

come per l'amministrazione delle liste uniche (66,7%), il ruolo degli uffici provinciali resta centrale e difficilmente delegabile ad altri, siano essi CPI o enti esterni all'amministrazione provinciale. Rimanendo nell'ambito delle attività a carattere prevalentemente amministrativo, la cura dei prospetti informativi presentati dalle imprese (27,4%) e la verifica del rispetto dell'obbligo di assunzione e rilasci della certificazione di ottemperanza (25,5%) mostrano una partecipazione dei CPI di natura gestionale, che appare in ogni caso marginale ed allocata in specifiche realtà del nord del Paese.

Situazione differente viene dichiarata per quelle funzioni legate al rapporto diretto con l'utenza. In questo caso le percentuali presentano una responsabilizzazione dei soggetti coinvolti maggiormente diffusa, mostrando il ruolo di sportello al cittadino con il quale i Centri per l'impiego si propongono in molte realtà territoriali. Nel caso dei Colloqui di orientamento e dello sviluppo del percorso formativo, in particolar modo, il 51% dei CPI afferma di avere un ruolo sia nella loro gestione (36% dei casi), sia unicamente di livello esecutivo (11,8%). Ad essi, si aggiungono per tali attività altri enti esterni che, nel 12% dei casi vengono incaricati dalle amministrazioni provinciali di garantire un supporto organizzativo e di servizi all'utenza. Altra voce significativa può essere indicata nell'Incontro domanda/offerta di lavoro, attività assicurata dai Centri in 47 casi su 100, testimoniando nuove competenze nel confronto con i datori di lavoro che si aggiungono a quelle ormai consolidate dell'orientamento e del bilancio di competenze.

Entrambi i casi menzionati sembrano confermare un adeguamento dei processi di delega alle capacità espresse dai diversi livelli di governo del territorio, oltre che una maggiore attenzione espressa dai servizi competenti nei confronti dei fabbisogni delle differenti utenze. Altro argomento è quello rappresentato dalla stipula delle convenzioni, per la quale risulta tuttora necessaria una supervisione a livello provinciale (65,7% con ruoli gestionali).

1.4 GLI ISCRITTI AGLI ELENCHI DEL COLLOCAMENTO OBBLIGATORIO

L'iscrizione agli elenchi unici provinciali ai sensi della Legge 68/99 rappresenta, per la persona con disabilità, il primo contatto diretto con i servizi competenti per il collocamento mirato. Dai dati forniti dalle Regioni in occasione della stesura della precedente II Relazione al Parlamento¹⁶, risultava come nel dicembre 2003 il numero di iscritti a queste liste fosse di 496.665 individui, comprendendo in questo aggregato anche le persone iscritte ex art. 18 della stessa legge¹⁷. E' qui opportuno ricordare che la Legge 68/1999 agisce solo sui disabili. Per la categoria sopra menzionata, invece, in attesa dell'adozione di una specifica disciplina a loro rivolta, viene attribuita una limitata quota di riserva nelle imprese che occupano più di cinquanta dipendenti¹⁸.

Tabella 1.6 - Iscritti in Italia alle liste uniche del collocamento obbligatorio al 31 dicembre, per tipologia e per sesso. Anni 2004 - 2005. (v.a. e %)

	Anno 2004				Anno 2005			
	Totale	Uomini	Donne	Prov. rispond.	Totale	Uomini	Donne	Prov. rispond.
N° iscritti disabili - Al 31 dicembre	525217	272428	252789	87	589543	292237	297306	100
N° iscritti disabili disponibili al lavoro - Al 31 dicembre	195226	95092	100134	68	401203	201880	199323	94
N° iscritti ex art. 18 - Al 31 dicembre	47055	21388	25667	87	45274	20611	24663	100
N° TOTALE iscritti - Al 31 dicembre	575.487	295.158	280.329	87	645.220	317.291	327.929	100

Fonte: Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

¹⁶ II Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della Legge 12 marzo 1999 n.68 "Norme per il diritto al lavoro dei disabili. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Roma, giugno 2004.

¹⁷ Orfani e coniugi superstiti di coloro che siano deceduti per causa di lavoro, di guerra o di servizio, ovvero in conseguenza dell'aggravamento dell'invalidità riportata per tali cause, nonché i coniugi e i figli di soggetti riconosciuti grandi invalidi per causa di guerra, di servizio e di lavoro e i profughi italiani rimpatriati, il cui status è riconosciuto ai sensi della legge 26 dicembre 1981, n. 763 (Art. 18, legge 68/99).

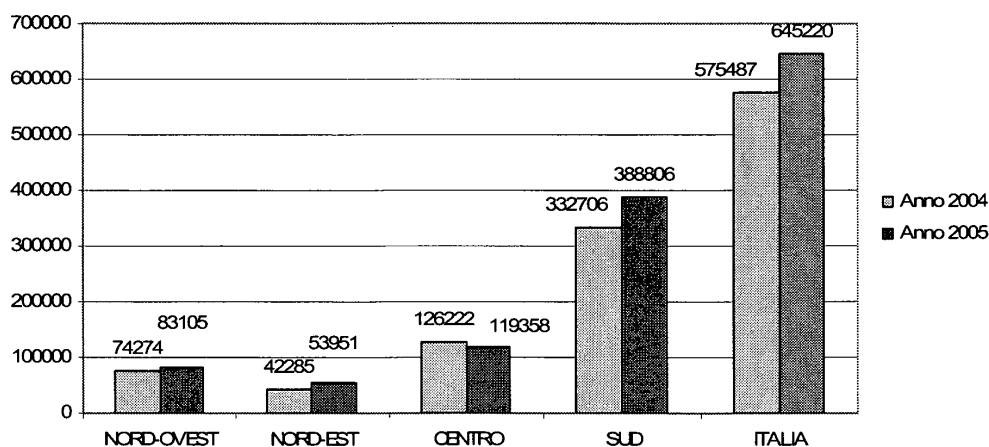
¹⁸ Nel corso delle audizioni in sede di commissione del Senato sull'indagine conoscitiva, "numerosi interventi si sono soffermati sull'articolo 18: esso stabilisce, al comma 1, che esiste un diritto dei lavoratori già occupati, collocati stabilmente per effetto della previdente disciplina, alla conservazione del posto di lavoro e alla computabilità ai fini della legge. Il successivo comma 2 ha dettato invece una disciplina transitoria, in attesa di una organica riforma del settore, che stabiliva in favore di orfani e coniugi superstiti di coloro che siano deceduti per causa di lavoro, di guerra o di servizio, e di altre categorie protette una quota di riserva, sul numero dei dipendenti di datori di lavoro pubblici e privati che occupano più di cinquanta dipendenti, pari a un punto percentuale, e determinata secondo la disciplina di cui alla medesima legge n. 68. Il regolamento di attuazione (DPR 10 ottobre 2000, n. 333) all'articolo 3, comma 1, ha escluso dalla base di computo per la determinazione della quota di riserva i citati soggetti di cui all'articolo 18, comma 2, nei limiti della percentuale ivi stabilita. Tale scelta, secondo alcune associazioni datoriali (ABI, ANIA, Confindustria; Confcommercio), risulterebbe in contrasto con il comma 1 dello stesso articolo 18, e dovrebbe essere pertanto modificata, nel senso di confermare che tutte le assunzioni effettuate in base alla normativa previgente vengono computate ai fini della determinazione della quota obbligatoria, senza alcuna distinzione. E' ampiamente condivisa, comunque, sia dalle associazioni di categoria, sia dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, l'esigenza di pervenire quanto prima ad una disciplina organica del diritto al lavoro per le predette categorie, non essendo stata più prorogata, dopo il 31 dicembre 2003, la disciplina transitoria di cui al citato articolo 18, comma 2". Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sullo stato di attuazione della disciplina in materia di diritto al lavoro delle persone disabili. Resoconto sommario n. 366 del 08/02/2006. 11a Commissione "Lavoro, Previdenza sociale"

