Collocamento mirato e inserimento lavorativo: il Jobs Act ha già prodotto effetti?

Un’analisi della VIII Relazione al Parlamento sulla legge 68/1999

Nicola Orlando, | 30 maggio 2018

Il contesto

La legge 68/1999 “Norme per il diritto al lavoro dei disabili” con l'adozione dei principi del collocamento mirato ha innovato in maniera significativa le politiche per favorire l’inserimento lavorativo delle persone con disabilità (Tindaro e Sarti, 2014; Saulle, 2014). Ha rivisto il sistema delle quote obbligatorie per aumentare la domanda di lavoro da parte delle imprese pubbliche e private, promuovere l'attuazione di servizi mirati (quali, ad esempio, la valutazione delle mansioni richieste e delle potenzialità delle persone da collocare) per agevolare l’incontro fra la domanda di un’occupazione adeguata alle capacità lavorative della persona disabile e le esigenze produttive dell’impresa, accrescere l’efficacia del collocamento al lavoro delle persone con disabilità anche mediante la previsione di incentivi all’assunzione e forme di supporto anche economico, per rimuovere ostacoli connessi al posto di lavoro o all’instaurazione di relazioni lavorative (Giovannone, 2012). L’azione di mediazione dei servizi di collocamento mirato rivolta alle imprese prevede anche la possibilità di stipulare convenzioni per facilitare l’adeguamento agli obblighi di assunzione.

La l. 68/1999 è stata modificata più volte successivamente alla sua entrata in vigore. Più recentemente, in particolare, la Legge delega n. 183/2014 (il cosiddetto Jobs Act) ha previsto, mediante il d.lgs. 150/2015 e 151/2015 emanati in sua attuazione, la razionalizzazione e la revisione delle procedure e degli adempimenti in materia di inserimento mirato. Più precisamente (Inapp, 2018):

- Il d.lgs. del 14 settembre 2015, n. 150 ha previsto una completa riorganizzazione dei servizi per l'impiego e delle politiche attive del lavoro con riferimento anche al collocamento delle persone con disabilità, nonché nuove regole che prevedono servizi personalizzati sulla base della stipula di un “patto di servizio” vincolante tra la persona con disabilità e i servizi di collocamento mirati. Tale patto comprende l'identificazione del profilo personale di occupabilità della persona con disabilità, la definizione delle attività di ricerca attive e della loro tempistica, la frequenza dei contatti con il personale dei servizi di collocamento mirato, l'accettazione di offerte di lavoro adeguate in base alle capacità e abilità lavorative, competenze e inclinazioni, nonché la natura e il grado di disabilità definiti dal Comitato tecnico.
- Il d.lgs. n. 151/2015 ha previsto la predisposizione di linee guida per il collocamento mirato, la modifica della disciplina che riguarda i soggetti obbligati agli adempimenti di cui alla L. 68/1999 così come della disciplina del Fondo per il diritto al lavoro dei disabili, l'incremento delle competenze del Fondo regionale per l'occupazione dei disabili, la revisione degli incentivi all'assunzione e finanziato il rimborso forfetario parziale delle spese necessarie all’adozione di accomodamenti ragionevoli per i lavoratori con una riduzione della capacità lavorativa superiore al 50%.

La disponibilità di dati aggiornati e di qualità

In questo contesto, rispetto all’accesso al (e alla permanenza nel) mercato del lavoro delle persone con disabilità, assume una forte rilevanza il tema della raccolta di dati sul loro inserimento/mantenimento lavorativo e sugli interventi realizzati a loro favore. In particolare, i dati di monitoraggio sullo stato di attuazione del collocamento mirato e sull'accesso all'occupazione delle persone con disabilità sono forniti dalla Relazione che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali presenta, con cadenza biennale, al Parlamento. Nella Relazione, i dati sulle persone con disabilità sono disaggregati principalmente per genere e per tipologia di invalidità: invalidi civili, invalidi del lavoro, invalidi di guerra, invalidi civili di guerra e invalidi per servizio, non vedenti e sordomuti.

