scale di risposta. In altre parole, individui con la medesima condizione di disabilità, percepirebbero la stessa in modo differente. Questo fenomeno ricorre se sottogruppi della popolazione usano *cut-point* sistematicamente diversi quando dichiarano il proprio livello di disabilità. A livello empirico, questa fonte di distorsione viene affrontata stimando dei modelli *ordered probit* che permettano di identificare la relazione tra i *cut-point* e le variabili che li determinano (Contoyannis et al. 2004) o utilizzando indicatori di disabilità

più obiettivi (Kerkhofs e Lindeboom 1995). Questo fenomeno, tra l'altro, può contribuire a giustificare i diversi valori dei tassi di disabilità che caratterizzano paesi differenti (Sloane e Jones 2012).

Una seconda fonte di endogeneità è determinata dal fenomeno del *justification bias* (Benitez-Silva et al. 2004), per cui un individuo sarebbe più propenso a dichiararsi disabile per giustificare una cattiva performance lavorativa. In questo caso, le analisi empiriche potrebbero correggere le distorsioni nelle stime dovute a questa fonte di endogeneità, utilizzando modelli con equazioni strutturali.

Una terza forma di endogeneità deriverebbe invece dalla possibilità che la relazione tra occupazione e disabilità sia biunivoca (simultaneità). In altre parole, da una parte, la condizione di disabilità influenza la probabilità di occupazione, dall'altra il fatto di essere occupati aumenta il rischio di incorrere in un evento disabilitante. In questo caso, l'impatto della disabilità sulla probabilità di occupazione dovrebbe essere stimato con modelli ad equazioni simultanee o modelli con variabili strumentali. A questo proposito, Cai (2010), mostra che mentre un buon stato di salute influenza la partecipazione al mercato del lavoro di uomini e donne, dall'altro una condizione di occupazione ha un impatto negativo sulla salute degli uomini e positivo sulla salute delle donne.

### *Disabilità e salari*

La letteratura economica concentrasi sulla relazione tra disabilità e salari è meno ampia di quella dedicata alle condizioni occupazionali delle persone con disabilità. Questo minor interesse può essere parzialmente spiegato dal fatto che lo svantaggio salariale delle persone con disabilità è, di norma, meno rilevante del gap occupazionale (Baldwin e Schumacher 2002). A conferma di ciò, Mavromaras et al. (2007) stimano per l'Australia un gap salariale a svantaggio delle persone con disabilità pari al 7%. Le predizioni teoriche e l'evidenza empirica, ad ogni modo, sono pressoché concordi nel ritenere che le persone con disabilità soffrano di uno svantaggio in termini salariali rispetto alle persone non disabili.

A prescindere dai dati di riferimento o dalla definizione di disabilità utilizzati, i primi studi empirici hanno mostrato l'esistenza di un gap salariale tra persone con disabilità e non a svantaggio dei primi. Tale svantaggio persiste anche tenendo conto del contributo dell'eterogeneità tra i due gruppi, riconducibile a differenze di capitale umano e altre caratteristiche lavorative sia negli Stati Uniti che nel Regno Unito (Haveman e Wolfe 1990, Kidd et al. 2000). Inoltre, pur modellando il ruolo delle condizioni di salute sulla produttività, è stata rilevata l'esistenza di un gap salariale non spiegato a sfavore delle persone con disabilità (Baldwin e Johnson 2000, per gli Stati Uniti). I risultati delle prime analisi empiriche supportano, quindi, l'ipotesi di discriminazione contro le persone con disabilità in termini salariali. Questo aspetto è stato enfatizzato da un contributo di Baldwin e Johnson (1994) su dati statunitensi, i quali evidenziarono il ruolo rilevante giocato da condizioni di pregiudizio, per cui il gap salariale sarebbe maggiore in presenza di livelli di pregiudizio più marcati. Inoltre, gli autori sottolineano che, sebbene la componente di discriminazione del gap salariale sia maggiore per le persone con disabilità sogget-

te a pregiudizio che per quelle non soggette a pregiudizio, anche queste ultime scontano una componente di discriminazione nel gap salariale in confronto con le persone senza forme di disabilità. All'interno di questo quadro, è utile rimarcare come i gap salariale mostrino eterogeneità di genere. In particolare, Baldwin et al. (2002), mostrano come il gap salariale negli USA sia più forte tra gli uomini nei casi in cui la disabilità comporti limitazioni nella mobilità o nella resistenza fisica, mentre è più forte tra le donne se le limitazioni riguardano le capacità sensoriali o hanno conseguenze per l'aspetto fisico.

Un recente studio comparativo relativo ai paesi europei di Malo e Pagan (2012), ha contribuito a ridimensionare il ruolo della discriminazione quale causa del gap salariale tra lavoratori disabili e non. Nei paesi in cui il gap salariale è più consistente, esso è principalmente imputabile alla minore produttività piuttosto che alla discriminazione salariale. Quando si considerano invece i lavoratori con disabilità grave, i gap salariali sono determinati sia dalla minore produttività che da discriminazione salariale. In altri termini, la discriminazione salariale contro le persone con disabilità in Europa sarebbe attiva principalmente contro persone con limitazioni severe. Questi risultati pongono dei dubbi sull'argomentazione secondo la quale la discriminazione salariale praticata dalle imprese, comportando livelli salariali tali da scoraggiare la ricerca del lavoro delle persone con disabilità, sia alla base della loro minor occupazione. Inoltre, essi suggeriscono che al fine di aumentare il salario delle persone con disabilità si debba intervenire sulle caratteristiche di questi ultimi, in particolar modo sui livelli d'istruzione.