Le informazioni riguardanti il biennio oggetto della presente III Relazione, provenienti anche queste dalle medesime fonti regionali, dichiarano un progressivo e rilevante incremento del totale nazionale degli iscritti a tali liste (tabella 1.6). Per quanto riguarda l'anno 2004, infatti, i 575.487 individui iscritti (di cui il 48,7 sono donne) testimoniano un aumento delle unità di circa il 16% rispetto all'anno precedente, sebbene tale dato non rappresenti la totalità delle province, rispondenti in soli 87 casi. L'anno 2005, per il quale sono disponibili maggiori informazioni dalle amministrazioni provinciali (100 casi con risposte valide), segnala la presenza di complessivi 645.220 individui in graduatoria. Di questi, il 91,4% sono persone con disabilità, quasi equamente distribuite tra uomini (49,6%) e donne (50,4).

La lettura del dato nazionale può essere analizzata anche secondo una suddivisione per macro aree geografiche (grafico 1.10), la quale chiarisce la dimensione delle liste in base a criteri territoriali. Il Mezzogiorno d'Italia rappresenta il bacino più consistente, con percentuali rispetto al totale nazionale che passano dal 57,8% del 2004, al 60,3% dell'anno successivo. Le Regioni del Centro Italia riducono limitatamente la loro quota percentuale (-3,4%) nel biennio, bilanciate dal un lieve incremento del Nord-Est (+1,1%).

Grafico 1.10 - Iscritti in Italia alle liste uniche del collocamento obbligatorio al 31 dicembre, per area geografica. Anni 2004 - 2005. (v.a. e %)

Iscritti all'elenco del collocamento obbligatorio L. 68/99 al 31 dicembre



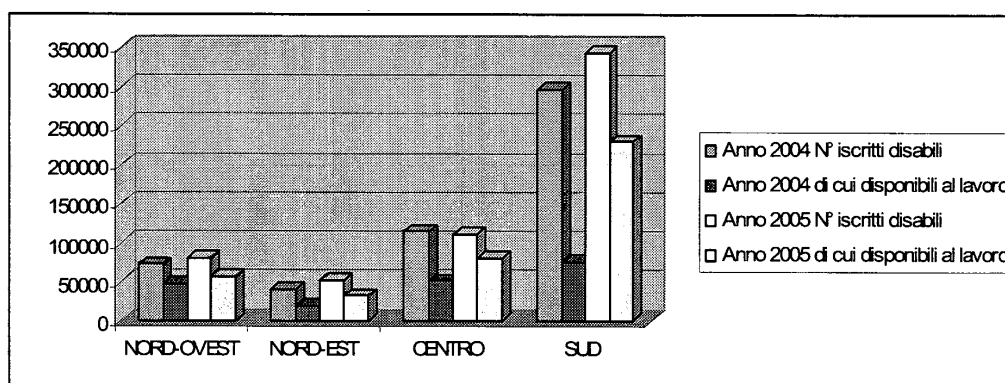
Fonte: Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

In seguito all'adozione di un criterio selettivo, introdotto in Conferenza unificata nel dicembre 2003, che permette ai servizi competenti di identificare in sede di iscrizione i

disabili immediatamente disponibili al lavoro, l'articolato processo di servizi previsti dal collocamento mirato permette di essere attivato potendo contare su un numero più realistico di soggetti beneficiari. In altri termini, la dichiarazione di disponibilità al lavoro esclude dalla complessa predisposizione delle schede individuali, e dagli interventi correlati, tutti coloro tenuti a dichiararsi disoccupati tramite iscrizione agli elenchi unicamente al fine di accedere a graduatorie oppure vedersi riconosciute provvidenze economiche¹⁹.

Tale filtro ha messo in luce quanto appariva già esplicito agli operatori, sebbene richiedesse qualche formalizzazione per consentire una corretta calibratura dei servizi. In Italia nel 2005 il 68,1% degli iscritti (pari a 401.203) è disponibile ad una immediata occupazione, con una crescita molto rilevante rispetto a quanto segnalato dai servizi per il 2004, nel corso del quale anno il valore percentuale dei disponibili al lavoro era del 37,1% su scala nazionale (grafico 1.11).

Grafico 1.11 - Disabili iscritti alle liste uniche del collocamento obbligatorio al 31 dicembre, di cui disponibili al lavoro. Anni 2004 - 2005. Per area geografica (v.a. e %)



Fonte: Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

A conclusione del paragrafo sui dati di stock riferiti alle iscrizioni registrate al 31 dicembre dei due anni osservati, si riportano sinteticamente i principali numeri presentati.