L’ultima **Relazione al Parlamento** (la VIII), relativa al biennio 2014-2015, è stata trasmessa al Parlamento lo scorso 28 febbraio 2018, dunque con un significativo ritardo rispetto al periodo monitorato. Si registra quindi un problema di tempestività nella diffusione dei dati, che in parte potrebbe essere imputabile al fatto che gli strumenti di rilevazione predisposti per il biennio 2014-2015 sono stati significativamente modificati, rispetto a quelli utilizzati nel corso delle annualità precedenti (Inapp, 2018)[note]Cfr. Allegato 3, Nota metodologica.[/note]. Questi cambiamenti hanno richiesto che, rispetto ai precedenti bienni, Inapp ridisegnasse completamente la piattaforma di rilevazione on-line (sia il database per l’archiviazione dei dati che l’interfaccia di compilazione). Il basso tasso di compilazione dei questionari di rilevazione da parte delle Amministrazioni regionali e provinciali alla data stabilita come termine ultimo per la loro compilazione (il 31% al 9 settembre 2016), insieme alle numerose richieste di proroga ricevute, ha determinato dapprima uno slittamento del termine ultimo per il completamento della rilevazione al 7 novembre 2016, ed un successivo sollecito a completare le procedure di compilazione entro il 21 novembre 2016 rivolto a quelle Amministrazioni le cui schede/questionari erano ancora in corso di compilazione al 7 novembre 2016. Alla data di redazione della VIII Relazione sul biennio 2014-2015, su 21 Regioni e Province Autonome e 110 Province complessivamente interessate dalla rilevazione, 7 Amministrazioni regionali e 40 Amministrazioni provinciali non avevano compilato alcune sezioni degli strumenti di propria competenza.

L’istituzione della “**Banca dati del collocamento mirato**”, nella quale, secondo quanto disposto dal d.lgs. 151/2015, confluiranno i dati provenienti da più soggetti (datori di lavoro, uffici competenti e istituzioni), dovrebbe in teoria rafforzare l’integrazione delle comunicazioni di collocamento con le informazioni relative alla persona con disabilità assunta ai sensi della L. n.68 del 1999 e, dunque, anche le attività di monitoraggio e di valutazione.

La situazione delineata nella Relazione al Parlamento

Nonostante le difficoltà incontrate nel corso della rilevazione, l’VIII Relazione al Parlamento presenta dati di monitoraggio sullo stato di attuazione della legge per il diritto al lavoro delle persone con disabilità molto interessanti soprattutto perché, dopo aver descritto i principali cambiamenti apportati al collocamento mirato dal Jobs Act, ne propone una analisi assumendo come data discriminante quella di entrata in vigore del decreto legislativo 14 settembre 2015, n° 151.

Nel biennio 2014-2015, si è registrata una ripresa nell’occupazione delle persone con disabilità. Gli avviamenti, che nel 2013 avevano raggiunto il minimo storico dall’introduzione della legge (18.295), hanno infatti ripreso a crescere nel 2014 con un incremento pari a più del 50%, fino a superare le 29.000 unità nel 2015 (INAPP, 2018). I dati della Relazione mostrano un incremento del 44,6% degli avviamenti tra prima e dopo l’entrata in vigore del d.lgs. 151/2015, specificando che “è quindi probabile che alcune delle previsioni della normativa modificata dal d.lgs 151/2015 abbiano potuto giocare un ruolo positivo in questo ambito, con particolare riferimento all’ampliamento della possibilità del ricorso alla richiesta nominativa” (Inapp, 2018). Sempre più residuale è infatti il ricorso, da parte dei datori di lavoro privati, alla chiamata numerica: il ricorso all’avviamento da graduatoria, che nel 2012 era pari all’8,5% nel 2012 e si riduceva al 6,1% nel 2013 e al 5,6% nel 2014, nel 2015 cala al 5% prima del d.lgs 151/2015 e arriva al 3,3% dopo l’entrata in vigore dello stesso. Gli avviamenti con richiesta nominativa (convenzioni incluse) rappresentano oltre il 90% degli avviamenti presso datori privati nel 2014, circa l’87% tra il 1 gennaio e il 23 settembre 2015 e più dell’86% dal 24 settembre al 31 dicembre 2015 (ossia dopo l’entrata in vigore del d.lgs. 151/2015).

