



Servizi per l'impiego

Rapporto di monitoraggio 2002

(Estratto)

4. INTERVENTI PER TARGET SPECIFICI

4.3 Il collocamento delle persone disabili

di Pietro Checcucci e Franco Deriu

elaborazioni statistiche a cura di Giovanna Giuliano

I risultati delle rilevazioni del 2002

Prosegue il processo di adeguamento dei servizi pubblici alla riforma del collocamento mirato introdotto dalla Legge 12 marzo 1999, n. 68 “Norme per il diritto al lavoro delle persone disabili”. I progressi avvenuti nel corso dell’ultimo anno indagato testimoniano una presa in carico della disciplina da parte degli uffici competenti che, fatte salve alcune circoscritte eccezioni e secondo modelli interpretativi vincolati al contesto territoriale, iniziano a mostrare risultati significativi. Il primo indicatore rilevante è certamente legato al versante dell’efficienza amministrativa. Esso consiste nell’accresciuta capacità, da parte delle amministrazioni, di governare i flussi informativi sui dati in loro possesso. L’azione di monitoraggio svolta sui servizi per le persone disabili nel 2002, infatti, ha beneficiato di un ritorno di evidenze ben superiore alle precedenti rilevazioni, consentendo un’analisi più significativa dei dati aggregati. Una capacità di presidio delle informazioni da parte degli SPI che, va precisato, è risultata più puntuale sulle pratiche amministrative rispetto a quanto dimostrato riguardo il versante delle politiche attive, vero fulcro delle novità introdotte dal collocamento mirato. Non si tratta, comunque, di una valutazione negativa, in quanto l’adattamento al nuovo ruolo ed ai processi di pianificazione che questo comporta necessita di tempi adeguati e di precise raffigurazioni dei fabbisogni organizzativi. Proprio l’analisi del profilo delle *policy* e delle relative strumentazioni emerge in maniera considerevole dalla lettura dei dati circa il decentramento delle funzioni, con una accresciuta rilevanza dei CPI nelle attività a diretto contatto con il cittadino e di più generale manutenzione dei processi. Altro fattore positivo è da individuare nella avvenuta appropriazione degli strumenti resi disponibili dalla riforma a favore dell’inserimento lavorativo, con una più consapevole ed equilibrata applicazione di convenzioni, avviamenti numerici e chiamate nominative. Le iscrizioni alle liste uniche, che includono ancora oggi le categorie protette menzionate nell’art.18 della Legge 68/99, sembrano corrispondere, nella loro distribuzione, alle proporzioni del collocamento ordinario, collocandosi, semmai, in proporzioni inverse alla disponibilità di servizi presenti sul territorio. I numeri riferiti agli avviamenti, anche confrontati con gli andamenti più generali dell’universo della disabilità, registrano maggiori capacità di coniugare i volumi dell’offerta con le esigenze della domanda.

La disponibilità dei servizi per i disabili presso i CPI

La rilevanza del ruolo attivo giocato dai Centri per l'impiego nel quadro del collocamento mirato, più volte richiamata negli ultimi rapporti, si ricollega al significato da dare all'approccio di politica attiva in un settore caratterizzato da specifiche esigenze, quale quello dei lavoratori disabili. Un intervento attivo di *policy* sul mercato del lavoro deve infatti intendersi tale, in quanto in grado di stimolare comportamenti adattivi da parte degli attori – sia sul versante dell'offerta come su quello della domanda – ovviamente all'interno dei limiti di sicurezza stabiliti in sede di dialogo sociale, in maniera tale da non compromettere il funzionamento dello stesso mercato con un aumento eccessivo dei rischi connessi alle strategie intraprese dai vari soggetti.

Assumendo questo punto di vista, al ruolo di mediazione e di garanzia di trasparenza assegnato ai Servizi pubblici per l'impiego si aggiunge, nel caso dei disabili, un compito essenziale di conoscenza dettagliata delle caratteristiche e delle esigenze delle categorie e dei singoli utenti effettivamente disponibili al lavoro in un determinato bacino occupazionale. Esigenze e caratteristiche da coniugare con i limiti di compatibilità espressi dalle tipologie delle posizioni di lavoro rese note dalle aziende, nel rispetto dell'ampia libertà di scelta a queste ultime riconosciuta in sede legislativa con l'istituzione della richiesta nominativa.

I Centri per l'impiego si presentano quindi, laddove opportunamente attrezzati e dotati di risorse umane a tale scopo preparate, come il luogo di incontro per eccellenza del sistema di finalità, aspettative ed esigenze sopra delineato. Ciò tanto più nelle zone del Paese dove l'articolazione locale dei servizi competenti aveva già fornito contributi significativi in merito all'anticipazione dei contenuti della legge 68/99.

La rilevazione nell'autunno 2002 della disponibilità di servizi per il collocamento obbligatorio presso i Centri per l'impiego, testimonia di una ulteriore evoluzione positiva, rispetto a quanto già riscontrato nell'ambito dell'analisi in profondità condotta nel primo semestre dello stesso anno su un campione significativo di CPI¹. I Centri presso i quali sono risultati attivati servizi relativi al collocamento obbligatorio regolato dalla Legge 12 marzo 1999, n. 68, sono infatti arrivati a superare il 60% del totale nazionale. Come si vede dalla tabella 4.13, oltre il 59% dei CPI che hanno risposto ai quesiti della rilevazione SPI 2002 ha attivato servizi connessi alla legge 68/99. A questa percentuale si aggiunge un 3% di casi nei quali i medesimi servizi non vengono gestiti in maniera diretta a cura del CPI di riferimento, ma si configurano come esternalizzati. Quasi il 38% dei Centri italiani rispondenti non dispone quindi, alla data di rilevazione, di servizi predisposti per operare sul fronte del collocamento mirato dei disabili.

¹ Isfol, *Monitoraggio Spi 2002, Analisi di profondità dei Centri per l'impiego: per target, per funzioni e per strutture*, Roma, "Monografie sul Mercato del lavoro e le politiche per l'impiego", n. 6/2002.

Tabella 4.13 - Attivazione dei servizi per il collocamento obbligatorio presso i CPI.
Per area geografica (v. a. e %)

	Servizi per collocamento obbligatorio					
	Non attivati		Attivati		Esternalizzati	
	Conteggio	% tabella	Conteggio	% tabella	Conteggio	% tabella
Nord ovest	35	6,80%	67	13,10%	3	0,60%
Nord est	16	3,10%	89	17,40%	9	1,80%
Centro	14	2,70%	60	11,70%	3	0,60%
Sud e Isole	129	25,20%	87	17,00%		
Italia	194	37,8%	303	59,2%	15	3,0%

Fonte: Monitoraggio SPI 2002. Servizi per il collocamento mirato dei disabili

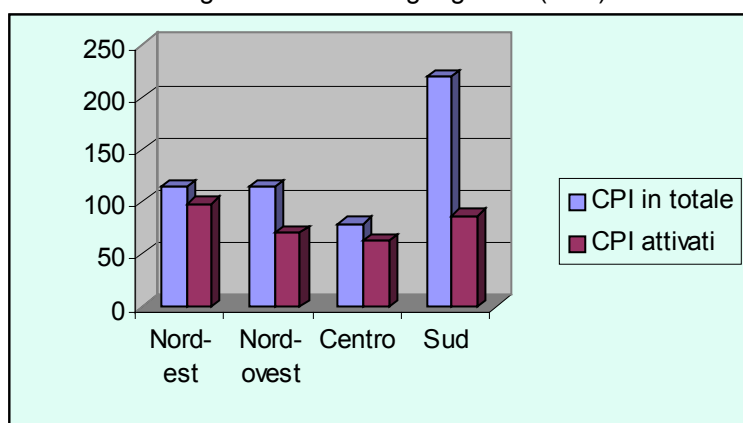
In pratica, rispetto alla rilevazione SPI 2001, l'incremento dei CPI dotati di servizi indirizzati specificatamente ai disabili² è risultata di circa dieci punti percentuali sui totali di riferimento. Stando alle informazioni disponibili, almeno 45 nuovi Centri hanno inaugurato questo tipo di servizi nel periodo intercorso fra le due rilevazioni.

