

Legge 12 marzo 1999, n. 68¹¹; verificare lo stato di attuazione dell'art. 9 del Decreto Legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito nella Legge 14 settembre 2011 n. 148, relativo alle compensazioni automatiche da parte di aziende che abbiano più sedi, per riscontrare se vi siano penalizzazioni nell'occupazione di persone con disabilità nel mezzogiorno e rischio di ricostruire "ghetti lavorativi"; prevedere una legislazione *ad hoc* per i lavoratori colpiti da malattie ingratescenti/croniche progressive e per i lavoratori con handicap con connotazione di gravità.

Infine, in materia di *Politiche attive*, il Programma d'azione prevedeva di favorire il miglior funzionamento del collocamento mirato, attraverso: la ridefinizione dei criteri di ripartizione alle regioni dei Fondi previsti dalla Legge n. 68/99 per rendere maggiormente efficaci detti incentivi; la definizione di linee guida di funzionamento dei servizi del collocamento mirato; la informatizzazione di tutti i dati disponibili sul collocamento mirato in modo da elaborare in tempo reale le informazioni e i dati a livello nazionale, regionale e locale; l'istituzione, alle dipendenze dell'Osservatorio, di un centro nazionale, di informazione, consulenza e sostegno in cui raccogliere le buone pratiche di inclusione lavorativa e realizzare una banca dati degli ausili; l'inserimento dell'INAIL nella rete del collocamento mirato territoriale; la previsione, all'interno delle aziende di grandi dimensioni, attraverso forme di incentivazione pubbliche, di una unità tecnica (Osservatorio, Ufficio antidiscriminazione o di parificazione), in stretto raccordo con le rappresentanze sindacali aziendali, che si occupi, con progetti personalizzati, dei singoli lavoratori con disabilità, di affrontare e risolvere problemi legati alle condizioni di lavoro, utilizzando appropriate competenze (*disability manager*, ecc); la valorizzazione del ruolo delle associazioni nel campo dell'intermediazione e del tutoraggio.

A partire dal triennio 2013-2015, periodo di vigenza del primo Programma d'Azione, e in vista dell'adozione del nuovo Programma Biennale elaborato dall'Osservatorio nell'ambito del suo secondo mandato si è reso necessario definire il quadro dei principali risultati raggiunti rispetto alle azioni previste dalla sopra citata Linea di intervento 2 per poter individuare con più efficacia le opzioni di intervento per il successivo triennio.

Un'occasione di riflessione per i rappresentanti delle istituzioni, gli operatori del settore, le parti sociali e le organizzazioni delle persone con disabilità sull'attuazione del precedente Programma nonché, più in generale, sullo stato delle politiche in favore delle persone con disabilità è stata offerta dalla V Conferenza Nazionale sulle politiche in materia di disabilità, tenutasi a Firenze il 16 e 17 settembre 2016. La Conferenza, che ha avuto come focus la discussione del secondo Programma di Azione Biennale, ha affrontato i temi più significativi in materia di disabilità, tra questi l'inclusione lavorativa e la protezione sociale sono state oggetto di uno specifico approfondimento.

Al raggiungimento di alcuni dei risultati attesi ha contribuito l'intervento del legislatore che, durante il secondo mandato dell'Osservatorio, ha rivisto la disciplina dell'inserimento lavorativo delle persone con disabilità nell'ambito della generale riforma del mercato del lavoro operata con il Jobs Act ed, in particolare, delle politiche attive del lavoro, che vede la costituzione di un'Agenzia nazionale (ANPAL)¹² e l'attivazione di strumenti che possono rappresentare opportunità di inserimento per le persone con disabilità che si aggiungono e completano le tutele previste dalla L. 68/1999.

¹¹ Il suddetto Fondo era stato sostanzialmente azzerato per le regioni a statuto ordinario; a decorrere dal 2011 le risorse sono state ripartite esclusivamente alle autonomie speciali.

¹² L'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro è stata istituita con il D.lgs 150/15.

Nello specifico, il capo I del Decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 151 dedicato alla "Razionalizzazione e semplificazione in materia di inserimento mirato delle persona con Disabilità", in attuazione della riforma del lavoro, interviene sotto più profili, consentendo di dare attuazione ad alcune azioni specifiche definite nel percorso di condivisione in seno all'Osservatorio: l'istituzione della Banca Dati del collocamento mirato; la definizione di Linee guida; la modifica del sistema di incentivi; l'introduzione del finanziamento forfettario parziale degli accomodamenti ragionevoli.

L'articolo 8 del Decreto prevede l'istituzione della *Banca dati del collocamento mirato* all'interno della *Banca dati politiche attive e passive* prevista dalla Legge n. 99/2013 che raccoglierà le informazioni relative ai datori di lavoro e ai lavoratori, comprese quelle relative agli accomodamenti ragionevoli, al fine di razionalizzare la raccolta sistematica dei dati disponibili sul collocamento mirato, di semplificare gli adempimenti, di rafforzare i controlli, nonché di migliorare il monitoraggio e la valutazione degli interventi di inserimento lavorativo (art. 9 Legge 68/1999).

L'articolo 1 comma 1 prevede che con uno o più decreti del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, previa intesa in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, vengano definite Linee guida in materia di collocamento mirato delle persone con disabilità. Tali Linee guida, volte a rilanciare lo *spirito* della legge 68/99, costituiranno uno strumento nazionale di nuovo indirizzo e coordinamento per i servizi del collocamento mirato e prevedono la promozione della rete integrata dei servizi del territorio e l'Inail; la partecipazione delle parti sociali, delle associazioni delle persone con disabilità e loro familiari, delle cooperative sociali nelle scelte di programmazione degli interventi. Inoltre, attribuiscono un ruolo di rilievo all'individuazione di modalità di valutazione bio-psico-sociale della disabilità; alla definizione di criteri per l'inserimento lavorativo che tengano conto di barriere e facilitatori ambientali; all'analisi delle caratteristiche dei posti di lavoro, anche con riferimento agli accomodamenti ragionevoli; alla promozione, soprattutto nelle aziende di grandi dimensioni, dell'istituzione di un responsabile per l'inserimento nei luoghi di lavoro.

L'articolo 1, comma 160, della Legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (Legge di stabilità 2015) ha previsto un incremento della dotazione del Fondo Nazionale per il diritto al lavoro dei disabili di cui all'articolo 13, comma 4, della Legge 12 marzo 1999, n. 68 di 20 milioni di euro annui, a decorrere dall'anno 2015.