L’avviamento di persone con disabilità presso i datori di lavoro pubblici, sia pur più contenuto ed effettuato secondo specifiche modalità, rappresenta un ambito rilevante di applicazione del collocamento mirato. La modalità di avviamento meno utilizzata dai datori di lavoro pubblici è la procedura selettiva prevista dall’art. 25 del d.lgs.165/2001, al comma 1 (15,8% nel 2014 e 13,7% nel 2015). L’altra modalità di avviamento presso i datori di lavoro pubblici, prevista anch’essa dall’art. 35 del d.lgs. 165/2011, però al comma 2, ossia la chiamata numerica, è calata dal 37,2% del 2014 al 30,6% del 2015, una percentuale inferiore di quella registrata dalla chiamata nominativa nell’ambito di convenzioni ex art. 11 della L. 68/99 che invece è cresciuta al 44,3% (dal 36,3% del 2014), divenendo così, sebbene in misura marcatamente inferiore rispetto a quanto si registra presso le imprese private, la modalità di avviamento più diffusa anche presso i datori di lavoro pubblici.

Il 36,8% del totale degli avviamenti di persone con disabilità nel 2014 e il 40,1% nel 2015 è avvenuto mediante convenzione, sia presso datori di lavoro privati che pubblici. Gli avviamenti con convenzione ex art. 11, commi 1 e 4 della Legge 68/99[note]Le convenzioni ex art. 11, c. 1, L. 68/1999 o convenzioni ordinarie di programma sono strumenti per pianificare gli ingressi nel mercato del lavoro delle persone con disabilità. Con le stesse si stabiliscono da un lato i tempi dell'inserimento lavorativo e dall’altro le modalità delle assunzioni che il datore di lavoro si impegna ad effettuare. Convenzioni ex art. 11, c. 4, L. 68/1999 o convenzioni di integrazione lavorativa possono essere stipulate per l’avviamento di persone con disabilità che

presentino particolari caratteristiche e difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario. Tali convenzioni prevedono sia forme di sostegno, di consulenza e di tutoraggio da parte dei servizi regionali o dei centri di orientamento professionale, sia verifiche periodiche da parte degli enti pubblici incaricati delle attività di sorveglianza e controllo.[/note], con richiesta nominativa, da soli pesano per il 74,7% del totale degli avviamenti tramite convenzione nel 2014, per il 72,2% nel periodo 1 gennaio – 23 settembre 2015 e per il 70,4% dopo l'entrata in vigore del D.lgs. 151/2015. Come già emerso anche dalle Relazioni al Parlamento relative ai precedenti bienni, sebbene ancora limitato, il ricorso alle convenzioni ex art. 14 del d.lgs. 276/2003[note]Sia pur collocato al di fuori dell'impianto legislativo della Legge 68/99, queste convenzioni forniscono ai servizi del collocamento mirato l'ulteriore possibilità di stipulare convenzioni quadro sia con cooperative che consorzi di cooperative, finalizzate all'inserimento di persone con disabilità grave, che incontrino per questo maggiori difficoltà nell'accesso al mercato del lavoro, anche in questo caso a fronte di commesse di lavoro provenienti dalle imprese soggette agli obblighi della Legge 68/99.[/note] (3,8% dei casi nel 2014 e il 4,1% nel 2015) è più diffuso di quello delle convenzioni ex artt. 12[note]Le convenzioni ex art. 12 L. 68/1999 consentono l'inserimento temporaneo di persone con disabilità assunte da datori di lavoro presso cooperative sociali, ovvero presso disabili liberi professionisti[/note] (0,6% in entrambe le annualità) e 12.bis[note]Differentemente da quelle previste dall'art. 12, queste convenzioni non hanno finalità formative ma si rivolgono all'inserimento di persone con disabilità che presentino particolari caratteristiche e difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario. In questo caso i datori di lavoro sopperiscono all'obbligo mediante l'affidamento di commesse ai soggetti della cooperazione che inseriscono il lavoratore nel proprio ciclo produttivo, e non mediante l'assunzione alle proprie dipendenze del lavoratore.[/note] (ancora meno utilizzate delle convenzioni ex art. 12).