¹⁹ A tale proposito, le Regioni e le Province Autonome hanno sottolineato una sostanziale inadempienza rispetto all'Accordo in Conferenza unificata del 10 dicembre 2003 in ordine alle modifiche da apportare alla L. 118/71. L'Accordo in questione, relativo agli orientamenti applicativi in ordine al D.Lgs 297/2002 ed alla L. 68/99, prevedeva che il MLPS avrebbe predisposto una modifica normativa diretta a non rendere più necessaria la dimostrazione dello stato di disoccupazione per il riconoscimento dell'assegno di invalidità ai soggetti con disabilità. Ai sensi della L. 118/71, art. 13, le persone con disabilità superiore al 74% possono richiedere l'assegno di invalidità qualora risultino disoccupati. Questa disposizione impone l'iscrizione alle liste e le conseguenti visite da parte delle commissioni mediche AUSL anche per tutte le persone con disabilità (numerosa) che, in realtà, non aspirano al lavoro e non richiedono servizi del collocamento mirato. Nella stessa sede, Regioni/PA ritenevano opportuno che la questione venisse inserita nell'agenda governativa al più presto.

La tabella 1.7, mostra le informazioni sopra commentate con una disaggregazione per distretto territoriale più dettagliata e con i valori percentuali riferiti alla componente femminile degli individui registrati.

Tabella 1.7 - Iscritti alle liste uniche del collocamento obbligatorio al 31 dicembre, per tipologia e per sesso. Anni 2004 - 2005. Per area geografica (v.a. e %)

Area geografica		Anno 2004			Anno 2005		
		Totale	Di cui donne	% donne	Totale	Di cui donne	% donne
NORD-OVEST	N° iscritti disabili - Al 31 dicembre	72323	36500	50,5	81120	40547	50,0
	N° iscritti disabili disponibili al lavoro - Al 31 dicembre	47639	22586	47,4	56935	25216	44,3
	N° iscritti ex art. 18 - Al 31 dicembre	1951	1207	61,9	1985	1242	62,6
	N° TOTALE iscritti - Al 31 dicembre	74274	37707	50,8	83105	41789	50,3
NORD-EST	N° iscritti disabili - Al 31 dicembre	40882	20965	51,3	52096	26198	50,3
	N° iscritti disabili disponibili al lavoro - Al 31 dicembre	19651	10142	51,6	32597	15879	48,7
	N° iscritti ex art. 18 - Al 31 dicembre	1489	943	63,3	1654	1040	62,9
	N° TOTALE iscritti - Al 31 dicembre	42285	21908	51,8	53951	27524	51,0
CENTRO	N° iscritti disabili - Al 31 dicembre	114790	61336	53,4	111687	61949	55,5
	N° iscritti disabili disponibili al lavoro - Al 31 dicembre	51441	28800	56,0	81632	44996	55,1
	N° iscritti ex art. 18 - Al 31 dicembre	11434	6467	56,6	6671	3977	59,6
	N° TOTALE iscritti - Al 31 dicembre	126222	68073	53,9	119358	65926	55,2
SUD	N° iscritti disabili - Al 31 dicembre	297222	133988	45,1	344640	168612	48,9
	N° iscritti disabili disponibili al lavoro - Al 31 dicembre	76495	38606	50,5	230039	113232	49,2
	N° iscritti ex art. 18 - Al 31 dicembre	32181	17050	53,0	34964	18404	52,6
	N° TOTALE iscritti - Al 31 dicembre	332706	152641	45,9	388806	192690	49,6
ITALIA	N° iscritti disabili - Al 31 dicembre	525217	252789	48,1	589543	297306	50,4
	N° iscritti disabili disponibili al lavoro - Al 31 dicembre	195226	100134	51,3	401203	199323	49,7
	N° iscritti ex art. 18 - Al 31 dicembre	47055	25667	54,5	45274	24663	54,5
	N° TOTALE iscritti - Al 31 dicembre	575487	280329	48,7	645220	327929	50,8

Fonte: Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

1.5 LE INFORMAZIONI RIGUARDANTI L'AVVIAMENTO AL LAVORO

La precedente II Relazione al Parlamento aveva permesso di registrare, per l'anno 2003, un numero complessivo di avviati al lavoro, in forza della legge 68/99, pari a 28.573 unità. Di questi lavoratori, il 4,3% (pari a 1.234 unità) era rappresentato da soggetti di cui all'art. 18 della stessa legge. La quota restante, pari a 27.339 persone, costituiva l'insieme dei disabili.

L'attuale rilevazione, riferita al biennio successivo, presenta un andamento discontinuo nel tempo (tabella 1.8). Per l'anno 2004, infatti, si assiste ad una flessione degli avviamenti complessivi di persone con disabilità che scende dagli oltre 27 mila del 2003 a 25.337 del 2004. Tendenza che si inverte considerevolmente nel 2005, periodo nel quale gli avviamenti al lavoro aumentano fino a superare le 30 mila unità.

Tabella 1.8 - Avviamenti al lavoro per sesso ed area geografica. Anni 2004 - 2005 (v.a. e %)

Area geografica	Anno 2004			Anno 2005		
	Totale	Di cui donne	% donne	Totale	Di cui donne	% donne
NORD-OVEST	10.736	4294	40,0	11.929	4.874	40,9
NORD-EST	6.840	2707	39,6	7.827	2.835	36,2
CENTRO	4.550	1645	36,2	4.459	1.736	38,9
SUD	3.211	805	25,1	6.650	2.092	31,5
ITALIA	25.337	9.451	37,3	30.865	11.537	37,4