La disciplina del Fondo Nazionale per il diritto al lavoro dei disabili è stata rivista rafforzando gli incentivi alle assunzioni e rendendoli automatici: gli stessi sono, infatti, per 36 mesi per le assunzioni dei lavoratori con disabilità con riduzione della capacità lavorativa superiore al 67 % (l'incentivo è pari al 35% della retribuzione lorda mensile; sale al 70% per l'assunzione di disabili con riduzione della capacità lavorativa superiore al 79%). Gli incentivi sono inoltre previsti (nell'ammontare del 70% della retribuzione mensile lorda) per un periodo più lungo nel tempo (60 mesi), per le assunzioni di lavoratori con disabilità intellettiva e psichica. Per questi lavoratori sono incentivate anche le assunzioni a tempo determinato di durata non inferiore a dodici mesi. La corresponsione avviene da parte dell'INPS ai datori di lavoro mediante conguaglio nelle denunce contributive mensili. Viene introdotto il finanziamento delle sperimentazioni di inclusione lavorativa delle persone con disabilità da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (art. 13 Legge 68/1999). A partire dai risultati conseguiti, le proposte programmatiche contenute nella nuova Linea di intervento Lavoro e occupazione del secondo Programma sono state articolate in tre diverse azioni per la cui programmazione e attuazione si prevede il coinvolgimento di attori istituzionali e non istituzionali in ragione di una loro specifica responsabilità ed in osservanza del principio di partecipazione della società civile.

La prima azione riguarda l'*Individuazione di interventi specifici di miglioramento e integrazione lavorativa* con l'obiettivo di aggiornare ed adeguare la normativa per rendere più efficaci gli interventi previsti dalla Legge 68/99 e l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità.

La seconda azione è relativa agli *Interventi sull'attività del collocamento mirato* e persegue l'obiettivo di migliorare i processi di programmazione, monitoraggio, e valutazione delle politiche sulla disabilità, oltre a garantire livelli essenziali di funzionamento dei servizi per il collocamento mirato e favorire il *mainstreaming* della disabilità nella raccolta dei dati.

La terza azione, infine, riguarda gli *Interventi di natura tecnica e organizzativa per il miglioramento dell'attività di collocamento mirato* ed è volta al miglioramento dei processi di inclusione lavorativa delle persone con disabilità, al fine di evitare discriminazioni, valorizzare le competenze e garantire continuità sul posto di lavoro.

Tali azioni, così come quelle previste nelle altre Linee di intervento dovranno essere realizzate in attuazione dei principi che hanno ispirato il primo Programma d'Azione come, il rispetto per la dignità intrinseca, l'autonomia individuale, compresa la libertà di compiere le proprie scelte, e l'indipendenza delle persone; la non discriminazione; la piena ed effettiva partecipazione e inclusione nella società; il rispetto per la differenza e l'accettazione delle persone con disabilità come parte della diversità umana e dell'umanità stessa; la parità di opportunità; l'accessibilità; la parità tra uomini e donne.

2.3. I SERVIZI PER IL COLLOCAMENTO MIRATO E I PRINCIPALI DISPOSITIVI NORMATIVI E AMMINISTRATIVI REGIONALI

Nel biennio di riferimento 2014 – 2015, tra le funzioni e i compiti attribuiti alle Province, articolo 6, comma 1, della Legge 12 marzo 1999, n. 68, le Regioni individuano attività di gestione, programmazione, attuazione e verifica degli interventi volti a garantire il diritto al lavoro delle persone con disabilità. A titolo esemplificativo si riporta il caso della Regione Friuli Venezia Giulia che con Legge regionale 29 maggio 2015, n. 13 recante "Istituzione dell'area Agenzia regionale per il lavoro e modifiche della Legge regionale 9 agosto 2005, n. 18 (Norme regionali per l'occupazione, la tutela e la qualità del lavoro), nonché di altre leggi regionali in materia di lavoro", ha riformato l'organizzazione dei servizi per l'impiego e disciplinato il trasferimento alla Regione, a decorrere dal 1° luglio 2015, delle funzioni provinciali in materia di lavoro. La Provincia Autonoma di Bolzano con Legge Provinciale del 14 luglio 2015, n. 7 prevede quali strumenti operativi a supporto dell'inserimento lavorativo delle persone disabili progetti modulati secondo le potenzialità delle persone in interventi di osservazione o di addestramento, oppure in forma di tirocinio finalizzato all'assunzione ovvero in progetti d'integrazione lavorativa permanente a carattere assistenziale. Nel corso di tali progetti le persone con disabilità non sono seguite esclusivamente sotto il profilo lavorativo ma anche sotto quello sociale e sanitario.

I servizi svolti dai Centri per l'Impiego hanno riguardato azioni di accoglienza, consulenza/orientamento, gestione di specifiche procedure amministrative (come avviamenti, iscrizioni, autorizzazioni degli esoneri), gestione del Fondo Regionale disabili, incentivi all'assunzione tramite il Fondo Nazionale disabili. In alcune Regioni come nelle Marche, i casi in cui si riscontrano maggiori difficoltà, vengono gestiti in collaborazione con i servizi Sociali e Sanitari. Tuttavia si evidenzia in alcuni territori, una scarsa integrazione tra le strutture pubbliche, gli operatori privati, i soggetti deputati all'attuazione delle politiche di sviluppo locale e le parti sociali. Tra le informazioni fornite dalle Regioni è emerso che presso i Centri per l'Impiego la figura dell'Operatore ha un ruolo

essenziale nella presa in carico della persona con disabilità dedicando particolare attenzione alla motivazione, alla consapevolezza delle opportunità, alle capacità, potenzialità e aspettative della persona. L'operatore, inoltre, si avvale di strumenti di natura orientativa, promuovendo anche attività di formazione e azioni di mediazione al collocamento.

Nel raccordo con i servizi sociali, sanitari educativi e formativi del territorio è emerso un coinvolgimento, in accordo con l'utente e in un'ottica di lavoro di rete, dei servizi sociali e/o sanitari che hanno in carico la persona con disabilità. I Centri per l'Impiego hanno sviluppato collaborazioni con le reti di aiuto disponibili rivolgendosi non solo all'individuo ma anche all'ambiente nel quale la persona è inserita al fine di attivare sostegni e risorse già presenti o per ricercarne di nuovi. Attraverso la stipula di protocolli con i SIL o con altri soggetti pubblici/privati sono stati definiti gli ambiti di collaborazioni che hanno riguardato anche il monitoraggio e la valutazione degli inserimenti attuati come nel caso dei percorsi personalizzati di tirocinio/formazione. I soggetti coinvolti hanno avuto compiti di definizione e supporto, ciascuno per le proprie competenze, nella progettazione e realizzazione delle attività. In alcune Province ci si è orientati prioritariamente al supporto di iniziative volte al sostegno integrato delle risorse a livello locale, attraverso la coprogettazione degli interventi coinvolgendo i diversi attori locali competenti (Servizi provinciali, Comuni, Ausl, ecc.), anche in raccordo con i Piani di Zona.