### *Insorgenza della disabilità, occupazione e salari*

Un problema comune a molte fonti di dati (soprattutto europei) è costituito dalla mancanza di informazioni sull'età in cui la condizione di disabilità si è manifestata. Alcuni studi sul tema hanno permesso di evidenziare come l'insorgenza della disabilità sia guidato da fattori quali condizioni preesistenti di svantaggio, povertà, disoccupazione e bassi livelli d'istruzione (si veda Jenkins e Rigg 2004). Altre analisi si sono soffermate sul ruolo giocato dall'età in cui la disabilità si manifesta. Da un'analisi su dati australiani di Mavromaras et al. (2007) risulta che l'insorgenza della disabilità in età matura è associata a peggiori performance occupazionali. In particolare, circa il 50% degli uomini e il 60% delle donne che sviluppano una disabilità in età adulta non partecipano negli anni successivi al mercato del lavoro. Questo risultato, tuttavia, contraddice l'evidenza emersa da una serie di studi che, al contrario, attribuiscono alla disabilità insorta in età giovanile effetti negativi più rilevanti di quelli riconducibili all'insorgenza in età adulta.

A questo proposito, in uno studio su dati statunitensi, Pelkowski e Berger (2004) suggeriscono che l'insorgenza della disabilità determina impatti più pronunciati se la disabilità si manifesta a 40 anni per gli uomini e a 30 anni per le donne. Nell'ambito di una visione di lungo periodo, sempre su dati statunitensi, Baldwin e Johnson (2001) sottolineano che le analisi sulla disabilità dovrebbero essere condotte sud-

dividendo la popolazione delle persone con disabilità in ragione dei tempi d'insorgenza della disabilità stessa. In particolare, Burchardt (2003), riferendosi al Regno Unito, hanno sottolineato come la disabilità insorta entro l'adolescenza comporti effetti diversi da quelli determinati da una disabilità insorta durante l'età lavorativa, o come processo di peggioramento graduale delle condizioni di salute. Di fatti, gli individui con disabilità insorta nei primi anni di vita, incontrano le prime forme di esclusione già nel sistema scolastico, venendosi a determinare una condizione di svantaggio che si ripercuote sulle performance del mercato del lavoro. D'altra parte, l'evidenza disponibile (si veda Sloane e Jones 2012), assegna proprio all'istruzione un ruolo fondamentale per favorire l'inclusione sociale e lavorativa delle persone con disabilità.

Sebbene la mancanza di informazioni sull'insorgenza della disabilità rappresenti un problema per una corretta identificazione degli effetti della disabilità sulle prospettive lavorative, la disponibilità di dati longitudinali permette di mitigare gli effetti di tale problematica. I dati longitudinali permettono di individuare le transizioni tra stati di disabilità e, quindi di identificare l'impatto dell'insorgenza della disabilità sui risultati sul mercato del lavoro. Seguendo questa strategia, Agovino et al. (2014) valutano l'impatto della dinamica della disabilità sulla probabilità di occupazione. I risultati suggeriscono che l'insorgenza di disabilità severa in Italia ha un impatto negativo sulla probabilità di occupazione pari all'11.3%, una magnitudo maggiore di quella relativa alla (indistinta) presenza di disabilità (10.7%). Inoltre, emerge che, più che l'insorgenza, sia la persistenza in una condizione di disabilità a determinare effetti particolarmente negativi sulla probabilità di occupazione. Di fatti per individui che persistono in una condizione di disabilità l'impatto negativo è pari al 12.4%, mentre è pari al 28.1% qualora vi sia persistenza in una condizione di disabilità grave.

Alcuni contributi si sono soffermati sull'impatto dell'insorgenza della disabilità sui salari. Secondo un'analisi condotta su dati statunitensi, l'insorgenza della disabilità determina una caduta immediata e rilevante dei livelli salariali (Charles 2003). Il gap salariale intervenuto viene riassorbito solo parzialmente nei primi anni seguenti l'insorgere della disabilità, per poi stabilizzarsi nel medio lungo periodo intorno al 12% su base annua. L'entità del gap salariale insorto può essere maggiore, e il recupero di salario minore, per alcuni gruppi di individui, in ragione dell'etnia e del titolo di studio e del settore industriale in cui la persona con disabilità trova occupazione. Inoltre, l'impatto dell'insorgenza della disabilità sui salari statunitensi è molto superiore (intorno al 50%) se la disabilità è cronica e grave (Meyer e Mok 2019).