Fonte: Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

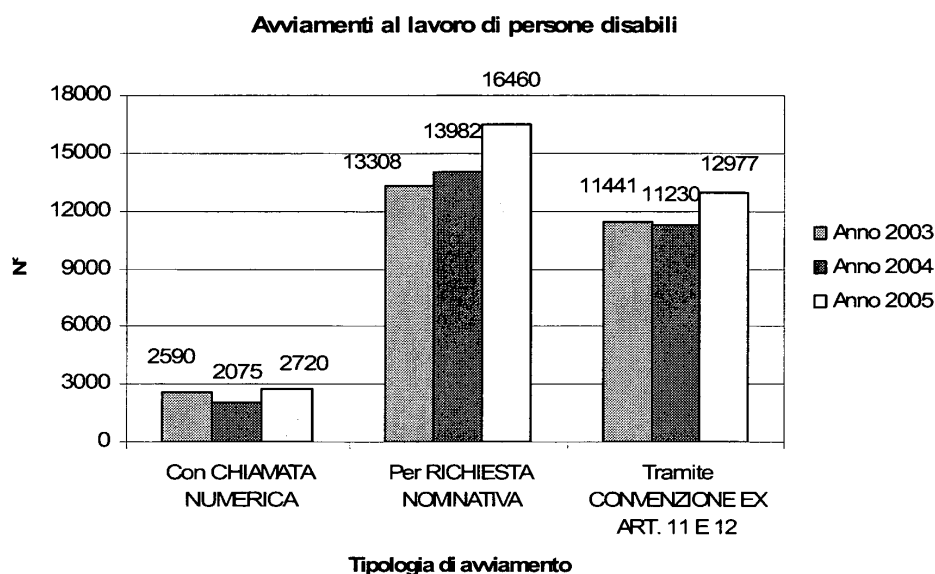
Il confronto nei due anni tra le quote percentuali attribuibili alle diverse ripartizioni geografiche, rimarca una crescita significativa degli avviamenti nelle Regioni del Sud che accrescono la propria percentuale dal 12,7% del totale nel 2004 al 21,5% nei dodici mesi successivi. A fronte di tali crescite, si denota una contrazione complessiva delle altre aree, con una riduzione più marcata per il Nord-Ovest ed il Centro Italia.

Le informazioni sugli avviamenti delle donne con disabilità sono trattate nel paragrafo 1.10 "Un approccio di genere alla disabilità", che affronta l'analisi dei principali andamenti del fenomeno in chiave di genere. In questa sede, comunque, appare opportuno sottolineare come le percentuali di donne avviate in entrambi gli anni si discosti significativamente dalla dimensione femminile delle iscrizioni agli elenchi unici, rimarcando che solo il 37,% delle persone avviate al lavoro è rappresentato dalle donne.

Per quanto concerne le modalità di avviamento, l'aggregazione del dato a livello nazionale per il biennio permette di segnalare il dispositivo della chiamata nominativa come quello percentualmente più utilizzato, con una quota degli avviamenti totali pari al 55,2% nel 2004 e al 53,3% nel 2005 (grafico 1.12). D'altra parte, è dall'avvio della riforma che la chiamata diretta di una persona disabile viene privilegiata da parte del

datore di lavoro sottoposto ad obblighi di legge. Confermano le altre due posizioni i due istituti alternativi: l'assunzione tramite convenzione con il 44,3% e il 42%, rispettivamente per il 2004 e il 2005. L'avviamento numerico, in calo rispetto al 2003 (era il 9,5%), è appannaggio dell'8,2% nel 2004 e dell'8,8% nel 2005.

Grafico 1.12 - Avviamenti al lavoro in Italia per modalità. Anni 2003 - 2004 - 2005 (v.a.)



Fonte: Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

La lettura dei dati effettuata per ripartizioni geografiche e per tipologie di avviamento (tabella 1.9) ci restituisce una rappresentazione del fenomeno esaminato di un certo interesse. La preferenza espressa dai datori di lavoro per la chiamata nominativa corrisponde al dato nazionale in ogni area territoriale, anche se la sua incidenza sugli avviamenti complessivi nei diversi distretti varia considerevolmente. Il Centro Italia e il Nord-Est, infatti, mostrano che le convenzioni nel loro complesso, siano esse ex art. 11 della legge 68/99, oppure quelle che prevedono il distacco del disabile presso cooperative sociali (ex art. 12), rappresentano una quota significativa degli avviamenti totali. Il Nord-Ovest, diversamente, si distingue per il più alto numero di avviamenti tramite chiamata nominativa.

Ulteriore elemento di riflessione perviene da un rapido confronto tra le percentuali per area prodotte dal totale della quota di riserva (vedi paragrafo 1.8) ed i corrispondenti avviamenti. Il risultato di tale accostamento mostra che, in linea generale, si tratta di insiemi con analoghi andamenti: a quota di riserva proporzionalmente più consistente corrispondono il maggior numero di avviamenti realizzati nel medesimo periodo. Unico

valore che si discosta in maniera considerevole è mostrato dalle integrazioni effettuate nelle Regioni meridionali, le quali hanno inserito persone disabili in una quota percentuale maggiore rispetto alla quota di riserva dichiarata dalle imprese.

Tabella 1.9 - Avviamenti al lavoro per modalità, per sesso e per area geografica. Anni 2004 - 2005. (v.a. e %)

N° avviamenti disabili con CHIAMATA NUMERICA

Area geografica	Anno 2004			Anno 2005		
	Totale	Di cui donne	% donne	Totale	Di cui donne	% donne
NORD-OVEST	422	204	48,3	652	280	42,9
NORD-EST	699	238	34,0	688	185	26,9
CENTRO	216	100	46,3	434	174	40,1
SUD	738	175	23,7	946	267	28,2
ITALIA	2.075	717	34,6	2.720	906	33,3

N° avviamenti disabili per RICHIESTA NOMINATIVA

Area geografica	Anno 2004			Anno 2005		
	Totale	Di cui donne	% donne	Totale	Di cui donne	% donne
NORD-OVEST	5.140	2.020	39,3	6207	2.609	42,0
NORD-EST	4.807	1.849	38,5	4767	1.907	40,0
CENTRO	2.252	844	37,5	1628	610	37,5
SUD	1.783	459	25,7	3858	1.172	30,4
ITALIA	13.982	5.172	37,0	16.460	6.298	38,3

N° avviamenti disabili tramite CONVENZIONE

Area geografica	Anno 2004			Anno 2005		
	Totale	Di cui donne	% donne	Totale	Di cui donne	% donne
NORD-OVEST	5.411	2.161	39,9	5.468	2.151	39,3
NORD-EST	2.299	864	37,6	2.938	1.198	40,8
CENTRO	2.885	1.017	35,3	2.554	1.007	39,4
SUD	635	147	23,1	2.017	667	33,1
ITALIA	11.230	4.189	37,3	12.977	5.023	38,7

Fonte: Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

Il questionario inoltrato alle Regioni per monitorare gli andamenti del 2005 ha introdotto una variabile utile a registrare le tipologie contrattuali delle persone avviate in azienda.