In maniera analoga a quanto messo in evidenza dai risultati delle precedenti rilevazioni Isfol, la lettura dei dati sulla base della ripartizione geografica introduce ulteriori elementi di comprensione in merito al cammino seguito da questo aspetto della riforma. Come si evince dalla tabella 4.13, oltre un quarto dei CPI risulta non aver attivato servizi per il collocamento obbligatorio e viene altresì a trovarsi ubicato nelle regioni meridionali. Le altre tre ripartizioni si spartiscono il restante 12,6% dei Centri che risulta non aver ancora ospitato tale tipo di servizi.

Decisamente più equilibrata si presenta la ripartizione della quota di Centri che invece gestiscono in proprio procedure relative al collocamento obbligatorio. Il 59,2% del totale nazionale si compone infatti di un 13,1% di CPI ubicati nella ripartizione nord-occidentale; di un 17,4% di questi collocati nel Nord-est; di una più piccola fetta pari al 11,7% relativa alle regioni centrali e di un rilevante 17% appartenente all'area Sud e Isole. In pratica, oltre il 58% dei Centri che hanno attivato i servizi in questione si divide equamente fra Nord-est e Mezzogiorno. Il Nord-ovest segue, relativamente distanziato, con una quota percentuale pari a circa il 22%, mentre il Centro giunge a sfiorare il 20%. Una valutazione più precisa delle proporzioni che stiamo valutando possiamo averla mettendo a confronto il numero dei CPI con servizi attivati (interni o esternalizzati), con quello di tutti i CPI italiani, all'interno delle quattro ripartizioni geografiche (figura 4.2).

² E'opportuno ricordare la proroga fino della possibilità per gli altri target di essere tutelati dalla legge 68/99, contenuta nella Finanziaria 2003, Legge 27 dicembre 2002, n. 289 - Art.34 c.24: "Il termine di cui all'articolo 18, comma 3, della legge 12 marzo 1999, n.68, già differito di diciotto mesi dall'articolo 19, comma 1, della legge 28 dicembre 2001, n.448, è prorogato di ulteriori dodici mesi".

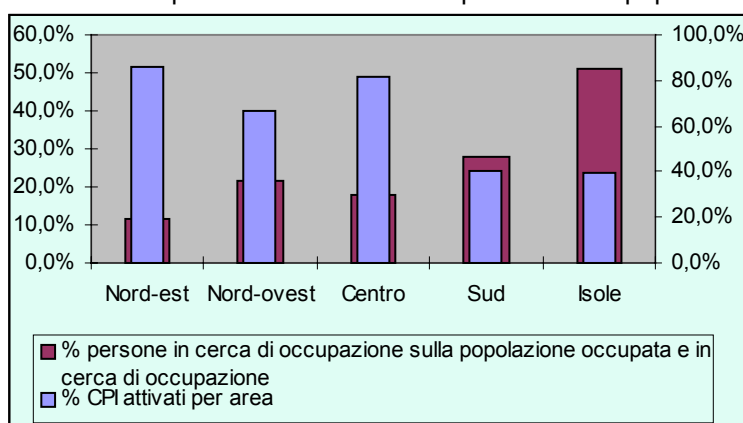
Figura 4.2 - Confronto fra il numero dei CPI e quello dei CPI che hanno attivato servizi per il collocamento obbligatorio. Per area geografica (v. a.)



Fonte: Monitoraggio SPI 2002. Servizi per il collocamento mirato dei disabili

Come si vede dal grafico, nell'area meridionale il peso numerico dei CPI che hanno attivato servizi si colloca in una posizione relativamente più distante rispetto al numero totale dei Centri disponibili sul territorio. Negli altri tre casi le due distribuzioni presentano valori molto più vicini tra loro. Un ulteriore elemento di valutazione in merito alla significatività della disponibilità di servizi per il collocamento mirato di livello decentrato, può essere fatta mettendo a confronto la distribuzione percentuale dei CPI attivati sui totali d'area dei CPI sottoposti a rilevazione, con quella delle persone disabili in cerca di occupazione sulla popolazione occupata e in cerca di occupazione (figura 4.3), in modo da fornire un sia pur rozzo confronto fra la domanda potenziale di servizi e la loro effettiva disponibilità.

Figura 4.3 - Confronto fra il peso percentuale dei CPI con servizi per il collocamento attivati e la percentuale di persone in cerca di occupazione sulla popolazione occupata e in cerca di occupazione (v. %)



Fonte: Monitoraggio SPI 2002. Servizi per il collocamento mirato dei disabili e Istat www.handicapincifre.it

La visione d'insieme fornita dal grafico mostra in primo luogo che nell'area dove più alta è risultata la percentuale di CPI attivati (il Nord-est), in realtà più bassa, secondo i dati Istat³, risultava la quota di persone in cerca di occupazione sulla popolazione disabile occupata e in cerca di occupazione. Completamente opposta appare la situazione relativa alle Isole, dove alla percentuale più bassa in assoluto di CPI con servizi attivati sul totale d'area, corrisponde la fetta più alta di domanda potenziale di questi stessi servizi. Nel complesso al crescere della percentuale di persone disabili in cerca d'occupazione, da Nord a Sud della Penisola, decresce in maniera quasi proporzionale la fetta degli SPI che hanno mostrato di avere servizi per il collocamento (interni o esternalizzati) attivati a livello più decentrato possibile.

Confrontando la percentuale di Centri attivati sul totale d'area di quelli sottoposti a rilevazione, con l'analoga distribuzione ricavata dalla rilevazione SPI 2001, si può notare che nel Nord-est si passa da una percentuale pari al 57% circa fino a quasi l'86% di attivazione. Nel Nord-ovest l'incremento appare invece molto più modesto, dato che si passa da un 63 ad un 66 e mezzo per cento circa di CPI dotati di Centri attivati. Nel Mezzogiorno si assiste di nuovo ad un rilevante incremento, dato che alla vecchia percentuale di attivazione del 29%, corrisponde nell'ultima rilevazione una quota di Centri attivi che giunge a superare il 40%.

Solamente nella ripartizione centrale si assiste ad un apparente decremento (si passa in fatti dall'86 all'82% circa di attivazione fra i Centri rilevati), che però potrebbe essere dovuta ad una perdita di unità di rilevazione occorsa nella seconda indagine, rispetto alla prima.

Ulteriori dettagli in merito al contenuto dei servizi forniti a livello di CPI verranno forniti più avanti, a commento dei dati riguardanti la suddivisione di ruoli e funzioni fra Centri, Uffici provinciali, Comitati tecnici e altri soggetti coinvolti nella rete locale dei servizi. Questo paragrafo viene invece completato dal commento riguardante la presenza o meno di barriere architettoniche nelle strutture dei Centri interessati dalla rilevazione.

Prima di commentare i dati relativi (tabella 4.14), occorre precisare che la presenza o l'assenza di quelle che vengono genericamente definite barriere architettoniche non rappresenta solamente una informazione parziale connessa alle possibilità di accesso alle strutture di servizio da parte di utenti gravati da particolari tipologie di disabilità. La presenza – o l'assenza - di barriere architettoniche nelle strutture pubbliche aperte al cittadino, così come nel più ampio contesto urbanistico di una comunità, si configura in realtà come un evento sentinella in grado di fornire una prima indicazione circa il livello di attenzione che i servizi in questione, e la stessa comunità che li esprime, sono in grado di dedicare alla progettazione e realizzazione di politiche sociali, educative o del lavoro concretamente inclusive. In grado cioè di dare corpo anche ad aspetti basilari delle strutture di

³Istat, Percentuali di persone in cerca di occupazione sulla popolazione occupata e in cerca di occupazione per sesso, ripartizione geografica e presenza di disabilità. Anni 1999-2000, www.handicapincifre.it.

cittadinanza, quali l'autonomia fisica e la libertà di spostamento, considerate come date per scontate dai membri del corpo sociale cosiddetti "normodotati".

Tabella 4.14 - Presenza di barriere architettoniche nei Centri per l'impiego. Per area geografica (v. a. e %)

	Presenza Barriere architettoniche			
	No		Si	
	v.a	%	v.a	%
Nord ovest	72	13,80%	38	7,30%
Nord est	61	11,70%	53	10,20%
Centro	62	11,90%	18	3,50%
Sud e Isole	91	17,50%	125	24,00%
Italia	286	54,9%	234	45,0%

Fonte: Monitoraggio SPI 2002. Servizi per il collocamento mirato dei disabili

Su 520 Centri sui quali è stato possibile ottenere informazioni, 286 (il 54,9%) sono risultati privi di barriere architettoniche, mentre i restanti 234 (circa il 45%) hanno segnalato problemi a riguardo. La distribuzione per area geografica dei CPI privi di barriere architettoniche è apparsa degna di interesse, se notiamo che il maggior numero di essi è risultato ubicato nell'area meridionale, seguita ad una certa distanza da quella nord-occidentale. Il Centro ed il Nord-est hanno presentato infine praticamente lo stesso numero di Centri virtuosi.