Le dinamiche salariali assumono un andamento peculiare se la disabilità insorge a causa di un incidente lavorativo. Secondo le stime di Cervini-Plá et al. (2016) per la Spagna, la riduzione di salario sarebbe di circa il 20%. Inoltre, il gap salariale insorto in seguito ad incidente sul lavoro è parzialmente riassorbito solo in presenza di un recupero di produttività. L'entità del recupero di salario inoltre, può es-

sere subordinato alle condizioni lavorative successive all'incidente. Campolieti e Krashinsky (2006), analizzando dati relativi alla provincia canadese dell'Ontario, trovano un differenziale salariale del 27% tra individui con disabilità che tornano al lavoro nell'impresa in cui è avvenuto l'incidente e coloro che cambiano impresa. Tale differenziale tende a riassorbirsi solo dopo alcuni anni. Recentemente, in uno studio basato su dati svedesi, Angelov e Eliason (2016) suggeriscono che i salari di persone con disabilità e non che abbiano perso involontariamente il precedente posto di lavoro iniziano a divergere molto prima della perdita del posto, a causa della maggiore incidenza di lunghi periodi di assenza dal lavoro. Questo fa ritenere che il gap salariale misurato, non solo coglie l'effetto riconducibile alla perdita del posto di lavoro, ma anche gli effetti riconducibili all'insorgenza della disabilità.

### *Condizioni di lavoro e soddisfazione lavorativa*

Le condizioni esterne, e la loro interazione con le caratteristiche delle persone con disabilità, sono state riconosciute come cause rilevanti nel determinare le loro condizioni di svantaggio. L'enfasi sul ruolo delle condizioni esterne ha trovato terreno fertile anche grazie all'affermarsi dell'approccio alla disabilità basato sul modello sociale, per cui la condizione di disabilità deriva non solo dall'esistenza dell'handicap, ma anche dalla sua interazione con un ambiente esterno ostile. Tali aspetti sono stati raccolti ed esplicitamente riconosciuti dalle legislazioni antidiscriminatorie, il cui fine è quello di promuovere il contrasto alla discriminazione occupazionale e salariale. Le condizioni di svantaggio delle persone con disabilità nel mercato del lavoro, pertanto, si determinino anche per la difficoltà di accesso a contesti lavorativi che facilitino l'integrazione.

La letteratura ha individuato l'esistenza di una selezione delle persone con disabilità verso posizioni lavorative in cui siano richieste qualifiche basse, quali lavoro di segreteria e personale di servizio. In questo senso, Schumacher e Baldwin (2000), hanno invocato l'ipotesi del *quality-sorting*, per cui, data la ridotta abilità lavorativa delle persone con disabilità, si osserva una sovra-rappresentazione in occupazioni a bassa qualifica e basso salario. Baldwin e Schumacher (2002), per gli Stati Uniti, hanno anche trovato che i lavoratori disabili, pur mostrando una mobilità occupazionale non particolarmente diversa da quella dei lavoratori non disabili, sperimentano un maggior tasso di cambio d'impiego involontario. La spiegazione a tale fenomeno è ricondotta alla presenza di discriminazione nei licenziamenti e/o maggiore *mismatch* occupazionale delle persone con disabilità. L'ipotesi di un maggior rischio di *mismatch* è peraltro confermata da Jones e Sloane (2010), mentre i risultati di Jones et al. (2014) smentiscono l'ipotesi di *mismatch*, ma confermano, per la Gran Bretagna, l'esistenza di un maggior rischio di *over-education* per i lavoratori con disabilità. Una recente analisi sulla situazione italiana (Agovino e Parodi 2014), ha rivelato che livelli d'istruzione medio alti contribuiscono positivamente alla qualità del lavoro per le persone con disabilità, rimarcandone comunque il ruolo oggettivamente importante per l'integrazione lavorativa.

L'esistenza di una condizione di svantaggio delle persone con disabilità, in particolare in presenza di *matching* non desiderabili, è confermata anche in termini di soddisfazione lavorativa e livelli salariali. Jones et al. (2014), ad esempio, trovano che i lavoratori britannici con limitazioni nell'attività lavorativa sono meno soddisfatti in termini di salario, impiego, flessibilità e, soprattutto, sicurezza e ore di lavoro. Alcuni studi su disabilità e soddisfazione lavorativa, mostrano la rilevanza delle aspettative sulla qualità del lavoro nel determinare i livelli di soddisfazione. Pagan e Malo (2009), analizzando dati spagnoli, trovano che i lavoratori con disabilità, una volta controllato per una serie di fattori rilevanti nel definire i livelli di soddisfazione, sono relativamente più soddisfatti dei lavoratori non disabili. Tali risultati sono compatibili con la spiegazione basata sulle minori aspettative sulla qualità del lavoro da parte dei gruppi svantaggiati. Pagan (2011), analizzando la situazione in Europa tra i lavoratori di età tra i 50 e i 64 anni, da una parte trova che la soddisfazione lavorativa è maggiore tra i lavoratori non disabili, dall'altra conferma che il rendimento delle variabili di controllo rilevanti è maggiore per le persone con disabilità, suggerendo che le aspettative sulla qualità del lavoro delle persone con disabilità è minore rispetto al gruppo dei non disabili. Uppal (2005), analizzando dati canadesi, mostra come il livello di soddisfazione sul posto di lavoro possa essere inferiore per le persone con disabilità, a causa della mancanza di adeguati supporti tecnologici o adattamento delle postazioni di lavoro.