Tra gli esiti significativi conseguiti si registra uno sviluppo del processo di uniformità delle procedure adottate, l'attivazione di Servizi di Inserimento Lavorativo Disabili (SILD) e un significativo incremento del livello qualitativo e non solamente quantitativo dell'occupazione delle persone con disabilità in alcuni territori.

E' emerso, inoltre, un potenziamento degli strumenti per la definizione di progetti di integrazione lavorativa, l'ottimizzazione dei tempi di intervento per la risoluzione di criticità nei percorsi di tirocinio/formazione/lavoro, l'ampliamento delle opportunità di formazione mirata all'inserimento lavorativo e il rafforzamento della rete delle aziende disponibili ad accogliere utenti a forte rischio di esclusione dal mercato del lavoro.

La collaborazione con i servizi sociali ha permesso anche l'adozione di provvedimenti concordati (ad esempio nella regolamentazione dei tirocini) e di indirizzi operativi per i CPI e per i SILD.

Nei territori, infine, i diversi protocolli di collaborazione hanno permesso di condividere, tra i vari soggetti che si occupano delle persone con disabilità e della loro inclusione sociale, obiettivi e metodologie di lavoro favorendo una progettazione centrata sulla persona, la sinergia tra le risorse e la maggior efficacia degli interventi.

Tra gli interventi previsti nella programmazione regionale volti a favorire l'inserimento lavorativo delle persone con disabilità le Regioni indicano, oltre ai Progetti sperimentali di inserimento, la stipula di convenzioni con cooperative sociali e interventi di inserimento lavorativo attraverso strumenti specifici quali, contributi all'assunzione, adeguamenti dei posti di lavoro, promozione di tirocini formativi e di orientamento, stage aziendali, borse lavoro socio-assistenziali o di pre-inserimento lavorativo, bonus occupazionali ai fini dell'assunzione, attività di consulenza, supporto e informazione agli Enti che svolgono attività di sostegno e integrazione lavorativa delle persone con disabilità. Alcuni interventi sono inseriti sia all'interno di documenti di programmazione delle politiche attive del lavoro finanziate, a volte in misura prevalente come nel caso della Regione Umbria, con il POR FSE 2014-2020, sia all'interno di documenti di programmazione del Fondo Regionale per l'Occupazione delle persone con disabilità. Tra gli interventi indicati nei suddetti documenti di programmazione sono elencate le seguenti iniziative: attività di coprogettazione comprensiva dell'attività di promozione di tirocini, incentivi a sostegno della mobilità casa lavoro, contributi a persone disabili per gli spostamenti finalizzati al loro inserimento lavorativo, incentivi all'inserimento lavorativo, adattamento del posto di lavoro e rimozione

delle barriere architettoniche, percorsi formativi e azioni di tutoraggio, sostegno all'autoimprenditorialità ed infine contributi a cooperative sociali di tipo B e associazioni di persone con disabilità. I risultati della programmazione hanno visto un miglioramento del grado di collaborazione con il mondo delle imprese a garanzia non solo dell'inserimento lavorativo ma anche della buona inclusione lavorativa, interventi di potenziamento a livello locale dell'integrazione tra servizi e tra politiche educative, della formazione professionale, del lavoro, della cura e dell'inclusione sociale volti a favorire il recupero e l'inserimento lavorativo e sociale delle persone disabili soprattutto grazie alla stipula di convenzioni di inserimento lavorativo. L'ulteriore elemento emerso tra i risultati della programmazione regionale è la possibilità di individuare le migliori modalità operative al fine di integrare le funzioni politiche e tecniche nella pianificazione locale della rete dei servizi e nelle varie fasi di definizione dei progetti di integrazione lavorativa.

Tramite l'utilizzo del Fondo Regionale le iniziative volte a favorire l'inserimento lavorativo delle persone con disabilità hanno riguardato incentivi e contributi finalizzati all'assunzione, realizzazione di percorsi formativi ed iniziative volte a garantire l'accessibilità del posto di lavoro. Per quanto concerne l'attuazione di percorsi formativi finalizzati all'assunzione a tempo indeterminato, lo strumento maggiormente utilizzato e che ha avuto esiti favorevoli è stato quello del tirocinio così come indicato ad esempio dalla Regione Liguria e dalla Regione Piemonte.

Le iniziative finanziate tramite il Fondo Sociale Europeo hanno interessato l'erogazione di contributi finalizzati all'inserimento nel mercato del lavoro, la realizzazione di borse lavoro e operazioni formative a favore delle persone con disabilità. Dalle schede regionali si evince, come ad esempio nel caso della Regione Liguria, che gli interventi formativi sono stati realizzati attraverso approcci di tipo multidimensionale di integrazione tra le politiche (lavoro, assistenza, welfare, sanità, ecc.). Le iniziative, infine, rivolte ai giovani con disabilità sono state collocate all'interno di un quadro più ampio che ha compreso oltre che i beneficiari diretti anche le loro famiglie, gli operatori sanitari di base e quelli specifici ai fini dell'inserimento.

Tra le Buone Prassi realizzate nell'ambito dell'inserimento lavorativo, le Regioni segnalano le sperimentazioni e le iniziative che hanno riguardato azioni di consulenza ed informazione rivolte ad operatori del settore, realizzazione di protocolli di collaborazione al fine di contrastare i processi di esclusione e promuovere percorsi di mediazione, di facilitazione e di supporto che favoriscano l'accesso al diritto al lavoro delle persone con disabilità.

Emerge, inoltre, l'importanza di accordi e collaborazioni tra i vari attori al fine di rendere le buone prassi realizzate, continuative, trasferibili e riproducibili attraverso percorsi condivisi. La Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, ad esempio, cita un accordo con l'Azienda per i Servizi Sanitari n. 6 "Friuli Occidentale" e l'INPS ai fini dell'accertamento dei requisiti sanitari in materia di invalidità civile, cecità civile, sordità civile e handicap. Le finalità dell'accordo hanno riguardato la semplificazione, l'uniformità e l'abbreviazione della gestione delle procedure concernenti il riconoscimento della disabilità e la concessione dei benefici economici.