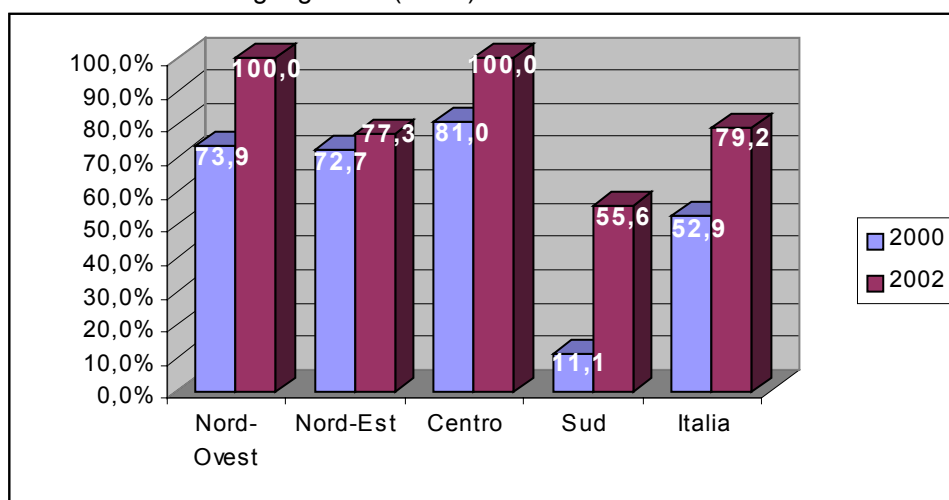
La situazione appare invece notevolmente diversa se si esamina la distribuzione dei Centri ai quali risulta ancora problematico l'accesso da parte di tutti i cittadini. Più della metà di questi è infatti ubicato nella circoscrizione meridionale, seguita a notevole distanza dal Nord-est e più indietro ancora dal Nord-ovest. Il Centro chiude la classifica con soli 18 CPI di difficile accesso.

Indicazioni ulteriormente interessanti possono infine essere ottenute incrociando le informazioni ora commentate con quelle relative ai CPI che hanno attivato servizi per il collocamento obbligatorio. Facendo riferimento al totale della rilevazione, oltre il 36% del CPI che hanno segnalato l'attivazione di servizi hanno fatto riscontrare anche la presenza di barriere architettoniche. Per quanto riguarda i casi di esternalizzazione, 7 dei 15 rilevati sono venuti a trovarsi in questa stessa condizione. La distribuzione per area geografica delle informazioni relative ai CPI con servizi interni merita qualche commento. I Centri ubicati nella ripartizione centrale sono apparsi quelli largamente meno problematici, dato che oltre l'80% di essi è risultato privo di barriere. Altrettanto non può invece dirsi per le due circoscrizioni settentrionali, dove solo il 67% di CPI del Nord-ovest e il 53% del Nord-est viene segnalato come privo di barriere (in questa circoscrizione è ubicata anche la maggior parte dei servizi esternalizzati con barriere). Degno di nota infine il fatto che le stesse percentuali relative all'area Sud e Isole risultano del tutto comparabili con queste ultime: oltre il 59% del CPI meridionali è risultato infatti privo di impedimenti all'accesso.

Il Comitato tecnico

La rilevazione dell'autunno 2002 fotografa l'avvenuto recepimento, ancorché tardivo ed incompleto, di uno dei fattori nodali riguardanti l'intero impianto del collocamento delle persone disabili. Il 79,2% delle province, infatti, ha dichiarato istituito ed operativo il Comitato tecnico provinciale, l'organismo con compiti relativi alla valutazione delle residue capacità lavorative, alla definizione degli strumenti e delle prestazioni atti all'inserimento e alla predisposizione dei controlli periodici sulla permanenza delle condizioni di inabilità⁴. Confrontando il semplice dato nazionale del 2002 con quello rilevato nel 2000 è possibile verificare un incremento significativo del 26,3% di organismi istituiti. Se poi si passa alla disaggregazione del dato per aree geografiche (figura 4.4), si nota l'avvenuto completamento dell'iter istituzionale per tutte le province appartenenti al Nord-ovest ed al Centro. In entrambi i casi si può registrare una variazione positiva consistente, pari a circa il 26% nel Nord-ovest e al 19% nell'area centrale del paese. Le altre due ripartizioni manifestano comportamenti tra loro opposti. Se, infatti, il dato del Nord-est (77,3%) testimonia una crescita blanda, con un incremento del 4,6% di nuovi Comitati tecnici, diversamente il Sud da prova del periodo di forte recupero del quale è protagonista, passando da un poco esaltante 11,1% riferito al 2000, ad un 55,6% per l'anno 2002 che, se ancora non pone i suoi livelli di implementazione su standard nazionali, dichiara altresì una evoluzione positiva confermata dall'attivazione del 44,4% di nuovi organismi.

Figura 4.4. - Istituzione del Comitato tecnico provinciale. Confronto 2000 – 2002.
Per area geografica. (val.%)



Fonte: Isfol, Monitoraggio SPI 2002 e SPI 2001. Servizi per il collocamento mirato dei disabili

⁴ Vedi Legge 12 marzo 1999 n. 68, articolo 6 comma 2 e D.P.C.M. del 13.01.2000 e per approfondimenti Isfol, *Servizi per l'impiego. Rapporto di monitoraggio 2001*, Roma, "Monografie sul Mercato del lavoro e le politiche per l'impiego", n. 3/2002.

La ripartizione di ruoli e funzioni nelle procedure del collocamento mirato

Ulteriori informazioni sullo stato di avanzamento di procedure e servizi sono acquisibili dalla lettura degli incarichi assegnati ai diversi soggetti chiamati in causa dalla Legge 68/99 per lo svolgimento delle principali funzioni incardinate nel collocamento mirato dei disabili. Per seguire la complessa articolazione delle attività previste dalla norma e dai regolamenti di attuazione, già dalla precedente rilevazione si era reso necessario predisporre una griglia di items entro la quale far confluire la pluralità di pratiche assegnate ai diversi uffici competenti. Mentre, per quanto riguarda questi ultimi, l'elevata discrezionalità assegnata alle amministrazioni locali riguardo all'intestazione dei ruoli suggeriva di indagare l'effettiva ripartizione delle funzioni.

Nel precedente rapporto si era dato conto di strutture organizzative dalle forme poco equilibrate, in ragione del fatto che in casi frequenti la necessità di dare rapido seguito ad obblighi legislativi aveva portato le amministrazioni provinciali a mantenere all'interno del proprio raggio di influenza fasi del processo più efficaci se delegate a differenti livelli. In conseguenza di tale distribuzione, gli uffici provinciali in ampie aree del paese amministravano la quasi totalità delle funzioni, mentre gli stessi organismi immaginati per ruoli di indirizzo e verifica si trovavano a dover svolgere compiti anche di carattere esecutivo.

Lo scenario che si delinea con la rilevazione del 2002 sembra collocare più ordinatamente i tasselli, implicitamente affermando che per molte amministrazioni provinciali la fase di mera emergenza sia rimasta alle spalle.

Un primo dato a sostegno di questa ipotesi è fornito dalla lettura dei ruoli e delle funzioni assegnate proprio al Comitato tecnico (tabella 4.15), principale organo preposto a definire strumenti di indirizzo, valutazione e verifica, poi applicabili dai diversi uffici incaricati.