## 1.2. Le politiche del lavoro a sostegno delle persone con disabilità

Le condizioni di lavoro e l'inserimento lavorativo delle persone con disabilità sono influenzate in modo rilevante dal ruolo delle istituzioni e dall'applicazione di politiche adeguate.

Gli interventi istituzionali in ambito lavorativo a favore delle persone con disabilità possono essere ricondotti allo schema classico delle politiche del lavoro, che divide le politiche in attive e passive<sup>4</sup>. Le politiche attive del lavoro includono una serie di interventi volti a promuovere l'occupazione, l'inserimento e il reinserimento lavorativo, sostenendo la creazione di nuova occupazione attraverso attività di qualificazione e riqualificazione professionale, oppure mediante incentivi all'assunzione diretta delle imprese. Più generalmente, le politiche attive del lavoro mirano ad adeguare le caratteristiche dell'offerta di lavoro a quelle della domanda e cercano di prevenire le possibili cause della disoccupazione. Le politiche passive hanno, invece,

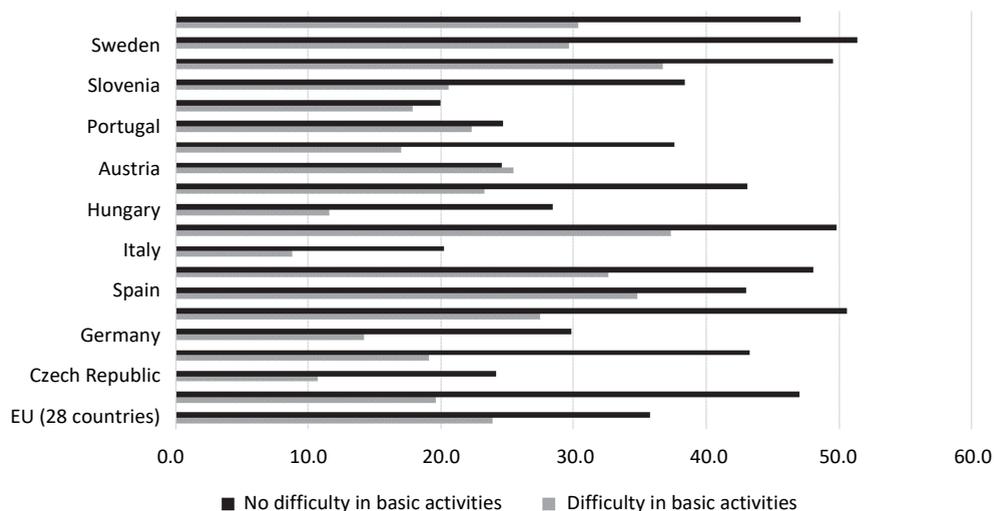
---

<sup>4</sup> A tale schematizzazione è possibile affiancare un ulteriore modello di politica del lavoro, riconducibile all'esperienza dei paesi del Nord Europa: la flessicurezza (*flexicurity*). Nell'ambito di un mercato del lavoro flessibile, la flessicurezza prevede che la ricezione dei sussidi da parte dei disoccupati sia condizionata allo svolgimento di attività di riqualificazione e formazione, preferendo, in definitiva, la tutela del lavoratore nel mercato del lavoro piuttosto che nel posto di lavoro.

finalità di carattere assicurativo, garantendo a coloro che perdono l'occupazione e le abilità lavorative in forma permanente, un sostegno al reddito, al fine di contrastare il deterioramento eccessivo delle condizioni economiche. A partire dagli anni '90, inoltre, alcuni paesi hanno adottato legislazioni antidiscriminatorie sulla spinta della Convenzione ONU (si veda il capitolo 6), finalizzate a proteggere il diritto delle persone con disabilità in termini di occupazione, salari e formazione.

In generale, la disponibilità di servizi efficienti per l'impiego è una prerogativa essenziale per accrescere il potenziale lavorativo delle persone con disabilità. L'OCSE (2010) ha sottolineato che il reinserimento professionale, la formazione e il supporto all'occupazione sono elementi importanti per favorire l'inserimento lavorativo delle persone con disabilità. Le misure per incoraggiare l'assunzione e la conservazione dei posti di lavoro delle persone con disabilità possono essere supportate da una serie di misure, tra cui i sussidi per l'occupazione, gli schemi di accomodamento dei posti di lavoro e i supporti personalizzati da parte dei servizi pubblici per l'impiego. Inoltre, le politiche di promozione dell'occupazione non possono trascurare il ruolo dell'istruzione. Questo aspetto è particolarmente importante per le persone con disabilità, i cui livelli d'istruzione sono mediamente più bassi di quelli del resto della popolazione, anche in ragione dell'età in cui la disabilità si è manifestata. A questo proposito, la Figura 1.4, riporta i divari d'istruzione terziaria nel 2011 tra gli individui distinti tra coloro con e senza difficoltà nello svolgere attività di base.