In quanto prima rilevazione a misurarne le caratteristiche, il dato non consente di essere analizzato per serie storiche. Malgrado ciò, le informazioni restituite dalle amministrazioni regionali rappresentano un importante riscontro di quanto sia stata recepita l'intenzione del legislatore di assicurare ai lavoratori con disabilità una inclusione sociale attraverso percorsi di integrazione lavorativa stabili. Insieme a ciò, tuttavia, appare opportuno rilevare quanto sia stato dato seguito al mutamento di logica dell'incontro domanda offerta per questo particolare segmento di lavoratori. Tale mutamento vede nella flessibilizzazione delle modalità e dei tempi di inserimento una carta significativa in mano

ai servizi nel predisporre percorsi occupazionali il più possibile corrispondenti alle esigenze del datore di lavoro, oltre che con alle caratteristiche dei lavoratori.

Il grafico 1.13 mostra le tipologie di contratto che hanno interessato gli individui avviati nel corso del 2005, illustrate per le loro percentuali di utilizzo in Italia e nelle diverse aree geografiche.

A livello nazionale, si registra una prevalenza di contratti a tempo indeterminato che si avvicina al 50% complessivo, seguito dal contratto a tempo determinato (37,2%). Molto distanti, sebbene con differenti rilevanze, si osservano gli istituti del contratto d'inserimento / formazione lavoro e l'apprendistato i quali si attestano, invece, intorno al 2 % ciascuno.

Discorso differente risulta quello dei tirocini, attivati nel 9,6% dei casi. Al fine di favorire il raggiungimento delle finalità proprie del collocamento mirato, infatti, il legislatore ordinario ha previsto, nell'ambito degli strumenti di incentivazione di cui all'art. 13 della legge 68/99, la possibilità di far svolgere alle persone disabili, "tirocini finalizzati all'assunzione" attraverso la stipulazione delle convenzioni di cui all'art. 11 della predetta legge.

Il tirocinio è un inserimento temporaneo nel mondo lavorativo, tra l'altro, utile all'orientamento delle scelte professionali o all'acquisizione di una esperienza pratica formativa nella realtà aziendale in cui si auspica di collocare il tirocinante.

I vantaggi di utilizzazione dello strumento sono di varia natura.

In primo luogo il disabile, per tutta la durata del tirocinio concorre alla copertura della quota di riserva consentendo così al datore di lavoro l'adempimento dell'obbligo di assunzione previsto dalla legge.

Ma vi è di più, le disposizioni contenute nell'art. 13, comma 3 prevedono l'obbligo da parte del datore di lavoro di assicurare i disabili tirocinanti contro gli infortuni sul lavoro, mediante "convenzioni con l'INAIL", e per la responsabilità civile, ponendo i relativi oneri finanziari a carico del Fondo Nazionale per il diritto al lavoro dei disabili²⁰. Tale previsione normativa è confermata dall'articolo 2 del Decreto Ministeriale - Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale e Ministero del Tesoro - 13 gennaio 2000, n. 91.

In ordine alla durata del tirocinio, fissata dal legislatore fino ad un massimo di dodici mesi, appare opportuno rilevare la possibilità per il datore di lavoro di rinnovare, per una sola volta, il rapporto.

²⁰ Si segnala che per la ripartizione delle risorse finanziarie del Fondo Nazionale -annualità 2005- si è concordato, esclusivamente per le Regioni Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia caratterizzate da un mercato del lavoro poco dinamico, di tener altresì conto, nell'attribuzione dei punteggi, anche dei tirocini finalizzati all'assunzione effettuati ai sensi dell'art. 13, comma 3 della legge 68/99; (sul punto vedasi paragrafo 10 "Criteri di ripartizione delle risorse finanziarie del Fondo nazionale per il diritto al lavoro dei disabili ed effetti nel mercato del Lavoro "

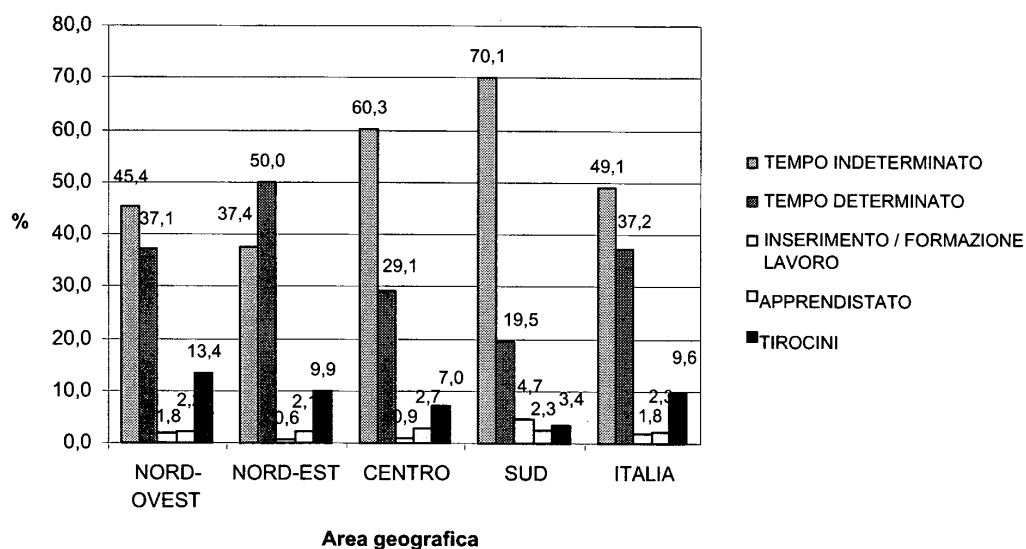
Trattasi di previsione particolarmente incentivante, in quanto rispondente ad una duplice esigenza, favorevole da una parte al datore di lavoro relativamente all'assolvimento dell'obbligo di assunzione e dall'altra preziosa per il tirocinante per il quale si configurerebbe un ulteriore periodo di formazione e "adattamento" in previsione di futuri sbocchi professionali.

Tuttavia affinché non si faccia un uso distorto dello strumento appare opportuno richiamare ancora una volta l'importanza dei servizi per l'impiego, che in accordo con i servizi sociali ed il comitato tecnico hanno il compito di definire il percorso formativo che il disabile dovrà svolgere in azienda. Diventa dunque indispensabile prevedere forme di raccordo con il datore di lavoro presso il quale il tirocinante è inserito, affinché possano attuarsi percorsi formativi utili all'inserimento mirato della persona disabile.