Tabella 4.15 – Ruoli e funzioni svolte dal Comitato tecnico ex lege 68/99, per area geografica (val. %)

	Nord-ovest	Nord-est	Centro	Sud e isole
Gestione prospetti informativi e richieste di avviamento	4,3%	0,0%	14,3%	8,3%
Gestione della disciplina degli esonerati	4,3%	13,6%	4,8%	2,8%
Verifica del rispetto dell'obbligo di assunzione e rilasci della certificazione di ottemperanza	0,0%	0,0%	0,0%	2,8%
Redazione e gestione delle schede individuali	43,5%	45,5%	38,1%	11,1%
Colloquio di orientamento e sviluppo percorso formativo	0,0%	9,1%	14,3%	2,8%
Gestione delle liste uniche	0,0%	9,1%	9,5%	2,8%

Incontro domanda/offerta di lavoro	4,3%	22,7%	19,0%	2,8%
Gestione delle convenzioni	4,3%	9,1%	28,6%	13,9%

Fonte: Monitoraggio SPI 2002. Servizi per il collocamento mirato dei disabili

Proprio questo ruolo appare confermato e rafforzato dalla lettura della tabella, la quale indica nella Redazione e gestione delle schede individuali l'attività prevalente a livello nazionale (32,7%) e in tutte le ripartizioni geografiche. Un confronto con il monitoraggio 2000⁵, inoltre, porta a constatare un rafforzamento ed una maggiore condivisione tra le province di tale incarico, rispetto al passato, con la conferma dei valori più alti segnalati nel Nord-est sia nel 2002 (45,5%), sia nel 2000 (42,9%). Al contempo, è possibile individuare ulteriori funzioni svolte dal Comitato, il quale viene chiamato ad operare sia sul versante amministrativo, sia a sostegno delle attività a più diretto contatto con gli utenti. Ma se alcune di queste sono anche indirettamente collegabili con il mandato normativo – è il caso della Gestione delle convenzioni, con il valore nazionale del 14,3% - su altre, invece, i compiti del comitato richiederanno un supplemento di indagine. Ci si riferisce, in questo caso, all'11,2% delle province italiane che dichiarano svolte dai Comitati, almeno in parte, attività legate all'incontro tra domanda e offerta di lavoro, oppure alla stesura dei prospetti informativi richiesti dai datori di lavoro (14,3% al Centro e 8,3% al Sud). L'interesse che queste modalità di intervento rivestono è inoltre giustificabile con la loro maggiore evidenza nel Nord-est (22,7%) per ciò che riguarda la mediazione d/o e nel Centro (14,3%) per prospetti informativi e richieste di avviamento, dal momento che proprio quelle aree si erano distinte precedentemente per livelli di sperimentazione di tutto rilievo.

L'individuazione delle responsabilità tra i diversi attori del collocamento mirato fornisce l'occasione per approfondire ulteriormente il tema del decentramento, già affrontato in apertura, nel *focus* sui Centri per l'impiego. Come già detto precedentemente, per le loro caratteristiche di presidio del territorio, i CPI si candidano ad essere i titolari naturali della fase di mediazione tra le esigenze della domanda e dell'offerta, in quanto la prossimità con le residenze e con i siti produttivi li esporrebbe maggiormente ad un confronto quotidiano con la collettività di riferimento.

Un'ulteriore verifica dell'eventuale concretizzazione di questo scenario è ottenibile mediante la lettura delle informazioni riguardanti la ripartizione di ruoli e funzioni tra uffici provinciali e CPI. La tabella 4.16 presenta i dati utilizzando una suddivisione delle attività in due macro categorie: la prima che raccoglie l'insieme di mansioni più facilmente interpretabili come procedure amministrative, la seconda invece, include quelle caratterizzate da un più stretto contatto con l'utenza, intesa nella doppia accezione di persone disabili e datori di lavoro.

⁵ Per un confronto puntuale, si rimanda a quanto già scritto sul Rapporto Isfol 2002, a pag. 321 in Par 6.1 Il collocamento mirato delle persone disabili, Cap. IV "Politiche del lavoro ed inclusione sociale", Milano, Franco Angeli, 2002.

Tabella 4.16 - Ripartizione tra CPI e uffici provinciali di ruoli e funzioni distinte per tipologie aggregate, per area geografica (val.%)

Ruoli e funzioni	Nord-ovest		Nord-est		Centro		Sud e isole		Italia	
	CPI	Provincia	CPI	Provincia	CPI	Provincia	CPI	Provincia	CPI	Provincia
Relativi alle procedure amministrative										
Gestione prospetti informativi e richieste di avviamento	34,8%	69,6%	27,3%	77,3%	38,1%	61,9%	11,1%	80,6%	26,5%	76,5%
Gestione della disciplina degli esoneri	30,4%	69,6%	9,1%	72,7%	28,6%	71,4%	11,1%	72,2%	19,4%	74,5%
Verifica del rispetto dell'obbligo di assunzione e rilasci della certificazione di ottemperanza	30,4%	69,6%	22,7%	81,8%	33,3%	66,7%	11,1%	80,6%	23,5%	78,6%
Gestione delle liste uniche	39,1%	65,2%	22,7%	72,7%	33,3%	57,1%	11,1%	77,8%	25,5%	72,4%
A più stretto contatto con l'utenza										
Redazione e gestione delle schede individuali	30,4%	47,8%	40,9%	40,9%	52,4%	28,6%	19,4%	47,2%	34,7%	43,9%
Colloquio di orientamento e sviluppo percorso formativo	39,1%	56,5%	36,4%	45,5%	57,1%	38,1%	13,9%	38,9%	34,7%	45,9%
Incontro domanda/offerta di lavoro	47,8%	65,2%	45,5%	59,1%	47,6%	47,6%	13,9%	69,4%	36,7%	64,3%
Gestione delle convenzioni	34,8%	69,6%	18,2%	77,3%	38,1%	71,4%	5,6%	72,2%	22,4%	75,5%

Fonte: Monitoraggio SPI 2002. Servizi per il collocamento mirato dei disabili

Quanto emerge dal quadro nazionale sembra sottolineare una propensione delle amministrazioni locali a specializzare i diversi uffici. In tal senso, istituiti gli organismi con compiti di indirizzo, si tende ad assicurare a livello centrale la gestione delle procedure, assecondando le competenze espresse dai servizi territoriali, quando disponibili, nella lettura dei profili individuali e nel percorso di accompagnamento al lavoro degli iscritti in graduatoria. In sintesi, nella sezione dedicata al versante amministrativo, la tabella mostra una forte tendenza alla centralizzazione, con tutti i valori riferiti alla provincia che superano il 72% dei casi: la Gestione dei prospetti informativi e le richieste di avviamento vengono assegnate nel 76,5% dei casi nazionali alla Provincia; la Gestione della disciplina degli esoneri si mantiene su valori analoghi (74,5%). A seguire, il 72,4% degli uffici provinciali si occupa della Gestione delle liste uniche; mentre la Verifica del rispetto dell'obbligo di assunzione e i rilasci della certificazione di ottemperanza sono appannaggio delle Province nel 78,6% dei casi. Per quanto riguarda la distribuzione geografica di tali dati, non si registrano scarti sostanziali dalla media nazionale, mentre si segnala la scarsa numerosità delle citazioni riguardanti i CPI nel Mezzogiorno, che tocca in eguale misura tutte le attività (un costante 11,1%).

Le cifre riferite alle funzioni rivolte all'utenza prefigurano una situazione più equilibrata, con una delega più frequente ai Centri per l'impiego, specie nelle aree del Nord e del Centro. Per quanto riguarda le specifiche attività, il Colloquio di orientamento e sviluppo del percorso formativo segnala il maggiore impegno da parte dei CPI nel Centro Italia (57,1%) e nel Nord-est (40,9%),

mentre il 25% delle province del Sud dichiarano di non avere attivato questo servizio. L'incontro domanda/offerta di lavoro rappresenta la funzione che beneficia del maggiore contributo da parte dei Centri in entrambe le ripartizioni del Nord e nel Sud, mentre la Redazione e gestione delle schede individuali viene assicurata dal Centro per l'impiego nel 52,4% del territorio del Centro Italia. Con attenzione andrebbe letto il risultato riferito alla Gestione delle convenzioni (unica attività di questa aggregazione con valori di delega limitati al 22,4% complessivo).

Quest'ultima, infatti si presta ad una doppia interpretazione. Dal punto di vista funzionale, essa fa parte del percorso di accompagnamento dei disabili verso l'occupazione, come uno dei fattori propedeutici all'inserimento presso le imprese, concordato insieme ai datori di lavoro. Come profilo di gestione, invece, gli organismi implicati richiamano ruoli più di indirizzo e coordinamento (da parte del Comitato tecnico, delle Commissioni Asl, ecc.) che non prettamente operativi e di sportello.