**Figura 1.4.** – Istruzione terziaria per grado di disabilità in alcuni paesi europei



Fonte: Eurostat (2011).

### 1.2.1. L'occupazione obbligatoria e l'occupazione protetta

L'occupazione obbligatoria è uno strumento molto utilizzato per favorire l'integrazione lavorativa delle persone con disabilità. Un numero non trascurabile di paesi OCSE utilizza l'occupazione obbligatoria ma, come vedremo, al pari di quanto accade per l'occupazione protetta, la legislazione di riferimento è particolarmente eterogenea. Un elemento centrale dell'occupazione obbligatoria è costituito dal concetto di "quota", vale a dire la soglia minima, espressa in termini percentuali sul totale dei lavoratori di un'impresa, di assunzione obbligatoria di persone con disabilità. Tra i paesi OCSE le quote variano tra il 2% per la Spagna e il 7% per la Grecia e l'Italia (cfr. capitolo 3). In Austria la quota è del 4% e in Germania del 6%. Un'altra fonte di eterogeneità tra i paesi è rappresentata dalle soglie minime di ampiezza delle imprese, oltre le quali l'assunzione diviene obbligatoria. Le soglie minime variano tra i 15 dipendenti per l'Italia (nel caso l'obbligo è di assumere un individuo disabile), i 16 dipendenti per la Germania e i 50 per la Grecia. Un problema connesso all'occupazione obbligatoria è costituito dal rispetto effettivo dei limiti fissati dalla legge. Allo scopo di favorire l'*enforcement*, le legislazioni normalmente prevedono delle penalità, comprese tra lo 0.25% e il 4% del salario mensile, a carico delle imprese per ogni posto di lavoro non occupato da persone con disabilità. Nonostante ciò, il rispetto degli obblighi di legge è un obiettivo relativamente lontano, poiché il tasso di conformità alla legge varia tra il 25% in Spagna e il 67% in Francia (Wuellrich 2010). Al fine di incentivare il rispetto delle quote, sebbene possano essere previsti incrementi dei costi a carico delle imprese, gli strumenti più comunemente utilizzati rimangono le forme di sussidio ai salari o, in modo più ricorrente, sussidi all'occupazione. Nonostante le problematiche connesse all'applicazione delle quote, l'assunzione obbligatoria rimane uno strumento utile a favorire l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità. Malo e Pagan (2014) valutano che la legislazione delle assunzioni obbligatorie in Spagna, per le imprese oltre i 50 dipendenti, abbia incrementato del 2% il numero di persone con disabilità occupate. In termini assoluti, comunque, le assunzioni riconducibili all'occupazione obbligatoria rimangono tutto sommato limitate. A questo proposito, Agovino e Rapposelli (2012 e 2013) mostrano che l'efficacia dei programmi di assunzione obbligatoria in Italia possa dipendere anche da fattori come i servizi di supporto alle persone con disabilità, da variabili ambientali e dal livello di capitale sociale.

Un altro strumento annoverabile tra le politiche attive del lavoro per le persone con disabilità è costituito dall'occupazione in ambienti di lavoro protetti. L'International Labour Office, ha sottolineato che l'occupazione protetta è uno strumento particolarmente utile per le persone con disabilità per cui l'occupazione standard non è praticabile. L'occupazione protetta si riferisce all'occupazione in imprese e/o cooperative (si veda la seconda parte per il caso italiano) create e finanziate allo scopo di occupare persone con disabilità. L'utilizzo di forme di lavoro protetto è

diffuso nella maggior parte dei paesi OCSE. Uno studio di Visier (1998) riferito alla situazione degli anni '90 chiarisce che la distribuzione dell'occupazione protetta nei paesi OCSE è piuttosto eterogenea. Tra i paesi analizzati, emerge che in Italia l'occupazione protetta rappresenta solo lo 0.2% delle persone economicamente attive, mentre la quota sale al 6.3% in Irlanda e al 7.5% in Svezia. Un problema connesso all'occupazione protetta riguarda la permeabilità verso l'occupazione standard, e in particolare la probabilità che un individuo impiegato in occupazione protetta transiti verso lavori standard nel medio periodo. Visier (1998) suggerisce che la transizione sarà tanto più probabile quanto più le condizioni di lavoro nell'occupazione protetta risultino simili a quelle che caratterizzano l'occupazione ordinaria. Il ruolo di segmentazione del mercato del lavoro delle persone con disabilità giocato dall'occupazione protetta è confermato da uno studio di Cueto e Rodriguez (2014). I risultati emersi dall'analisi su dati spagnoli confermano che l'occupazione in attività protette riduce la probabilità di futura occupazione in imprese ordinarie. In definitiva, se da un lato l'occupazione protetta è utile a garantire l'integrazione lavorativa anche per persone con forme di disabilità particolarmente gravi e/o escludenti, dall'altro è probabile che non sia uno strumento utile a raggiungere standard di inclusione sociale adeguati.