Sono stati individuati, infine, progetti per l'accompagnamento all'occupabilità attraverso i lavori socialmente utili, progetti sperimentali di formazione sull'agricoltura sociale, progetti di innovazione tecnologica e la realizzazione di applicativi informatici per la gestione dei procedimenti relativi al collocamento mirato.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

CAPITOLO 3

IL COLLOCAMENTO MIRATO NELLO SCENARIO DEL MERCATO DEL LAVORO IN ITALIA

3.1. LO SCENARIO NAZIONALE DEL MERCATO DEL LAVORO NEL BIENNIO 2014-2015

Le riforme intervenute nella regolamentazione del mercato del lavoro varate in Italia negli anni recenti sono state caratterizzate da un marcato approccio sistemico.

Nel periodo successivo alla fase recessiva, la legge delega 183/2014 (il c.d. Jobs Act) è intervenuta modificando aspetti determinanti della regolamentazione sul lavoro: dalle forme contrattuali alle politiche attive, dall'avvio di un sistema di assicurazione sociale per il lavoro alla riorganizzazione del modello di erogazione dei servizi per l'impiego. Tale impianto affronta in modo organico l'intero assetto della normativa sul lavoro, in accordo con l'approccio sistemico previsto dalla *Flexicurity*: la riduzione delle tutele previste dalla vecchia disciplina sul licenziamento (il contratto a tutele crescenti, d.lgs. 23/2015) è bilanciata, nella volontà del legislatore, dall'allargamento degli ammortizzatori sociali e dal disegno di un più efficace, ed efficiente, sistema di servizi per l'impiego, in grado di rendere più fluida la ricollocazione dei lavoratori espulsi; periodi più brevi di disoccupazione implicano inoltre un utilizzo più efficiente delle risorse destinate agli strumenti di sostegno al reddito¹³. Sul fronte della disciplina relativa ai contratti l'obiettivo del Jobs Act era quello di incentivare il ricorso al contratto di lavoro a tempo indeterminato agendo contemporaneamente su due aspetti principali¹⁴. In primo luogo, attraverso il d.lgs 23/2015 si è intervenuti sull'impianto normativo attraverso la ridefinizione della disciplina relativa ai licenziamenti illegittimi ed alla introduzione del "contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti" applicabile a tutti i lavoratori assunti dopo il 7 marzo 2015 (data di entrata in vigore del D.lgs 23/2015). La revisione delle altre forme contrattuali (d.lgs 81/2015), operata attraverso il c.d. Codice Contratti, aveva l'obiettivo di orientare i rapporti di lavoro atipici verso il lavoro dipendente a tempo indeterminato¹⁵. In questo senso va ricordato soprattutto l'abrogazione del lavoro a progetto e il contrasto all'abuso del contratto di collaborazione.

In secondo luogo il Governo ha agito attraverso la predisposizione di un incentivo economico al fine di sostenere le assunzioni con contratto a tempo indeterminato e limitare il ricorso a forme di lavoro maggiormente flessibili. Tale incentivo previsto dalla Legge di Stabilità 2015 si è sostanziato in due interventi specifici. Il primo ha riguardato la totale deducibilità del costo del personale a tempo indeterminato dalla base imponibile Irap¹⁶. Il secondo incentivo, introdotto per la prima volta, ha previsto un esonero contributivo triennale (non comprendente i premi INAIL e con un tetto annuo pari a 8.060 €) per le

¹³ Marocco M (2016), Il Jobs Act: analisi di una riscrittura del diritto del lavoro, in Canal T. (a cura di), L'Italia fra Jobs Act ed Europa 2020. Rapporto di monitoraggio del mercato del lavoro 2015, Isfol, I Libri del Fondo sociale Europeo, <https://goo.gl/QschcT>; Marocco M. (2014), Un anno di transizione: verso una nuova riforma del mercato del lavoro, in Baronio G. (a cura di), Rapporto di monitoraggio del mercato del lavoro 2014, Isfol, I Libri del Fondo sociale Europeo, <https://goo.gl/fVMXR5>

¹⁴ Bergamante F. et Alti (2015), Dinamica dei contratti di lavoro e incentivi all'assunzione a tempo indeterminato, Luglio 2015, Isfol, <https://goo.gl/skcfdp>; Baronio et Alti (2015), La dinamica dei contratti di lavoro nello scenario delle politiche per l'occupazione: il biennio 2013-2014, Giugno 2015, Isfol, <https://goo.gl/4tt1S9>

¹⁵ Vedi nota n.13

¹⁶ Tale deducibilità era già stata introdotta dalle Legge di Stabilità 2014, ma con una consistenza inferiore.

assunzioni a tempo indeterminato effettuate nel periodo 1° gennaio 2015-31 dicembre 2015¹⁷. Tale sgravio viene riconosciuto anche nel caso di trasformazioni di contratti di lavoro a tempo indeterminato; dallo sgravio sono escluse le assunzioni di personale con contratto di apprendistato e a chiamata e i lavoratori che nei 6 mesi precedenti l'assunzione erano già dipendenti a tempo indeterminato, anche con un altro datore di lavoro e le persone che nei 3 mesi antecedenti il 1° gennaio 2015 erano a tempo indeterminato presso società controllate o collegate.

Per quanto riguarda il tema degli ammortizzatori sociali, il Jobs Act e i relativi decreti attuativi sono intervenuti sia su quelli in costanza di rapporto di lavoro, sia su quelli riferiti ai casi di disoccupazione involontaria. Nel primo caso si è trattato principalmente di equilibrare, anche finanziariamente, il sistema di sicurezza sociale in favore di quanti risultavano privi di protezione. Da questo punto di vista si è scelto di combattere l'uso distorto di questi strumenti, riscrivendone la disciplina in senso maggiormente assicurativo e introducendo più stringenti meccanismi di condizionalità allo scopo di utilizzare i risparmi ottenuti per sostenere il reddito dei disoccupati e l'implementazione delle politiche attive del lavoro.

Sul fronte degli ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria sono stati ampliati i requisiti di accesso intervenendo anche sulla prestazione adeguandola alla pregressa storia contributiva (importo, durata, *decalage*). Inoltre si è introdotto un secondo livello di sussidio in favore dei disoccupati in condizioni di bisogno (Asdi) che interviene laddove sia scaduta la Naspi, ma non si sia ancora trovato un impiego.

Infine, in tema di politiche attive il d.lgs 150/2015 ha istituito l'Agenzia nazionale per le politiche attive (Anpal) che, oltre a coordinare la rete dei servizi per il lavoro e a vigilare su di essi, ha il compito di regolamentare una serie di strumenti tecnici (costi standard, profilazione dell'utenza, assegno di ricollocazione, ecc.).