Ne deriva che i dati riportati in tabella sulle convenzioni possono dare conto maggiormente del versante gestionale, rispetto a quello dell'effettiva erogazione.

Una breve appendice va dedicata alle evidenze riferite ai soggetti esterni all'amministrazione provinciale (tabella 4.17). In questa tipologia confluiscono sia le esternalizzazioni - l'assegnazione, cioè, tramite appalto o convenzione a enti terzi per la fornitura di servizi specifici - sia la galassia delle complementarietà istituzionali.

Tabella 4.17 - Ruoli e funzioni assegnati a soggetti esterni all'amministrazione provinciale, per area geografica (val.%)

	Nord-ovest	Nord-est	Centro	Sud e isole	Italia
Gestione prospetti informativi e richieste di avviamento	-	-	-	-	-
Gestione della disciplina degli esoneri	-	-	14,3%	5,6%	5,1%
Verifica del rispetto dell'obbligo di assunzione e rilasci della certificazione di ottemperanza	-	-	-	-	-
Redazione e gestione delle schede individuali	13,0%	18,2%	4,8%	-	8,2%
Colloquio di orientamento e sviluppo percorso formativo	13,0%	9,1%	14,3%	8,3%	11,2%
Gestione delle liste uniche	-	4,5%	4,8%	-	2,0%
Incontro domanda/offerta di lavoro	-	4,5%	4,8%	-	2,0%
Gestione delle convenzioni	-	-	9,5%	-	2,0%

Fonte: Monitoraggio SPI 2002. Servizi per il collocamento mirato dei disabili

Nella precedente rilevazione erano significativamente presenti per ogni funzione. Il monitoraggio 2002 mostra una loro riduzione percentuale, con una contemporanea concentrazione soprattutto nelle attività di orientamento e formazione (11,2%) e redazione delle schede individuali (8,2%). La

ripartizione del Centro dichiara una maggiore disponibilità ad utilizzare questo dispositivo, sia come valori assoluti, sia per il numero di funzioni menzionate.

I dati sulle iscrizioni alle liste uniche provinciali

I servizi del collocamento mirato sono rivolti a tutte le persone presenti negli elenchi unici provinciali previsti dalla Legge 68/99. Dall'indagine Isfol, nel settembre 2002 il numero di iscritti a queste liste risultava essere di 546.602 individui. La tabella 4.18 illustra la composizione di questo dato utilizzando due criteri differenti. Da un lato, mostra la capienza delle liste secondo una ripartizione geografica; a ciò si aggiunge la distinzione tra disabili e soggetti aventi precedentemente diritto secondo la norma 482 del 1968 e per i quali la legge in vigore individua una condizione temporanea di favore⁶.

Tabella 4.18 – Iscritti presenti nel 2002 nelle graduatorie provinciali ex L.68/99, per Area geografica e per categoria di appartenenza (val. ass. e val. %).

Iscritti 2002	Disabili		Iscritti ex art. 18		Totale iscritti	
	Val. ass.	Val. %	Val. ass.	Val. %	Val. ass.	Val. % di colonna
Nord-est	32361	95,8%	1403	4,2%	38151	7,0%
Nord-ovest	62240	96,7%	2100	3,3%	64340	11,8%
Centro	89843	91,2%	8665	8,8%	98508	18,0%
Sud	301925	87,4%	43678	12,6%	345603	63,2%
Italia	486369		55846		546602	

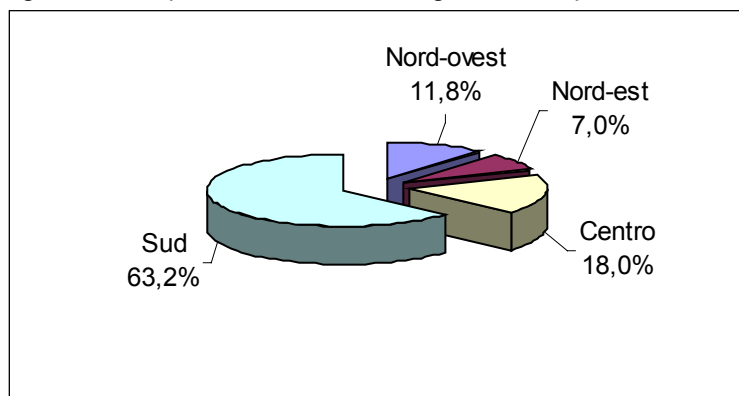
Fonte: Monitoraggio SPI 2002. Servizi per il collocamento mirato dei disabili

Nota: i totali degli iscritti non corrispondono ai totali parziali perché nei dati relativi alla Provincia di Bologna non è stato possibile distinguere disabili e soggetti ex art. 18.

Per quanto riguarda la distribuzione degli iscritti sul territorio italiano, 345.603, pari al 63,2%, sono registrati nelle regioni del Mezzogiorno. Il secondo bacino d'utenza, per dimensioni è rappresentato dalle regioni centrali con 98.508 persone iscritte agli elenchi unici, corrispondente al 18% del valore nazionale. Per volume di iscrizioni è il Nord-est che si segnala per il dato più basso (38.151), pari al 7% complessivo (figura 4.5).

⁶ Si veda Art. 18, cc.1 e 2 Legge 68/99 ed inoltre DPR n.333 del 10 ottobre 2000, art.1, cc 2 e 3.

Figura 4.5 - Ripartizione iscritti nelle graduatorie provinciali ex L.68/99 per Area geografica (val. %)



Fonte: Monitoraggio SPI 2002. Servizi per il collocamento mirato dei disabili

Da un confronto con il monitoraggio condotto nel 2001 su dati 2000, che aveva fornito un totale di 333.062 iscritti⁷, ciò che appare molto evidente è la crescita della quale è protagonista il Sud Italia per quanto riguarda il peso della relativa quota percentuale. La variazione percentuale riferita al dato del Sud, infatti, mostra un segno positivo pari al 20,1%, modificando consistentemente le proporzioni con le restanti aree del paese. Per ciò che riguarda i valori assoluti, tuttavia, la differente quota di risposte valide tra i due monitoraggi esclude qualunque comparazione.

E' probabile che tale incremento, con la sola eccezione del Nord-est nel quale si registra un calo delle iscrizioni negli ultimi due anni, possa essere messo in relazione con una accresciuta capacità di gestione dei dati da parte delle amministrazioni e non riflettere, invece, una crescita così significativa degli aventi diritto.

All'insieme numericamente più consistente, nel Sud si assiste anche al maggior peso relativo raggiunto dalle categorie ex art.18 (il 12,6% degli iscritti, pari ad un valore assoluto di 43.678 individui). E' qui opportuno ricordare che la Legge 68/1999 agisce solo sui disabili. Per le categorie sopra menzionate, 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 dipendenti. Tale condizione è stata più volte prorogata⁸.

Alla cospicua numerosità nel Mezzogiorno di questa tipologia di persone, fa da controaltare l'esiguità delle cifre relative alle due aree settentrionali.

Il commento dei dati sulle iscrizioni deve essere arricchito di alcune considerazioni riguardanti la distribuzione degli utenti, tenendo conto delle peculiarità di specifiche tipologie di insediamento.

Le province di Milano, Roma, Napoli e Palermo, da sole, hanno fatto registrare quasi il 36% degli iscritti nazionali. Le quote percentuali relative ai disabili e agli altri soggetti sui quali

⁷ Va qui sottolineato che la restituzione dei dati circa le iscrizioni da parte delle amministrazioni indagate è stata in quel caso consistentemente inferiore, anche in virtù della eccessiva prossimità con l'entrata in vigore della legge (18 gennaio 2000). Per maggiori approfondimenti si veda il rapporto sul precedente monitoraggio n. 3/2002, cit.

⁸ Finanziaria 2003, Legge 27 dicembre 2002, n. 289 - Art.34 c.24, cit.

provvisoriamente interviene la 68/99 sono risultate entrambe identiche a quella totale. Le province di Napoli e Palermo insieme assommano peraltro ad un quarto del totale degli iscritti nazionali, con una quota percentuale di disabili pari al 24,4%, un po' più bassa di quella riconducibile ai soggetti ex articolo 18 (27,7%). Al di là dei semplici numeri, seppure significativi, è chiaro che la situazione cui i servizi competenti devono fare fronte nell'ambito delle grandi aree urbane non può prescindere dall'elaborazione di specifici *policy mix* locali che tengano conto dei vincoli, ma soprattutto delle opportunità esistenti in contesti di questo tipo, oltre che dell'adeguatezza delle risposte organizzative messe in campo a livello di CPI e di uffici provinciali.