Infine, tra gli interventi volti a ridurre il gap occupazionale tra persone con disabilità e non, troviamo i programmi di sussidio ai salari, per cui le imprese che assumono individui con disabilità ricevono un rimborso del salario per questi lavoratori da parte del governo. A questo proposito, le poche evidenze esistenti suggeriscono la loro efficacia sia connessa alla entità del sussidio stesso. Datta Gupta et al. (2015), analizzando gli effetti di una riforma della legislazione danese sui sussidi ai salari, che ha previsto il passaggio dal rimborso pieno a parziale a favore di imprese che impieghino persone con disabilità di lunga durata, trovano che la riforma ha ridotto sostanzialmente le nuove assunzioni di persone con disabilità.

### **1.2.2. I sussidi di disabilità**

I sussidi di disabilità rappresentano un rilevante strumento di sostegno al reddito per le persone in età da lavoro che, a causa di qualche forma di disabilità, vedano compromessa la propria capacità di svolgere un'attività lavorativa (Cervini-Plà et al. 2016). L'analisi economica ha enfatizzato come la corresponsione di sussidi di disabilità possa dar luogo a problemi di informazione asimmetrica tra gli agenti coinvolti, tali da giustificare l'intervento dell'operatore pubblico. L'erogazione dei sussidi di disabilità è, quindi, una prerogativa dell'amministrazione pubblica sebbene, in alcuni paesi, sia frequente il ricorso a forme di assicurazione privata.

Negli ultimi decenni, il numero di individui beneficiari di un sussidio di disabilità è aumentato in molti paesi sviluppati. Ad esempio, nel 2005, c'erano 26 milioni di richiedenti nell'Unione Europea, pari al 5% della forza lavoro, con un aumento di circa 5 milioni di individui rispetto agli anni '90 (Sloane e Jones 2012).

Una linea di letteratura recente ha enfatizzato come i sussidi di disabilità e i sussidi di disoccupazione siano tra loro sostituiti. A questo proposito, Koning e van Vuuren (2010) trovano che un quarto delle iscrizioni ai programmi di sostegno al reddito per persone con disabilità è in realtà costituito da disoccupazione nascosta. Benitez-Silva et al. (2010) dimostrano che i programmi di assicurazione per la disabilità sono stati utilizzati in molti paesi OCSE per ammortizzare gli effetti negativi della crisi economica (si veda McVicar, 2006, 2008 per la Gran Bretagna e gli Stati Uniti rispettivamente). In Italia, le pensioni di invalidità civile sono state spesso utilizzate, soprattutto nelle aree meno sviluppate del paese, come strumento di contrasto alla povertà (Agovino e Parodi 2012).

Un aspetto particolarmente rilevante dei programmi di sussidio e/o assicurazione per la disabilità, riguarda i suoi effetti sull'offerta di lavoro poiché, al pari di altri programmi di sostegno al reddito, possono influenzare le preferenze e le scelte individuali, incluse quelle riguardanti l'offerta di lavoro. A questo proposito, Bound e Burkhauser (1999) forniscono un quadro circostanziato degli effetti economici dei programmi di supporto alla disabilità, soffermandosi sulla situazione statunitense e di alcuni paesi europei, ed enfatizzando il ruolo dei sussidi di disabilità sull'offerta di lavoro.

La feconda letteratura statunitense si è sviluppata all'interno di un contesto in cui la partecipazione al *Social Security Disability Insurance income* (DI) è aumentata in modo notevole a partire dagli anni '90. Il DI è un programma di assicurazione che fornisce assistenza monetaria e sanitaria per individui divenuti disabili che abbiano lavorato un periodo sufficientemente lungo e pagato i contributi per la sicurezza sociale<sup>5</sup>. Secondo Autor e Duggan (2003), il numero di individui non anziani che hanno ricevuto il DI è aumentato del 60% nel periodo compreso tra il 1984 e il 2001. Gli autori asseriscono che questo aumento sarebbe giustificato dalla riduzione della severità delle attività di *screening*, dalla riduzione della domanda di lavoro non qualificato, e dall'incremento del tasso di sostituzione (vale a dire il rapporto tra sussidio e salario) per i lavoratori posizionati sulla coda sinistra della distribuzione dei salari. A questo è corrisposta una riduzione del tasso di disoccupazione delle persone con disabilità, in ragione di una fuoriuscita dal mercato del lavoro, consistentemente con l'ipotesi gli individui utilizzino i sussidi di disabilità in sostituzione dei sussidi di disoccupazione. A sostegno di questa tesi, Black et al. (2002) asseriscono che la partecipazione ai programmi di assicurazione per la disabilità ha risentito dell'occorrenza di shock economici negli anni '70 e '80, deducendo che la partecipazione a tali programmi è influenzata dall'andamento del ciclo economico. Un numero consistente di contributi concentrati sulla situazione nordamericana ha teso ad evidenziare esplicitamente l'esistenza di una relazione

---

<sup>5</sup> Gli individui anziani con disabilità o coloro che non abbiano avuto una storia lavorativa sufficiente per accedere al SSDI e determinate condizioni di reddito, possono invece far riferimento al programma di welfare federale denominato *Supplemental Security Income* (SSI).

negativa tra offerta di sussidi di disabilità e offerta di lavoro di uomini in età adulta, in ragione del classico ruolo disincentivante dei sussidi sull'offerta di lavoro (Parsons 1980). Recentemente, Autor et al. (2016) hanno trovato che negli Stati Uniti, l'allargamento ai veterani del Vietnam del diritto ad accedere al programma di sussidio "*Veterans Affairs Disability Compensation*", ha determinato per questo gruppo una riduzione della probabilità di partecipazione al mercato del lavoro del 18%.