Le persone con disabilità che si sono iscritte al collocamento mirato sono state 78mila nel 2014 e 92mila nel 2015, con un incremento che arriva al 35% nel confronto con il 2013. Rapportando il numero di avviamenti (più di 27mila nel 2014 e 29mila nel 2015) al numero di nuovi ingressi (poco più di 78mila nel 2014 e circa 92mila nel 2015) si osserva che ogni tre disabili che si iscrivono (e che vanno ad aggiungersi allo stock preesistente), all'incirca uno trova effettivamente lavoro, un dato in miglioramento rispetto al biennio precedente, in cui si osservava un avviamento ogni quattro nuove iscrizioni.

Considerando le cancellazioni (nel 2015 ce ne è stata una ogni 3,6 nuove iscrizioni), lo stock degli iscritti al collocamento mirato, nel 2014, cresce dell'8,4% rispetto al 2013, attestandosi a circa 789mila unità. Nel 2015 si assiste invece ad un moderato decremento che porta il numero totale delle persone con disabilità iscritte agli elenchi unici a poco più di 775.000.

A conclusione di questa analisi sintetica dei dati della Relazione al Parlamento, appare opportuno precisare che sebbene l'esercizio realizzato dal Ministero e da Inapp, con l'analisi dei dati della rilevazione prima e dopo l'entrata in vigore del d.lgs. 151/2015, sia molto interessante, una vera e propria valutazione degli effetti occupazionali e contrattuali del Jobs Act nel caso delle persone con disabilità, oltre che degli effetti degli interventi introdotti dal Jobs Act per quanto concerne la riorganizzazione dei servizi per l'impiego e delle politiche attive del lavoro con riferimento anche al collocamento mirato delle persone con disabilità, richiederebbe tuttavia analisi basate su metodologie empiriche più complesse (ad esempio, con approccio controfattuale), una piena valorizzazione di tutte le fonti informative disponibili (il riferimento è ancora una volta alla Banca dati del collocamento mirato, d.lgs. 151/2015) ed un lasso di tempo più ampio dall'entrata in vigore della nuova disciplina.

Bibliografia

Addabbo, T. e E. Sarti (2016), "Access to work and disability: the case of Italy", *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, 2016, n. 3-4, pp. 239-256.

Inapp (2018), Ottava relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della Legge 12 marzo 1999, n. 68, "Norme per il diritto al lavoro dei disabili" (biennio 2014-2015). https://www.welforum.it/wp-content/uploads/2018/04/8_Relazione_Parlamento_legge_68-1999.pdf .

Giovannone , M. (2012), "Disability and the effective implementation of laws for the access to work Italy and the UK", *2° Conferenza Internazionale su Vulnerable Workers and Precarious Work in a Changing World* Londra, 10-11 settembre 2012. http://englishbulletin.adapt.it/docs/giovannone.pdf .

Saulle, M.R. (2014), *Report on the situation of disabled persons in Italy with regard to the access to occupation*, Faculty of Political Sciences, University of Rome "La Sapienza" http://repositoriocdpd.net:8080/bitstream/handle/123456789/675/Inf_SaulleMR_ReportSituationDisabled_sf.pdf?sequence=1 .