Il semplice confronto tra le iscrizioni ed il numero di lavoratori disabili che i datori di lavoro sottoposti ad obbligo dovrebbero avere alle proprie dipendenze (quota di riserva) può costituire una esemplificazione di quanto stiamo dicendo⁹.

Tabella 4.19 - Rapporto iscritti - quota di riserva, per area geografica e fascia dimensionale imprese. (val. %)

	Da 15 a 35 dipendenti	Da 36 a 50 dipendenti	Oltre 50 dipendenti	Totale
Nord-ovest	9,1%	5,8%	50,1%	65,0%
Nord-est	14,4%	7,6%	61,8%	83,9%
Centro	2,5%	1,1%	6,4%	10,0%
Sud	0,9%	0,7%	2,0%	3,6%
Italia	3,1%	1,8%	12,7%	17,6%

Fonte: Monitoraggio SPI 2002. Servizi per il collocamento mirato dei disabili

La tabella 4.19 presenta i dati suddividendoli per fasce dimensionali delle imprese sottoposte ad obblighi di legge. Il rapporto che emerge a livello nazionale denuncia la differenziazione territoriale delle condizioni preliminari utili ad una corretta applicazione degli interventi di collocamento mirato. Se, infatti, il rapporto tra iscritti e quota di riserva dice che in Italia la copertura da parte dei datori di lavoro garantisce solo il 17,6% dei casi, è dalla ripartizione per aree geografiche che si evince il divario consistente tra il settentrione ed il resto del Paese. La prima osservazione va dedicata alle regioni del Nord-est, presso le quali il 83,9% degli iscritti vedrebbe assicurata una sua potenziale occupabilità sul territorio, principalmente presso le imprese con oltre 50 dipendenti (61,8% del totale per area). Anche il Nord-ovest fornisce indicazioni simili, mostrando come il rapporto tra i due fattori raggiunga il 65% dei casi. In tutte le ripartizioni geografiche, ovviamente, la disponibilità maggiore viene fornita dalle imprese di grandi dimensioni; pur tuttavia, per il Centro (6,4%) e per il Sud (2%) il contributo di questa categoria di imprese non influenza il modesto dato complessivo che, se venisse confermato da ulteriori indagini attualmente condotte dall'Area

⁹ E' opportuno notare che i dati relativi alla quota di riserva sono stati restituiti solamente da 66 province. Anche se questo rende il rapporto con le iscrizioni parzialmente inattendibile, è sembrato comunque utili discutere le proporzioni risultanti.

Mercato del lavoro dell'Isfol, solleverebbe forti preoccupazioni sulla reale applicabilità del servizio in determinate aree del Paese.

Le imprese e la quota di riserva

Per tutti i datori di lavoro, pubblici e privati, l'obbligo di assunzione di lavoratori disabili si determina calcolando il personale complessivamente occupato, effettuando alcune operazioni che intervengono sulla computabilità dei dipendenti. Per le imprese con oltre 15 dipendenti che risultino sottoposte agli obblighi di legge, detto computo determina una cosiddetta "quota di riserva", consistente nell'entità di lavoratori disabili che il datore di lavoro deve avere alle proprie dipendenze. Ad una scoperta di tale quota si corrisponde con assunzioni di persone iscritte agli elenchi unici, secondo le modalità previste dalla norma¹⁰. Gli uffici competenti acquisiscono le informazioni necessarie dai datori di lavoro soprattutto tramite i Prospetti informativi e le richieste di avviamento, documenti che vengono loro inviati periodicamente. Si tratta di informazioni strategiche per una corretta definizione degli interventi di collocamento mirato, che consentono agli operatori una realistica valutazione delle dimensioni della domanda, funzionale alla predisposizione di percorsi di inserimento più coerenti ed efficaci, a vantaggio di entrambe le parti coinvolte.

I dati restituiti nel corso del monitoraggio Isfol 2002 dichiarano, per le 66 province che ne hanno fornito le cifre, meno di centomila posti a disposizione (pur non distinguendo tra questi l'effettiva scoperta) a fronte degli oltre cinquecentomila iscritti (tabella 4.20). L'area geografica che ne segnala il maggior numero è il Nord-ovest (41.850), il Centro dichiara, invece, la cifra più bassa (9.832). E' interessante notare che la fascia di imprese meno esposta è quella che dispone di 36-50 dipendenti, in tutte le ripartizioni italiane.

Tabella 4.20 – Quota di riserva riferita alle aziende sottoposte ad obbligo di legge. Per area geografica e per fascia dimensionale delle imprese (val. ass.)

	Da 15 a 35 dipendenti	Da 36 a 50 dipendenti	Oltre 50 dipendenti	Totale
Nord-ovest	5.869	3.725	32.256	41.850
Nord-est	5.505	2.900	23.596	32.001
Centro	2.444	1.062	6.326	9.832
Sud	3.080	2.250	7.015	12.345
Italia	16.898	9.937	69.193	96.028

Fonte: Monitoraggio SPI 2002. Servizi per il collocamento mirato dei disabili

¹⁰ I dati statistici relativi al numero ed alle modalità di assunzione sono riportati nei paragrafi successivi.

La già menzionata difficoltà circa la ridotta restituzione dei dati nel precedente monitoraggio non consente un confronto delle informazioni tra le due serie storiche a livello nazionale. Di seguito, invece, vengono presentati i raffronti relativi alle 46 province delle quali sono disponibili le informazioni per entrambe le rilevazioni. Pur non costituendo un campione rappresentativo dell'intero scenario nazionale, è parso opportuno riportare gli andamenti riferiti alle diverse dimensioni delle imprese perché introducono alcuni elementi di un certo interesse.

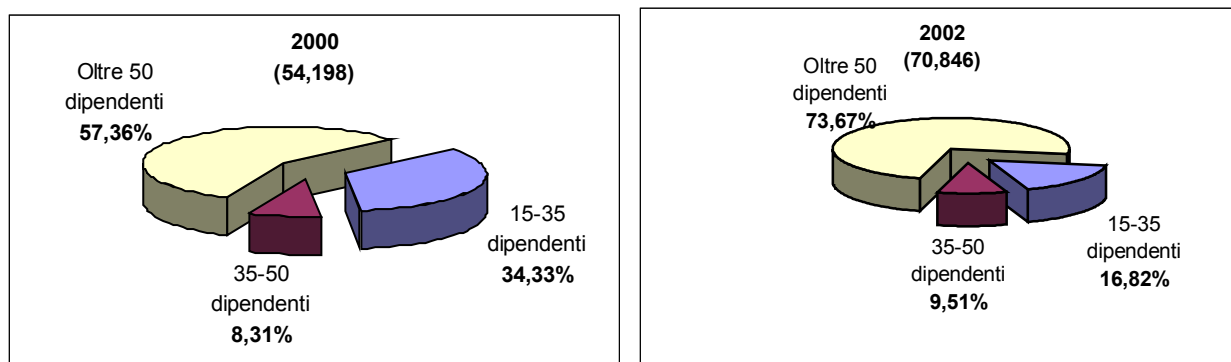
Tabella 4.21 – Quota di riserva. Confronto 2000 - 2002 nelle 46 province rispondenti ad entrambe le rilevazioni. Per fascia dimensionale (val. ass. e variazione %)

	2000	2002	Variazione	Variazione %
15-35 dipendenti	18.602	11.924	-6.678	-35,9%
35-50 dipendenti	4.517	6.748	2.231	49,4%
Oltre 50 dipendenti	31.079	52.174	21.095	67,9%
Totale 46 province	54.198	70.846	16.648	30,7%

Fonte: Monitoraggio SPI 2002 e SPI 2001. Servizi per il collocamento mirato dei disabili

Come è possibile verificare all'interno della tabella 4.21, nel corso degli ultimi due anni si assiste, per quanto riguarda i disabili, ad una consistente riduzione percentuale del numero dei posti occupabili nella fascia di 15-35 dipendenti, per la quale la Legge 68/99 introduce ex novo gli obblighi di inserimento di persone disabili proprio dal duemila. Per questa categoria di imprese si registra, infatti, un calo del 36% della quota di riserva, la quale si incrementa in maniera consistente nelle due altre categorie (+68% per le imprese di grandi dimensioni e +50% per quella intermedia). Il limitato bacino riconducibile alla categoria 36-50 dipendenti corrisponde nelle proporzioni al relativo numero di imprese a livello nazionale (13.528 su 115.534 appartenenti alle tre fasce di interesse), rilevate nell'anno corrente in un'indagine Isfol – Area Mercato del Lavoro sulle società di persone e di capitale. Ma se questo dato non rappresenta un elemento di novità, l'andamento dei restanti due insiemi desta in effetti qualche perplessità, muovendosi in controtendenza rispetto ad una riduzione consistente del numero di addetti riportata dai diversi dati nazionali riferiti all'occupazione nelle grandi imprese. Le differenti composizioni rilevate nel corso dei due monitoraggi sono riportate nella figura 4.6, il quale visualizza efficacemente la crescita del valore percentuale attribuito alle imprese con oltre 50 dipendenti.