Sebbene questo ruolo disincentivante rappresenti un punto saldo della letteratura di riferimento, alcuni contributi scientifici, ponendo attenzione al ruolo dell'endogeneità (vale a dire l'esistenza di correlazioni non osservabili tra le variabili oggetto di studio), hanno ridimensionato il ruolo disincentivante dei sussidi di disabilità sull'offerta di lavoro (Bound e Waidmann 1992). In particolare, Haveman et al. (1991), tenendo conto dell'endogeneità tra decisioni lavorative e stato di salute, mostrano che simulando un incremento generoso dei sussidi di disabilità si riesce a spiegare non più del 20% della riduzione della partecipazione al mercato del lavoro dei lavoratori più anziani negli Stati Uniti. Bound e Waidmann (1992) evidenziano come, tra il secondo dopoguerra e la fine degli anni '80, si sia registrata una caduta dei tassi di partecipazione maschile al mercato del lavoro di circa il 5% tra gli uomini di età compresa tra 45 e 54 anni e di circa il 20% tra gli uomini di età compresa tra i 55 e i 64 anni. Di queste riduzioni, circa il 50% del primo gruppo e tra il 25% e il 33% del secondo gruppo, sono attribuibili a transizioni verso i programmi di sussidio, riconoscendo a questi ultimi un ruolo importante, ma non esclusivo, per la riduzione dell'offerta di lavoro degli uomini adulti negli Stati Uniti. Più recentemente, sempre per gli Stati Uniti, Maestas et al. (2013) mostrano che l'effetto causale per i riceventi del DI sull'offerta di lavoro è negativo. In particolare, tra gli individui assicurati, la probabilità di occupazione sarebbe stata del 28% più elevata in assenza di assicurazione. L'impatto sarebbe tuttavia molto eterogeneo, essendo compreso in un *range* che va da valori prossimi a zero per le persone con disabilità gravi e il 50% per coloro che presentano forme di disabilità meno severe.

Recentemente, Bound et al. (2014), in uno studio sugli Stati Uniti, confermano che la riduzione della probabilità di occupazione delle persone con disabilità possa solo parzialmente essere ricondotta all'espansione del DI, e che tale contributo sia ulteriormente diminuito nel periodo successivo a metà anni Novanta.

La letteratura che studia la relazione tra sussidi alla disabilità e offerta di lavoro in Canada, ha prodotto risultati contrastanti. Da un lato, Gruber (2000), sfruttando l'impatto di una riforma che nel 1987 incrementò del 36% i sussidi per la disabilità in Québec, ha trovato, in seguito alla riforma, una considerevole riduzione dell'offerta di lavoro dei partecipanti. L'effetto negativo dei sussidi di disabilità sull'offerta di lavoro è parzialmente confermato da un precedente contributo di Maki (1993) su lavoratori canadesi di età compresa tra i 45 e i 64 anni. Facendo riferimento allo stesso contesto istituzionale dell'analisi di Gruber (2000), cioè la riforma dei sussidi di disabilità in Québec del 1987, Campolieti (2004) ha trovato che

l'impatto dei sussidi, pur essendo negativo, perde di significatività in senso statistico, una volta controllato per il ruolo giocato dalla severità delle attività di *screening* associate alla ricezione dei sussidi di disabilità. Campolieti (2004) sottolinea quindi l'importanza dei regimi di *screening* sia per quanto riguarda l'impatto dei sussidi di disabilità sull'offerta di lavoro, sia sulla definizione delle politiche a favore delle persone con disabilità. La rilevanza dei sistemi di *screening* in questo contesto era stata, d'altra parte, già sottolineata da un contributo di Diamond e Sheshinski (1995) relativo agli Stati Uniti.

La letteratura europea sugli effetti occupazionali della ricezione di sussidi di disabilità è meno ampia di quella nordamericana. Il contributo di McVicar (2008) conferma tuttavia che anche nel Regno Unito, a partire dalla fine degli anni '80, vi fu un incremento del ricorso ai sussidi di disabilità. Un risultato interessante all'interno di questa letteratura è che gli interventi mirati a ridurre l'accesso ai sussidi di disabilità, tendono ad incrementare il tasso di disoccupazione (Westerhout 2001). Al contrario, solo le politiche che riducano il rischio di disabilità potrebbero contribuire a ridurre sia la partecipazione ai sussidi di disabilità che ai sussidi di disoccupazione. Più recentemente, sfruttando gli effetti di una variazione esogena dei sussidi di disabilità avvenuta in Germania nel 2001, è stato evidenziato come l'impatto dei sussidi di disabilità sul pensionamento anticipato possa essere relativamente trascurabile (Hanel 2012). Un paio di recenti contributi di Mussida e Sciulli (2016 e 2019) forniscono una stima dell'impatto della ricezione dei sussidi di disabilità sulla probabilità di occupazione in alcuni paesi europei. Pur controllando per eterogeneità non osservata, dipendenza di stato e endogeneità delle condizioni iniziali, la ricezione dei sussidi di disabilità tende a spiegare oltre il 50% della minore probabilità di occupazione delle donne italiane e francesi, mentre l'impatto sarebbe minore per le donne britanniche. Un impatto negativo e significativo, sebbene eterogeneo in termini di magnitudo, emerge anche rispetto a uomini e donne residenti in alcuni paesi dell'Europa centro-orientale.