E' comprensibile dunque la scelta del legislatore di incentivare tale modalità di "primo inserimento" nel mondo del lavoro ricorrendo all'istituto delle convenzioni, in quanto mezzo diretto a tarare, *ad personam*, gli interventi necessari alla realizzazione degli obiettivi della riforma.

Appare difforme il panorama allorquando si passa ad una analisi per distretti territoriali.

Grafico 1.13 - Avviamenti di persone disabili per tipologia contrattuale. Anno 2005 (%)



Fonte: Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

In questo caso, il contratto a tempo indeterminato supera il 60% unicamente nel Centro Italia (60,3%) e, soprattutto, nel Sud e nelle Isole (70,1%), mentre risulta inferiore al 50% in tutte le Regioni settentrionali e, particolarmente nel Nord-Est, dove viene applicato solo nel 37,2% degli avviamenti. Dalle amministrazioni del Nord viene

riconosciuta come valida alternativa l'adozione del contratto a tempo determinato che nel Nord-Est tocca il 50%, mentre nel Nord-Ovest si attesta su valori corrispondenti alla media nazionale. Il peso percentuale degli altri contratti segue di massima il valore espresso a livello nazionale, con il tirocinio che raggiunge il suo valore percentuale più elevato (13,4%) nel Nord-Ovest.

La prevalenza dei tirocini (formativi e di orientamento), suggerisce che le iniziative formative finanziate grazie all'intervento dei Servizi per l'impiego siano concentrate in prevalenza sullo sforzo di superare le barriere al primissimo ingresso nel mercato del lavoro da parte degli interessati. Per converso, gli interventi maggiormente centrati sull'acquisizione di specifiche competenze e conoscenze proprie di determinati profili e figure professionali costituiscono una minoranza.

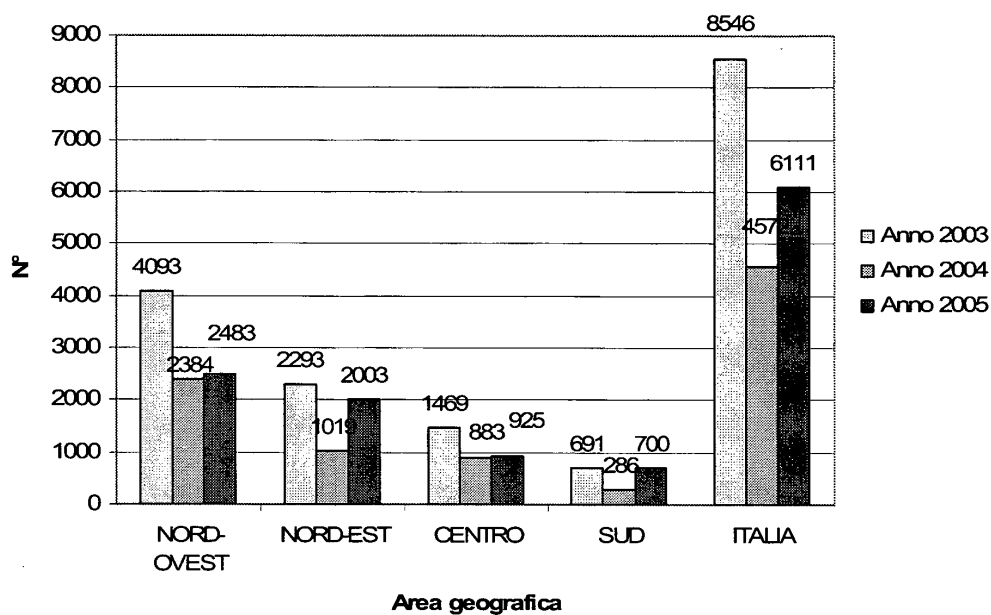
Le ragioni di questo stato di cose possono essere molteplici. In primo luogo la disponibilità effettiva di risorse limitate può spingere i servizi competenti a concentrare di fatto gli interventi su quelle fasce di persone e su quei momenti del ciclo di vita lavorativa maggiormente esposti al rischio di esclusione. In secondo luogo è probabile che, soprattutto in settori economici caratterizzati da una elevata specializzazione e specificità delle esigenze produttive, la formazione pubblica non sia in grado di soddisfare le esigenze manifestate dalle aziende. In questo caso il consolidamento e la manutenzione delle competenze professionali dei lavoratori risulterebbero di preferenza affidate a canali formativi che i datori di lavoro siano in grado di tagliare su misura rispetto al proprio fabbisogno. Infine, cosa non meno importante, le informazioni raccolte potrebbero anche mostrare che, in presenza della necessità di scegliere, la preferenza manifestata dal datore di lavoro su chi avviare ad iniziative formative maggiormente professionalizzanti tenda di fatto a cadere sui lavoratori cosiddetti normali. In questo caso ci troveremmo ancora una volta di fronte al perpetuarsi del circolo vizioso per cui al disabile, statisticamente meno dotato di competenze e preparazione spendibili sul mercato, venga di fatto fortemente limitata l'opportunità di far crescere il proprio livello di occupabilità, ovvero di armonizzare il proprio livello di adattabilità ai mutamenti produttivi a quello medio dei propri colleghi di lavoro.

Ultimo dato utile alla definizione degli andamenti del mercato del lavoro disciplinato dalla Legge 68/99 consiste nel volume di risoluzioni dei rapporti di lavoro segnalati dai servizi competenti nel corso degli anni analizzati (grafico 1.14). I risultati dichiarano che nel 2003 si sono registrati il maggior numero di avviamenti al lavoro non andati a buon fine, pari a 8.546 interruzioni. In questo caso, il reingresso nelle liste di disoccupazione rende necessario ai servizi riavviare le procedure di match tra persone disabili in cerca di lavoro ed imprese tenute ad ottemperare agli obblighi di legge.

In tutto il periodo 2003 – 2005, le Regioni del Nord-Ovest hanno registrato il maggior numero di avviamenti non andati a buon fine, dai 4.093 del primo anno, a rappresentare oltre il 40% nazionale, fino ai 2.483 dell'ultimo anno osservato.

Sul versante opposto, si colloca l'area meridionale, che non supera i 700 casi complessivi.