Ulteriori interventi normativi hanno avuto come obiettivo principale quello di creare nuova occupazione; si è inteso perseguire tale finalità incentivando le assunzioni di alcuni segmenti della popolazione attiva, riducendo il costo del lavoro e aumentando la flessibilità in entrata.

Un primo elemento da considerare è l'art.24 della L. 201/2011 che ha innalzato l'età pensionabile e la L. 92/2012 (c.d. Legge Fornero) che ha introdotto un incentivo finalizzato all'assunzione anche degli ultracinquantenni disoccupati da 12 mesi; tra le altre misure, la Legge Fornero, ha inoltre rifinanziato la legge per l'imprenditoria giovanile e i progetti non-profit promossi anche dai giovani. A partire dal 2012 e dalla L. 92/2012 si è intervenuti inoltre semplificando il contratto di apprendistato e rendendo più semplice il ricorso alle assunzioni con contratto a tempo determinato.

Il 2013 rappresenta l'inizio di un investimento consistente sia in termini di risorse economiche, sia di strutture e di governance sulle fasce più giovani. Il primo passo è sicuramente il D.l. 76/2013 che, in particolare, ha previsto un incentivo economico (che si aggiunge a quelli introdotti dalla Legge Fornero) per l'assunzione di lavoratori nella fascia d'età 18-29 anni privi di un impiego da almeno sei mesi o non in possesso di un diploma di scuola media superiore o professionale.

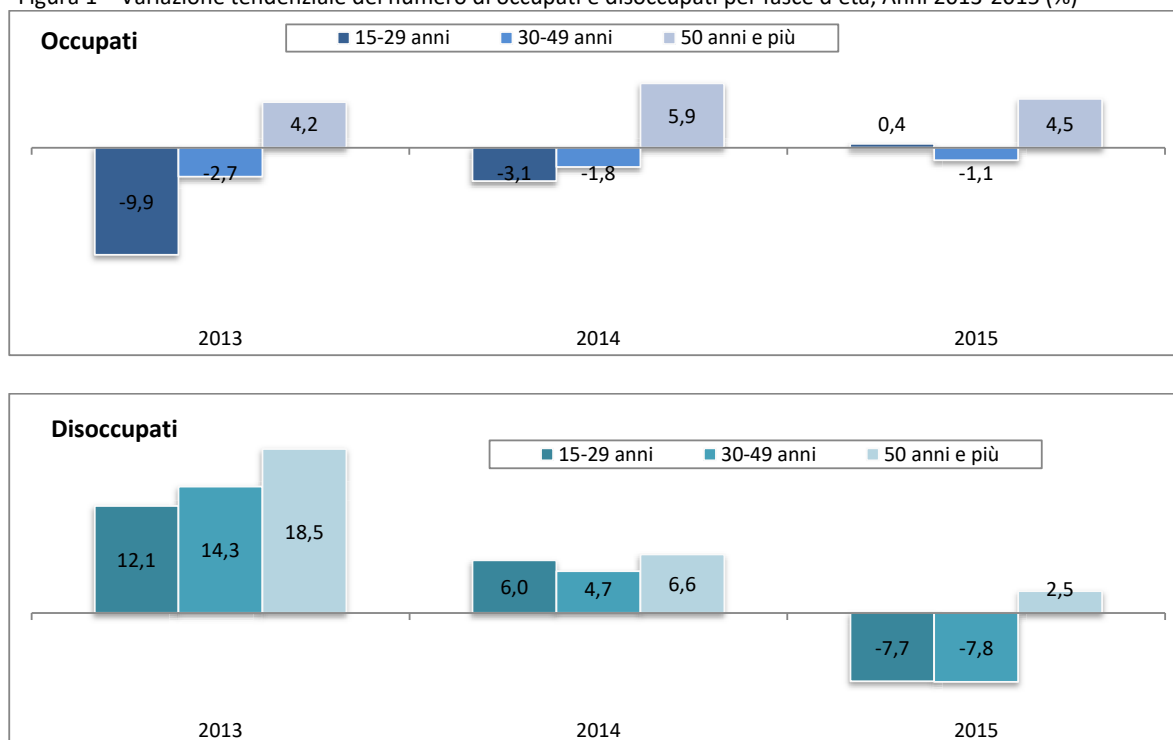
Alla fine del 2013 viene presentato il "Piano italiano per la Garanzia Giovani" alla Commissione europea le cui risorse agiranno in modo complementare rispetto a quelle destinate a quelle previste nel D.l. 76/2013, mentre con la Legge di stabilità per il 2015, lo sgravio contributivo a favore dell'assunzione dei disoccupati di lunga durata (istituito già

¹⁷ L'incentivo è stato riconfermato anche nel 2016, seppur con una riduzione sia dell'importo dello sgravio, sia della sua durata.

dalla L. 407/1990) viene spostato verso le nuove assunzioni e, dunque, presumibilmente indirizzato per lo più all’inserimento alle fasce d’età meno mature.

In tale contesto, la lunga fase recessiva ha portato ad un maggior ricorso alle forme di lavoro atipiche e l’impatto negativo più consistente si è osservato soprattutto per i più giovani. Tuttavia già a partire dal 2014 si osserva una certa attenuazione della riduzione del numero di occupati più giovani (figura 1) e una variazione positiva (seppur non particolarmente rilevante) nel 2015.

Figura 1 – Variazione tendenziale del numero di occupati e disoccupati per fasce d’età, Anni 2013-2015 (%)



Fonte: elaborazioni INAPP su dati Istat-RCFL

Nella fascia d’età dai 50 anni in su, invece, la variazione tendenziale positiva già visibile negli anni precedenti prosegue e incrementa la sua crescita, anche grazie alla spinta data dall’innalzamento dell’età pensionabile introdotto dalla riforma pensionistica e traina i risultati positivi in termini di andamenti dell’occupazione di tutta la popolazione¹⁸. Si registrano anche lievi incrementi dei tassi di occupazione fino ai 49 anni, seppure senza riuscire a colmare il gap con i livelli registrati prima della crisi.

Il 2014 si presenta come anno in cui anche rispetto alla disoccupazione si iniziano a intravedere andamenti positivi; tuttavia il vero segnale di discontinuità si evidenzia nel 2015, anno in cui dopo la diminuzione del numero di disoccupati è in termini tendenziali particolarmente evidente e riguarda i giovani, ma anche la fascia centrale degli adulti.