Figura 4.6 - Ripartizione della quota di riserva per fascia dimensionale nelle 46 province rispondenti alle rilevazioni 2000 e 2002 (val.%)



Fonte: Monitoraggio SPI 2002 e SPI 2001. Servizi per il collocamento mirato dei disabili

I dati sull'avviamento al lavoro

La rilevazione ha permesso di individuare una quota di avviamenti al lavoro, effettuata in osservanza della legge 68/99, pari a 22.353 unità¹¹. Il 22,6% di tale cifra riguarda le regioni del Nord-est; il 37,4% quelle del Nord-ovest; il 20,7% quelle centrali e il restante 19,2% quelle del Sud e delle Isole (tabella 4.22).

Tabella 4.22 - Assunzioni in relazione alle tipologie di avviamento. Per aree geografiche (v. a. e %)

	Con avviamento numerico	%	Per richiesta nominativa	%	Tramite convenzione	%	Totale complessivo	% per area
Anno 2000								
Nord-est	183	3,1%	4826	82,7%	828	14,2%	5837	27,2%
Nord-ovest	152	2,3%	5258	78,2%	1315	19,6%	6725	31,3%
Centro	1617	42,9%	1547	41,0%	399	10,6%	3770	17,5%
Sud e Isole	907	17,6%	3962	76,9%	282	5,5%	5151	24,0%
Italia	2859	13,3%	15593	72,6%	2824	13,1%	21483	100,0%
Anno 2002								
Nord-est	761	15,0%	3073	60,7%	1228	24,3%	5062	22,6%
Nord-ovest	228	2,7%	5315	63,6%	2820	33,7%	8363	37,4%
Centro	710	15,3%	2531	54,7%	1387	30,0%	4628	20,7%
Sud e Isole	660	15,3%	2951	68,6%	689	16,0%	4300	19,2%
Italia	2359	10,6%	13870	62,0%	6124	27,4%	22353	100,0%

Fonte: Monitoraggio SPI 2001 e 2002. Servizi per il collocamento mirato dei disabili

Confrontando il dato con l'analoga rilevazione condotta dall'Isfol nel 2001, e riferita all'anno precedente, si osserva un aumento in termini assoluti pari a circa il 4%. In realtà la disaggregazione

¹¹ La rilevazione non distingueva gli avviamenti fra disabili e altre categorie. Pertanto nei numeri commentati deve intendersi ricompresa una quota dei beneficiari di cui all'art. 18 della legge 68/99.

del dato per area geografica mostra che, a fronte di aumenti nel Nord-ovest e nel Centro, pari rispettivamente al 24 e al 23% circa, gli avviamenti rilevati sono invece diminuiti in termini assoluti nelle altre due aree considerate e precisamente del 13 nel Nord-est e del 16 e mezzo per cento nel Mezzogiorno.

Il 62% delle assunzioni è avvenuta in base alla richiesta nominativa, oltre il 27% tramite stipula di una convenzione e solamente il restante 10,6% in base all'avviamento numerico. Rispetto alla precedente rilevazione, il peso degli avviamenti per convenzione sul totale risulta quindi più che raddoppiato, mentre il ridimensionamento delle altre due modalità è andato a tutto vantaggio della prima.

Di grande interesse risulta l'osservazione delle differenze territoriali che scaturiscono dalla disaggregazione del dato nazionale. Per quanto riguarda l'avviamento numerico, mentre il Nord-ovest si conferma come caratterizzato dal più basso utilizzo dell'istituto, la quota delle altre ripartizioni subisce un riequilibrio che corregge alcune distorsioni dovute alle modalità di rilevazione che avevano caratterizzato il Monitoraggio 2001. Un analogo processo di messa a regime sembra caratterizzare anche il confronto delle percentuali relative alla richiesta nominativa, con la circoscrizione centrale che continua a collocarsi più lontana delle altre dalla quota nazionale.

Il vero balzo in avanti viene invece a verificarsi, come già messo in evidenza dal dato nazionale, nell'ambito degli avviamenti tramite convenzione. In questo caso infatti, ad un aumento relativamente modesto delle unità rilevate pari al 48% nel Nord-est, si affiancano quelli ben più consistenti del Nord-ovest e del Sud che giungono a superare il 114%, per finire con il rilevante 247% fatto registrare nelle regioni centrali. Gli aumenti rilevati hanno peraltro modificato la graduatoria di utilizzo dell'istituto, che continua a vedere al primo posto il Nord-ovest, ma che si trova questa volta ad essere seguita da vicino dal Centro e successivamente dal Nord-est, relativamente distanziato. Le regioni meridionali chiudono anche in questo caso la distribuzione.

Il confronto fra avviamenti ed iscrizioni consente di apprezzare da un altro punto di vista l'evoluzione intervenuta negli aggregati che stiamo commentando, nel periodo fra il 2000 ed il 2002 (tabella 4.23).

Tabella 4.23 – Rapporto fra avviati e iscritti all'elenco unico. Per tipologia di avviamento e per area geografica (v. %)

	Con avviamento numerico	Per richiesta nominativa	Tramite convenzione	Totale complessivo
Anno 2000				
Nord-est	0,5%	12,1%	2,1%	14,7%
Nord-ovest	0,3%	8,8%	2,2%	11,3%
Centro	1,8%	1,8%	0,5%	4,3%
Sud e Isole	0,6%	2,7%	0,2%	3,5%
Italia	0,9%	4,7%	0,8%	6,5%
Anno 2002				
Nord-est	2,0%	8,1%	3,2%	13,3%
Nord-ovest	0,4%	8,3%	4,4%	13,0%
Centro	0,7%	2,6%	1,4%	4,7%
Sud e Isole	0,2%	0,9%	0,2%	1,2%
Italia	0,4%	2,5%	1,1%	4,1%

Fonte: Monitoraggio SPI 2001 e 2002. Servizi per il collocamento mirato dei disabili

Prima di operare il confronto occorre ribadire che la quota degli iscritti al collocamento obbligatorio, anche se depurata dei target non afferenti all'universo della disabilità, non può rappresentare di per sé l'ampiezza della forza lavoro effettivamente coinvolta in una ricerca più o meno attiva di un'occupazione¹². Questo perché, da un lato un numero consistente di soggetti risulta iscritto all'elenco unico solamente perché interessato a conservare i benefici economici a tale condizione legati; dall'altro, il livello di occupabilità e la effettiva propensione al lavoro dei singoli lavoratori risultano influenzati da fattori riconducibili alla descrizione dell'invalidità (tipo di invalidità, periodo di insorgenza della stessa ecc.), nonché alle altre caratteristiche sociodemografiche di cui il soggetto risulta portatore (livello di istruzione, caratteristiche della famiglia di origine, zona di residenza ecc.).

Ricordiamo a tale proposito che, secondo i dati Istat¹³, solo il 12,3% dei disabili compresi nella classe d'età 15-44 anni si dichiara in cerca di occupazione, mentre la stessa percentuale scende a 2,2 nella classe 45-64. La restante quota percentuale associa la propria condizione a definizioni che vanno dalla condizione di casalinga o studente, a quella di pensionato o inabile al lavoro, assieme ad una piccola percentuale che si dichiara comunque in altra condizione.