Grafico 1.14 - Risoluzioni di rapporti di lavoro. Andamento anni 2003-2005 per area geografica (v.a.)



Fonte: Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

1.6 L'ISTITUTO DELLA CONVENZIONE

Sul tema del collocamento obbligatorio operano e intervengono i vari istituti innovativi introdotti dalla nuova disciplina al fine di ottenere il collocamento al lavoro mirato. Il mezzo più articolato e completo per il raggiungimento di questo obiettivo sono le convenzioni ex art. 11, legge 68/99.

Se il "collocamento mirato" costituisce il perno ideale della riforma, l'innovazione di maggiore evidenza e considerevole impatto, anche sotto il profilo finanziario, attiene all'istituto della convenzione a cui il legislatore ha riservato un ruolo inedito ed estremamente qualificante del nuovo sistema di collocamento obbligatorio.

Le convenzioni, modulate in diverse tipologie secondo il tipo di inserimento, sono, infatti, strutturate in modo da agevolare l'approccio del disabile con il mondo del lavoro e nel contempo di soddisfare le esigenze del datore di lavoro. Il legislatore ha, peraltro, privilegiato lo strumento negoziale per regolamentare modalità e contenuti dell'inserimento lavorativo della persona disabile, e per ripartire competenze e responsabilità tra i vari soggetti interessati.

E' inoltre incentivata la più ampia diffusione dello strumento attraverso una molteplicità di soggetti ammessi alla stipulazione.

La normativa ha, infatti, come destinatari soggetti privati e pubblici; è stata poi contemplata la possibilità di stipulare convenzioni con datori di lavoro che non sono obbligati alle assunzioni previste dall'art.3 della legge 68/99 per difetto dei requisiti dimensionali, con le cooperative sociali di cui all'art. 1, comma 1, lett. b) della legge 381/91 ed i consorzi di cui all'art.8 della stessa legge, con le organizzazioni di volontariato iscritte nei registri regionali di cui all'art.6 della legge 266/91 e infine con gli organismi previsti dagli artt. 17 e 18 della legge 104/92.

Il legislatore ha altresì incentivato il ricorso alle convenzioni anche attraverso la possibilità concessa ai datori di lavoro privati, ivi compresi quelli non soggetti agli obblighi di cui alla legge 68/99, che si avvalgono delle convenzioni di cui all'art.11 della predetta legge di beneficiare delle agevolazioni economiche previste dall'art.13 stessa legge secondo le modalità ed i limiti in esso contenuti.

Ed è proprio l'introduzione di agevolazioni finanziarie, dirette ad incentivare il ricorso allo strumento convenzionale, che costituisce il corollario indispensabile del nuovo sistema di collocamento obbligatorio.

La necessità infatti di garantire l'inserimento mirato della persona disabile ha indotto il legislatore primario a sostenere gli inserimenti effettuati attraverso il ricorso alle convenzioni previste e disciplinate dall'art.11 della legge 68/99, con le risorse finanziarie del Fondo Nazionale per il diritto al lavoro dei disabili, destinate per legge alla

fiscalizzazione degli oneri sociali ed alle spese sostenute per l'adattamento del posto di lavoro.

L'articolo 11, commi 1 e 2 della legge 68/99, disciplina un modello convenzionale che per la particolare flessibilità di contenuti, determinata dalla programmazione dell'inserimento lavorativo e dall'ampia scelta delle modalità con cui lo stesso può essere astrattamente effettuato, si modula in maniera precipua alle esigenze del datore di lavoro e del lavoratore disabile contribuendo a realizzare lo scopo proprio della convenzione che è quello di favorire lo stabile inserimento lavorativo del soggetto.

E', infatti, prevista la possibilità di programmare i tempi e le modalità delle assunzioni che il datore di lavoro s'impegna ad effettuare, ciò in deroga alle previsioni dell'art. 9 della legge che fissa un termine perentorio per adempiere l'obbligo imposto dalla norma.

In ordine poi alle modalità di inserimento, il legislatore menziona solo alcune tra le possibili alternative previste nell'ordinamento, quali tirocini finalizzati alla formazione e all'orientamento del disabile, la cui durata è computata ai fini dell'assolvimento dell'obbligo di assunzione come previsto dall'art. 13, c. 3, legge 68/99, e rapporti di lavoro con contratto a termine.

Inoltre per particolari progetti di inserimento mirato è possibile, a seguito di proposta dell'organismo di cui all'art. 6 comma 3, d.lgs. 469/97, come modificato dall'art. 6 della legge 68/99, l'adozione di deroghe ai limiti di età fissati per i contratti di apprendistato e di formazione e lavoro²¹.

La tabella 1.10 presenta il quadro analitico degli avviamenti di persone disabili tramite convenzione art. 11, c. 1 per gli anni 2004 e 2005²². Per il primo anno, si segnalano 10.031 avviamenti effettuati su scala nazionale. Di questi, 2.438 (pari al 24,3%) sono quelli fiscalizzati tramite Fondo nazionale. Il 2005 mostra un numero leggermente più elevato di avviamenti (10.721), ma il dato più rilevante è l'aumento della quota percentuale delle convenzioni per le quali vengono riconosciuti sgravi fiscali, che raggiunge il 31,9% del totale.

A livello territoriale, il Nord-Ovest nel suo complesso costituisce nel 2004 il 47,3% di questi particolari avviamenti ed oltre il 51% dell'insieme dei fiscalizzati. Quota che aumenta sino al 55% nel 2005, a fronte di una riduzione percentuale della presenza tra gli effettuati (43,8). Esaminando il rapporto tra fiscalizzati ed effettuati, il medesimo distretto presenta le migliori performance a riguardo, con 4 convenzioni su 10 che ricevono agevolazioni fiscali. Ulteriore dato che segnala cambiamenti rilevanti nel corso

²¹ A seguito dell'entrata in vigore del Decreto Legislativo 10 settembre 2003, n. 276 e successive modifiche ed integrazioni, il contratto di formazione e lavoro può essere stipulato solo dalla pubblica amministrazione. Tuttavia ai contratti di formazione e lavoro autorizzati prima del 23 ottobre 2003 e stipulati tra il 24 ottobre 2003 e il 31 ottobre 2004, si applica la precedente normativa.