¹⁸ Vedi nota n. 22

3.2. I PRINCIPALI ANDAMENTI DI LIVELLO NAZIONALE RELATIVI AL COLLOCAMENTO MIRATO**3.2.1. IL FUNZIONAMENTO DELLA NORMATIVA NELL'ANALISI DEI PRINCIPALI DATI DI FLUSSO**

La quota di nuovi iscritti con disabilità al collocamento mirato risulta pari a poco più di 78.000 persone nel 2014, per salire a quasi 92.000 l'anno successivo (tabella 1). La differenza rilevante fra le due annualità non dipende da caratteristiche proprie delle modalità di rilevazione, poiché in entrambe le annualità si riscontra la pressoché totale assenza di mancate risposte. Rispetto al biennio precedente 2012-2013, la quota di iscrizioni annuali risulta incrementata nel 2014 del 4,5% rispetto al 2012 e del 14,7% rispetto al dato 2013. L'incremento nel 2015 è significativamente superiore, essendo pari al 23,6% rispetto al 2012 e al 35,1% rispetto al 2013. Questi differenziali positivi vanno comunque considerati tenendo conto del numero di Province non rispondenti: nel biennio precedente esse erano 14 nel 2012 e a 10 nel 2013; nella rilevazione corrente abbiamo invece 4 Province non rispondenti nel 2014 e 8 nel 2015, tutte concentrate al Sud.

Tabella 1 - Iscritti nell'elenco del collocamento obbligatorio, classificate per tipologia di invalidità, dal 1 gennaio al 31 dicembre

	2014			2015		
	Uomini	Donne	Totale	Uomini	Donne	Totale
Invalidi civili	41.634	32.418	74.052	48.294	38.745	87.039
Invalidi del lavoro	1.348	248	1.596	1.409	224	1.633
Invalidi di guerra, invalidi civili di guerra e invalidi per servizio	188	43	231	175	14	189
Non vedenti	190	117	307	215	159	374
Sordi	415	311	726	415	330	745
N.d.	676	456	1.132	1.112	801	1.913
Totale	44.451	33.593	78.044	51.620	40.273	91.893

Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Inapp. 2017

Nonostante le differenze in termini assoluti, i due bienni fanno registrare una suddivisione per genere del tutto analoga. Le donne con disabilità iscritte nel corso dell'anno rappresentano infatti il 43% nel 2014 e il 43,8% l'anno successivo ed erano rispettivamente il 43,9% nel 2012 e il 42,7% nel 2013, confermando un significativo differenziale rispetto agli uomini. Tale differenziale risulta massimo fra gli invalidi del lavoro ovvero di guerra e per servizio, in conseguenza di un originario divario negativo di partecipazione femminile alle vicende belliche e allo stesso mercato del lavoro. Fra le altre categorie degne di nota, risulta più ampio fra i non vedenti rispetto ai sordi, con una leggera tendenza a ridursi nel 2015.

Specularmente al dato sulle iscrizioni, le cancellazioni (tabella 2) testimoniano di un discreto flusso in uscita dal sistema del collocamento mirato: in pratica nel 2014 ogni 2,5 nuove iscrizioni si registra 1 cancellazione, rapporto che sale a 3,6 a 1 nel 2015. Tale rapporto è praticamente uguale per entrambe i generi. La composizione per genere dei totali e delle singole categorie rispecchia sostanzialmente quella delle iscrizioni, mentre occorre rilevare una forte componente di casi nei quali non è risultata disponibile la tipologia (28,5% nel 2014 e 32,4% l'anno successivo).

Tabella 2 - Cancellazioni degli iscritti dall'elenco del collocamento obbligatorio, classificate per tipologia di invalidità, dal 1 gennaio al 31 dicembre

	2014			2015		
	Uomini	Donne	Totale	Uomini	Donne	Totale
Invalidi civili	12.342	9.599	21.941	9.090	7.441	16.531
Invalidi del lavoro	387	72	459	317	24	341
Invalidi di guerra, invalidi civili di guerra e invalidi per servizio	106	12	118	70	11	81
Non vedenti	31	27	58	28	34	62
Sordi	134	73	207	130	62	192
N.d.	5.079	3.991	9.070	4.199	4.059	8.258
Totale	18.079	13.774	31.853	13.834	11.631	25.465

Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Inapp. 2017

L'esame delle motivazioni delle cancellazioni occorse nell'anno di riferimento fornisce lo spunto per alcune riflessioni (tabella 3). In primo luogo l'informazione contenuta nella tabella è risultata disponibile solo nel 18,8% del numero di cancellazioni presentato nella tabella 2 nel 2014 e nel 28,1% nel 2015. Le persone con disabilità per le quali i servizi non hanno potuto identificare la motivazione della cancellazione rappresentano rispettivamente il 21,5% del totale delle cancellazioni registrate nel 2014 e il 25,8% nel 2015.

Tabella 3 - Cancellazioni degli iscritti dall'elenco del collocamento obbligatorio, classificate per causale dal 1 gennaio al 31 dicembre

	2014			2015		
	Uomini	Donne	Totale	Uomini	Donne	Totale
Trasferimento iscrizione presso altro servizio	1.011	619	1.630	874	551	1.425
Mancata risposta alla convocazione, per due volte consecutive, senza giustificato motivo o rifiuto il posto di lavoro offerto	64	45	109	131	96	227
Richiesta dell'iscritto	177	150	327	136	111	247
Raggiungimento età pensionabile	1.200	842	2.042	927	447	1.374
Perdita residue capacità lavorative	58	44	102	89	51	140
Perdita condizione di disabilità	758	718	1.476	279	245	524
Decesso	204	88	292	1.794	1.436	3.230
N.d.	3.997	2.853	6.850	3.719	2.846	6.565
Totale	7.469	5.359	12.828	7.949	5.783	13.732

Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Inapp. 2017

Fra i casi noti, si vede come la mancata risposta alla convocazione, per due volte consecutive, senza giustificato motivo o il rifiuto del posto di lavoro offerto rappresentino

una delle modalità meno frequenti, in entrambe le annualità (l'1,8% nel 2014 e il 3,2% l'anno seguente). In maniera analoga la cancellazione dietro richiesta dell'iscritto e la perdita delle residue capacità lavorative non sembrano essere eventualità amministrative molto frequenti.

Il raggiungimento dell'età pensionabile pesa per il 34,2% nel 2014 e si ridimensiona fino al 19,2% nel 2015, con una flessione della componente femminile nella seconda annualità, cosa che potrebbe essere messo in relazione con il progressivo innalzamento dell'età pensionabile, in conseguenza delle recenti riforme. La perdita della condizione di disabilità e il decesso dell'iscritto assumono maggior rilevanza rispettivamente nel 2014 (24,7%) e nel 2015 (45,1%), presumibilmente in relazione alla conduzione di operazioni di pulizia degli elenchi, da parte dei servizi competenti.