### 1.2.3. Le legislazioni antidiscriminatorie

Le legislazioni antidiscriminatorie rappresentano un recente, ma importante, passo per l'integrazione lavorativa delle persone con disabilità, in un'ottica di protezione dei loro diritti nel campo dell'occupazione e della formazione. Le prime legislazioni antidiscriminatorie furono introdotte negli Stati Uniti (*Americans with Disabilities Act* – ADA – nel 1990), e nel Regno Unito (*Disability Discrimination Act* – DDA – nel 1995). In Italia, la legge 104/1992 costituì un primo tentativo strutturato da parte del legislatore per la tutela delle persone con disabilità<sup>6</sup>. In Europa, a partire dagli anni 2000, molti paesi hanno introdotto legislazioni antidiscriminatorie, anche sulla spinta della Convenzione ONU sui diritti delle persone con

---

<sup>6</sup> Questo punto è trattato più ampiamente nel capitolo 6.

disabilità, come dettagliato nel corso della terza parte del libro. Ciò nonostante, non sempre tutti i principi della Convenzione sono stati accolti<sup>7</sup> e non sempre è stato chiaro come procedere nel caso in cui i datori di lavoro non applichino le norme. Nell'ambito delle legislazioni antidiscriminatorie, un principio fondamentale è rappresentato dal concetto di accomodamento ragionevole. In altre parole, tali legislazioni chiedono ai datori di lavoro di introdurre degli adattamenti ragionevoli sui posti di lavoro, al fine di renderli adeguati alle condizioni delle persone con disabilità<sup>8</sup>. Tali adattamenti possono andare dall'adattamento delle postazioni di lavoro alla flessibilità dell'orario di lavoro. Sebbene le legislazioni antidiscriminatorie giochino un ruolo importante per favorire l'integrazione lavorativa delle persone con disabilità, alcuni studi relativi agli Stati Uniti hanno sollevato dei dubbi sulla loro efficacia. Acemoglu e Angrist (2001) hanno sottolineato come i costi aggiuntivi associati agli adeguamenti possano produrre effetti potenzialmente negativi sulle performance delle imprese. Nello stesso studio, gli autori hanno dimostrato che l'introduzione dell'ADA ha contribuito in modo consistente a ridurre le ore lavorate da donne e uomini disabili di età inferiore ai 40 anni, mentre un ruolo meno rilevante viene attribuito alla maggior diffusione del DI. Uno studio di Hotchkiss (2004), invece, non documenta effetti particolarmente rilevanti per le persone con disabilità riconducibili dall'introduzione dell'ADA.

Uno studio di Bell e Heitmueller (2009) focalizzato sull'azione del *Disability Discrimination Act* (DDA) nel Regno Unito, testimonia invece l'esistenza di un effetto tendenzialmente negativo in termini occupazionali, probabilmente in conseguenza dell'incertezza sui costi in caso di contenzioso e l'assenza di supporti finanziari adeguati.

L'impatto degli interventi delle politiche di adattamento delle postazioni di lavoro è stato analizzato anche da altri contributi, che tendono a confermarne la rilevanza per l'inserimento lavorativo delle persone con disabilità, ma anche le difficoltà di applicazione. Nell'ambito di questo campo di indagine, Burkhauser et al. (1995), in un'analisi su dati statunitensi, hanno evidenziato che l'adattamento delle postazioni di lavoro può contribuire a ridurre il rischio di perdere il posto di lavoro. Campolieti (2005), in uno studio basato su dati relativi all'Ontario evidenzia come, in realtà, solo alcune modalità di adeguamento alle esigenze dei lavoratori con disabilità, in particolare la flessibilità oraria e l'adattamento delle postazioni di lavoro, siano associabili ad un incremento significativo della durata dei rapporti di lavoro. L'importanza dell'adattamento delle postazioni di lavoro per la durata dei rapporti di lavoro è stata peraltro confermata da un recente contributo di Høgelund e Holm (2014) su dati danesi. Hill et al. (2016), analizzando la situazione di lavoratori ultracinquantenni, mostrano che la pratica dell'accomodamento dei posti di lavoro negli Stati Uniti è relativamente carente, riguardando solo il 25% dei posti

---

<sup>7</sup> Con riferimento all'Italia, questo punto è discusso nel capitolo 7.

<sup>8</sup> Nella seconda parte del libro si approfondisce il caso italiano.