²² Appare necessario segnalare come i dati di seguito commentati si riferiscano ad una percentuale differente di Province rispondenti per le due diverse annualità. Per il 2004, infatti, le risposte valide riguardano il 69,9% dell'universo, con delle cadute di risposta soprattutto nel Mezzogiorno (37,5%). I dati del 2005 garantiscono maggiore rappresentatività, con valori percentuali di risposta valida che superano il 96%.

del biennio viene dal Centro Italia che, seppure attestato su circa un quarto dei volumi in oggetto, si rende protagonista dell'unica flessione di oltre 5 punti percentuali per il 2005, sia riguardo alle convenzioni effettuate, che a quelle fiscalizzate.

Tabella 1.10 - N° avviamenti disabili tramite convenzione ex art. 11 comma 1. Anni 2004 - 2005.

Per area geografica (v.a. e %)

Area geografica		Anno 2004		Anno 2005	
		Totale	% ITALIA	Totale	% ITALIA
NORD-OVEST	RICHIESTI	3322	46,3	5116	42,4
	PROGRAMMATI	4613	47,2	555	16,6
	EFFETTUATI	4746	47,3	4701	43,8
	Di cui fiscalizzati	1257	51,6	1880	55,0
NORD-EST	RICHIESTI	1731	24,1	3436	28,5
	PROGRAMMATI	2584	26,4	1408	42,1
	EFFETTUATI	2157	21,5	2746	25,6
	Di cui fiscalizzati	568	23,3	776	22,7
CENTRO	RICHIESTI	1591	22,2	2438	20,2
	PROGRAMMATI	1904	19,5	819	24,5
	EFFETTUATI	2619	26,1	2275	21,2
	Di cui fiscalizzati	518	21,2	491	14,4
SUD	RICHIESTI	537	7,5	1080	8,9
	PROGRAMMATI	669	6,8	565	16,9
	EFFETTUATI	509	5,1	999	9,3
	Di cui fiscalizzati	95	3,9	269	7,9
ITALIA	RICHIESTI	7181	100,0	12070	100,0
	PROGRAMMATI	9770	100,0	3347	100,0
	EFFETTUATI	10031	100,0	10721	100,0
	Di cui fiscalizzati	2438	100,0	3416	100,0

Fonte: Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

L'articolo 11, comma 4 della legge 68/99 introduce invece un modello di convenzione del tutto nuovo, definito dalla stessa normativa di integrazione lavorativa in quanto diretto all'inserimento di persone disabili con *"particolari caratteristiche e difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario"*.

Il legislatore, sempre in un ottica tipicamente improntata alla flessibilità, non ha espressamente specificato le tipologie di limitazioni funzionali, né tanto meno indicato misure percentuali della riduzione di capacità lavorativa delle persone disabili per le quali appare maggiormente appropriato procedere alla stipula di tale schema convenzionale, proprio per favorire una individuazione generica dei destinatari, svincolandoli da identificazioni facenti capo ad un target preciso di riferimento. La formula "aperta" adoperata dal legislatore permette certamente di includere tra i beneficiari delle *"convenzioni di integrazione lavorativa"* i disabili psichici e più in generale le persone con handicap intellettuale, senza tuttavia limitare la possibilità di far ricorso a tale strumento ogni qual volta si voglia procedere all'assunzione di persone disabili per cui si giustifica in

pieno il riferimento puntuale al concetto di "integrazione". Infatti, queste convenzioni si caratterizzano per il fatto di disciplinare la regolamentazione del programma di inserimento secondo le previsioni contenute nell'art.11, c.2 della legge, con l'obbligo aggiuntivo, previsto dal successivo comma 7, di indicare ulteriori elementi quali l'identificazione dettagliata delle mansioni attribuite al lavoratore disabile e le modalità del loro svolgimento, la previsione di forme di consulenza, di sostegno e di tutoraggio da parte degli appositi servizi regionali o dei centri di orientamento professionale e degli organismi di cui all'art.18 della legge 104/92²³, nonché la previsione di verifiche periodiche sull'andamento del percorso formativo da parte degli enti pubblici incaricati delle attività di sorveglianza e di controllo.

Il legislatore ha così sottolineato l'importanza di seguire scrupolosamente l'attività che il lavoratore disabile svolgerà effettivamente in azienda, garantendo la presenza costante di un tutor che accompagni l'inserimento del soggetto in ogni fase dell'attività lavorativa, e regolamentando altresì la necessità di controlli continui per verificare l'adeguatezza delle misure adottate per l'inserimento.

L'art. 9, comma 4 della legge 68/99 dispone infine che l'avviamento dei disabili psichici avviene per richiesta nominativa mediante le convenzioni previste e disciplinate dall'art.11 della predetta legge.

Tabella 1.11 - N° avviamenti disabili tramite convenzione ex art. 11 comma 4 "di integrazione lavorativa". Anni 2004 - 2005. Per area geografica (v.a. e %)

Area geografica		Anno 2004		Anno 2005	
		Totale	% ITALIA	Totale	% ITALIA
NORD-OVEST	RICHIESTI	704	50,2	667	26,5
	EFFETTUATI	701	51,4	667	28,8
	Di cui fiscalizzati	353	45,7	468	34,2
NORD-EST	RICHIESTI	376	26,8	1404	55,8
	EFFETTUATI	369	27,1	1204	52,1
	Di cui fiscalizzati	146	18,9	528	38,6
CENTRO	RICHIESTI	283	20,2	411	16,3
	EFFETTUATI	264	19,4	387	16,7
	Di cui fiscalizzati	251	32,5	351	25,7
SUD	RICHIESTI	38	2,7	34	1,4
	EFFETTUATI	30	2,2	55	2,4
	Di cui fiscalizzati	23	3,0	20	1,5
ITALIA	RICHIESTI	1401	100,0	2516	100,0
	EFFETTUATI	1364	100,0	2313	100,0
	Di cui fiscalizzati	773	100,0	1367	100,0

Fonte: Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

²³ L'articolo 18 della Legge 5 febbraio 1992, n. 104 "Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate." (Pubblicata in G. U. 17 febbraio 1992, n. 39, S.O.) individua i seguenti organismi "(...) enti, istituzioni, cooperative sociali, di lavoro, di servizi, e dei centri di lavoro guidato, associazioni ed organizzazioni di volontariato" quali soggetti deputati a svolgere attività idonee a favorire l'inserimento e l'integrazione lavorativa di persone disabili.