Degno di nota, infine, il peso assunto in ambedue le annualità dalle cancellazioni avvenute per trasferimento dell'iscrizione presso un altro servizio (12,7% nel 2014 e 10,4% nel 2015), a riprova di una discreta mobilità esercitata da una porzione di lavoratori nella sperimentazione di canali di ricerca differenziati su base territoriale, che vede le donne non molto distanti dalle modalità di comportamento degli uomini.

Si tratta di andamenti che risultano marcatamente influenzati in primo luogo dalle mancate risposte, considerando che 9 Province nel 2014 e 10 nel 2015 non risultano aver fornito il dato delle cancellazioni. Ad un esame più dettagliato si vede poi che nel 2014 alcune Regioni quali la Campania, l'Emilia Romagna, Lazio, Piemonte e Sicilia rappresentano da sole il 78% circa del totale delle cancellazioni, per entrambi i generi. L'anno seguente, Lazio e Sicilia spiccano arrivando insieme a coprire il 52,5% del totale delle cancellazioni.

Distorsioni di questo tipo risultano presumibilmente connesse a modalità e tempi differenti adottati dalle rispettive Amministrazioni per registrare le varie fattispecie di cancellazione. Dopo le iscrizioni nel corso dell'anno, gli avviamenti rappresentano il secondo dato di flusso di maggior rilevanza per analizzare l'applicazione della normativa sul diritto al lavoro delle persone con disabilità, riguardo sia ai datori di lavoro privati, che a quelli pubblici (tabella 4).

Tabella 4 - Avviamenti degli iscritti nell'elenco del collocamento obbligatorio, presso datori di lavoro privati e pubblici (v.a. e %). Per genere.

	v.a.			v%		
	Uomini	Donne	Totale	Uomini	Donne	Totale
Avviamenti presso datori di lavoro privati 2014	13.801	11.531	25.332	54,5	45,5	100,0
Avviamenti presso datori di lavoro pubblici 2014	703	1.433	2.136	32,9	67,1	100,0
Totale 2014	14.504	12.964	27.468	52,8	47,2	100,0
Avviamenti presso datori di lavoro privati dal 1 gennaio al 23 settembre 2015	10.619	8.128	18.747	56,6	43,4	100,0
Avviamenti presso datori di lavoro privati dal 24 settembre al 31 dicembre 2015	5.217	3.822	9.039	57,7	42,3	100,0
Avviamenti presso datori di lavoro pubblici 2015	662	583	1.245	53,2	46,8	100,0
Totale 2015	16.498	12.533	29.031	56,8	43,2	100,0

Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Inapp. 2017

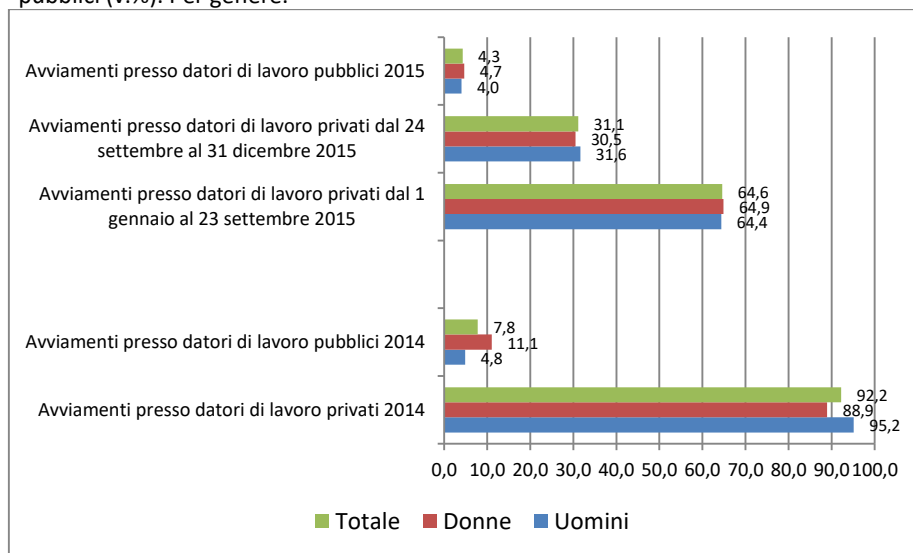
Rispetto al biennio precedente, il complesso degli avviamenti risale in termini assoluti, arrivando a toccare nel 2014 le 27.468 unità, che giungono a superare le 29.000 nel 2015 (si ricorderà che nel 2013 erano stati registrati in totale 18.295 avviamenti, a fronte di 10 Province non rispondenti alla rilevazione). Nello specifico, rispetto al 2013, nel 2014 si assiste ad un incremento pari a più del 50%, cui si aggiunge un ulteriore incremento di poco meno del 6% tra il 2014 e il 2015.

Volendo analizzare meglio l'andamento del flusso, nel 2012 per ogni avviamento si sono registrati 3,9 iscrizioni, nel 2013 questo rapporto è sceso a 3,7, per scendere ancora a 2,8 nel 2014 e risalire a 3,2 nel 2015. Per valutare correttamente il dato occorre però ricordare che, per quanto riguarda gli avviamenti presso datori di lavoro privati 5 Province nel 2014 e 8 nel 2015 non hanno fornito i dati; in riferimento agli avviamenti presso datori di lavoro pubblici, le Province mancanti sono state rispettivamente 13 nel 2014 e 12 nel 2015.

Il complesso degli avviamenti mostra differenziali di genere uguali o inferiori di alcuni punti percentuali rispetto a quelli riscontrabili nelle iscrizioni avvenute nel corso dell'anno. Unica eccezione, gli avviamenti presso datori di lavoro pubblici nel 2014, dove la componente femminile risulta più che doppia di quella maschile, a causa di un dato relativo alla Regione Puglia che da sola copre oltre il 54% degli avviamenti.

Nel complesso, gli avviamenti presso datori di lavoro privati rappresentano oltre il 92% del totale nel 2014 e poco meno del 96% nel 2015 (figura 2).

Figura 2 - Avviamenti degli iscritti nell'elenco del collocamento obbligatorio, presso datori di lavoro privati e pubblici (v.%). Per genere.

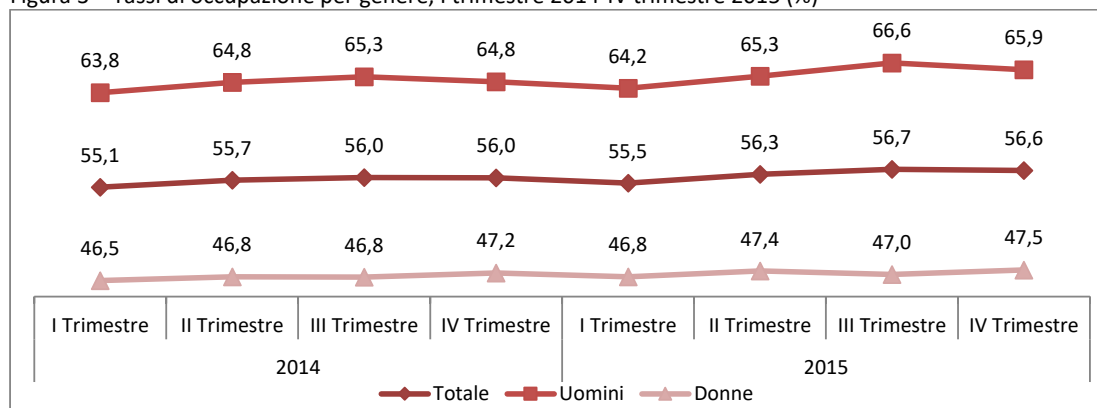


Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Inapp. 2017

Sul fronte dell'occupazione il 2014 è un anno sostanzialmente caratterizzato da instabilità, per lo più dovuta alle attese circa i contenuti della Legge delega. Si tratta di un periodo di transizione in cui i datori di lavoro hanno reagito a quello che è stato definito l'effetto

“annuncio” delle misure contenute nel Jobs Act e soprattutto dell’incentivo economico all’assunzione a tempo indeterminato¹⁹.

Figura 3 – Tassi di occupazione per genere, I trimestre 2014-IV trimestre 2015 (%)



Fonte: elaborazioni INAPP su dati Istat-RCFL

In questa fase di transizione si osservano variazioni nei tassi di occupazione della popolazione generale, soprattutto riferiti alla componente maschile, i cui valori si modificano con una maggiore ampiezza (sia in negativo, sia in positivo) rispetto a quanto si osserva per le donne (figura 3). Tale differenza risulta ancor più marcata guardando ai tassi di occupazione riferiti al 2015. È comunque evidente che il 2015 sia stato un anno di ripresa dell’occupazione su cui ha anche inciso il supporto dato dall’incentivo economico alle assunzioni a tempo indeterminato il cui peso è cresciuto in termini di incidenza.

Poiché, come già ricordato, nel corso del 2015 è entrato in vigore il D.lgs 14 settembre 2015, n. 151, la rilevazione chiedeva alle Amministrazioni rispondenti di disaggregare alcuni dati specifici, suddividendo l’anno in due periodi; dal 1 gennaio al 23 settembre 2015 (data di entrata in vigore del Decreto) e dal 24 settembre al 31 dicembre. Per quanto riguarda nello specifico gli avviamenti, il primo dato che si può rilevare, in aggiunta all’aumento su base annuale, è che scavalcando questa data di riferimento si passa da una media di 2.083 avviamenti al mese ad una di 3.013, con un incremento del valore medio del 44,6%. L’incremento è presente in entrambi i generi, ma è più alto fra gli uomini (47,4%) che fra le donne (41,1%).

È verosimile che alcune delle previsioni della normativa modificata dal D.lgs 151/2015 abbiano potuto giocare un ruolo positivo in questo ambito. Ci riferiamo in particolare all’ampliamento della possibilità del ricorso alla richiesta nominativa, non invece alla nuova modalità di corresponsione degli incentivi di cui all’art. 13 della Legge 68/99, la cui applicazione è stata prevista dal legislatore alle assunzioni effettuate a partire dal 1 gennaio 2016.

L’articolazione per tipologia di invalidità degli avviati (tabella 5), sia presso datori di lavoro privati soggetti ad obbligo che non soggetti, rispecchia abbastanza fedelmente quella degli iscritti nel corso dell’anno, mostrando una forte concentrazione di invalidi civili sia fra gli

¹⁹ Infatti già a partire da aprile 2014 era iniziato il percorso di definizione dei contenuti del Jobs Act, così come da ottobre si prefigurava l’ipotesi dell’incentivo economico destinato alle assunzioni a tempo indeterminato effettuate nel 2015.

uomini che fra le donne e una significativa presenza di invalidi del lavoro fra i lavoratori maschi.

Tabella 5 - Avviamenti degli iscritti nell'elenco del collocamento obbligatorio, presso datori di lavoro privati per tipologia di invalidità (v.a.)

dal 1 gennaio al 31 dicembre 2014			
	Uomini	Donne	Totale
Invalidi civili	12.169	10.649	22.818
Invalidi del lavoro	435	43	478
Invalidi di guerra, invalidi civili di guerra e invalidi per servizio	72	31	103
Non vedenti	41	35	76
Sordi	121	73	194
N.d.	963	700	1.663
Totale	13.801	11.531	25.332
dal 1 gennaio al 23 settembre 2015			
	Uomini	Donne	Totale
Invalidi civili	9.402	7.531	16.933
Invalidi del lavoro	269	35	304
Invalidi di guerra, invalidi civili di guerra e invalidi per servizio	99	3	102
Non vedenti	22	27	49
Sordi	92	57	149
N.d.	735	475	1.210
Totale	10.619	8.128	18.747
dal 24 settembre al 31 dicembre 2015			
	Uomini	Donne	Totale
Invalidi civili	4.411	3.332	7.743
Invalidi del lavoro	146	31	177
Invalidi di guerra, invalidi civili di guerra e invalidi per servizio	51	-	51
Non vedenti	14	16	30
Sordi	60	40	100
N.d.	535	403	938
Totale	5.217	3.822	9.039

Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Elaborazioni Inapp. 2017

Maggiormente elevata rispetto al flusso delle iscrizioni si presenta la quota di casi per i quali la tipologia di invalidità non è risultata disponibile. Infine, nel periodo 24 settembre 31 dicembre 2015, si assiste ad un aumento della percentuale dei casi non classificati.

Come negli anni passati, l'interesse dei datori di lavoro privati per la possibilità rappresentata dalla modalità di avviamento mediante richiesta nominativa si dimostra incontrovertibile (figura 4) e in aumento rispetto al biennio precedente. Se infatti nel 2012 si registrava il ricorso all'avviamento da graduatoria nell'8,5% dei casi e tale percentuale scendeva a 6,1% nel 2013, nel 2014 è il 5,6% degli avviamenti a rispondere a questa