Il rapporto fra avviati e iscritti, a livello nazionale, è risultato pari a poco più del 4%. Il Nord-est si è collocato al primo posto con il 13,3% di avviati rapportati alla quota di iscritti. Seguono il Nord-ovest con il 13%, il Centro con quasi il 5% e il Sud con l'1,2%. La richiesta nominativa è stata la modalità che, a livello nazionale ha pesato in maniera più significativa sull'ammontare delle iscrizioni (2,5%), con un distacco notevole rispetto all'avviamento numerico, ma molto meno

¹² Si veda tra gli altri Agfol, Il lavoro dei disabili, Marsilio, Venezia, 2000, soprattutto pp.9-19.

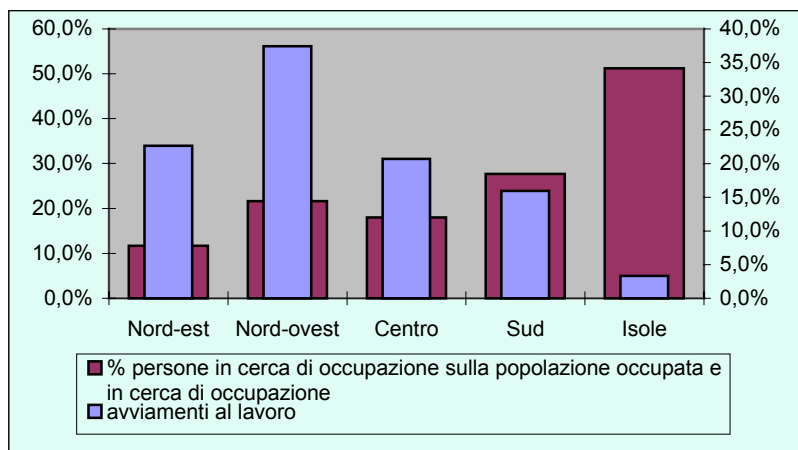
¹³ Istat, Persone di 15 anni e più per sesso, classe d'età, presenza di disabilità e condizione professionale. Quozienti per 100 persone. Anni 1999-2000, www.handicapincifre.it.

ampio rispetto all'utilizzo della convenzione. L'esame dei dati in relazione alle aree geografiche conferma sostanzialmente la capacità della richiesta nominativa di intaccare l'insieme degli iscritti, a fronte di un ruolo importante a riguardo ricoperto dall'utilizzo della convenzione. Da notare che, solamente nel Mezzogiorno la percentuale relativa all'avviamento numerico eguaglia quella della convenzione.

A livello nazionale il peso degli avviati sugli iscritti all'elenco unico è risultato inferiore di poco più di due punti percentuali, rispetto all'analogo dato del 2000. Tale decremento sembrerebbe essere originato da una contrazione del peso relativo della richiesta nominativa e dell'avviamento numerico, compensato da un aumento della quota relativa alle convenzioni. Lo stesso confronto, condotto sulla base della disaggregazione per area geografica, conferma solo parzialmente questa tendenza. In particolare, la convenzione vede sicuramente crescere la sua importanza in tutte le ripartizioni, tranne che nel Sud, mentre la richiesta nominativa aumenta il proprio peso al Centro, perdendo parecchi punti percentuali sia al Sud che nel Nord-est. Infine, l'avviamento numerico si ridimensiona in maniera minima nel Sud e in maniera più consistente al Centro, mentre cresce in maniera rilevante nel Nord-est.

Un quadro d'insieme della situazione generale e per area sulla quale insistono gli avviamenti rilevati nel 2002 può essere infine fornita dal confronto fra la loro distribuzione e le percentuali per area di persone disabili in cerca di occupazione sulla popolazione occupata e in cerca di occupazione, fornite dall'Istat (figura 4.7). Il confronto fra le due distribuzioni può fornire, analogamente a quanto visto nel caso dell'attivazione dei servizi per il collocamento presso i CPI, una stima sia pur rozza della capacità di assorbimento dell'offerta da parte dei mercati del lavoro considerati a livello di macro area.

Figura 4.7 - Confronto fra gli avviamenti al lavoro e la percentuale di persone in cerca di occupazione sulla popolazione occupata e in cerca di occupazione. Per area geografica (v. %)



Fonte: Monitoraggio SPI 2002. Servizi per il collocamento mirato dei disabili e Istat www.handicapincifre.it

Osservando le due distribuzioni si può notare che, mentre nel caso delle ripartizioni centro-settentrionali all'andamento dell'offerta fanno seguito movimenti comparabili della quota di avviati, a partire dal Sud si assiste ad un allargamento della forbice che diventa massimo nel caso delle Isole.

Il peso assunto dall'utilizzo dell'istituto innovativo della convenzione è confermato dai dati concernenti le convenzioni richieste e stipulate (tabella 4.24). Nel periodo riguardante la rilevazione SPI 2002, le convenzioni stipulate sulla base di quanto previsto dall'art. 11 della legge 68/99 sono state 6.201 in tutta Italia. Di queste, il 54,4% ha coinvolto datori di lavoro ubicati nel Nord-ovest, il 20,4% nel Nord-est, il 17,7% nel Centro e il 7,6% al Sud.

Tabella 4.24 - Convenzioni richieste e stipulate. Per area geografica (v. a e v. %)

	Convenzioni richieste		Convenzioni stipulate	
	v.a.	%	v.a.	%
Anno 2000				
Nord-ovest	1.759	34,7%	2.455	47,8%
Nord-est	1.584	31,3%	1.123	21,9%
Centro	735	14,5%	870	16,9%
Sud e Isole	987	19,5%	688	13,4%
Italia	5.065	100,0%	5.136	100,0%
	Convenzioni richieste - ex Art. 11		Convenzioni stipulate - ex Art. 11	
	v.a.	%	v.a.	%
Anno 2002				
Nord-ovest	3.590	29,9%	3.372	54,4%
Nord-est	6.070	50,6%	1.263	20,4%
Centro	1.296	10,8%	1.096	17,7%
Sud e Isole	1.043	8,7%	470	7,6%
Italia	11.999	100,0%	6.201	100,0%

Fonte: Monitoraggio SPI 2001 e 2002. Servizi per il collocamento mirato dei disabili

Nello stesso periodo il numero di richieste di stipula ha assunto proporzioni più che rilevanti, arrivando quasi a toccare il numero di 12.000. A tale proposito occorre segnalare che, la disaggregazione geografica del dato nazionale si differenzia, a tratti in maniera significativa, da quella relativa alle convenzioni stipulate. La maggioranza assoluta delle richieste si situa infatti nella circoscrizione nord-orientale (50,6%), mentre la quota relativa a quella nord-occidentale non giunge in questo caso a superare il 30%. Per quanto riguarda il Centro e il Sud, si può notare come, nel primo caso, la quota di richieste risulti significativamente inferiore rispetto a quella degli accordi stipulati; mentre nel secondo essa risulti superiore di un solo punto percentuale.

Il confronto con i dati rilevati nel corso del Monitoraggio SPI 2001¹⁴ mostra che il totale delle convenzioni stipulate è aumentato di quasi il 21%. In realtà l'aumento più consistente è stato

¹⁴ La tabella non distingue per l'anno 2000 le convenzioni stipulate sulla base dell'applicazione dell'art. 11 della legge 68/99, poiché la stessa distinzione non era stata operata in sede di rilevazione. Occorre comunque precisare che, sulla

registrato nel Nord-ovest (37,4%), seguito dal Centro (26%) e, a relativa distanza, dal Nord-est (12,5%). Il numero di convenzioni stipulate nelle regioni meridionali è risultato, infine, inferiore a quello precedentemente registrato, quasi del 32%.

Il quadro appare significativamente più articolato, se, per il confronto, prendiamo in considerazione i dati relativi alle richieste di stipula. In questo caso l'incremento nazionale fra la prima e la seconda rilevazione giunge sin quasi al 58%, per toccare, nel caso della ripartizione nord-orientale, quota 74%. Nel Nord-ovest e nel Centro gli stessi aumenti sono apparsi più contenuti, ma non molto distanti dal dato nazionale, essendo stati pari rispettivamente al 51 e al 43% circa. Infine, anche nell'area del Sud e delle Isole c'è da registrare un sia pur lieve aumento delle richieste, pari a quasi 5 punti percentuali e mezzo.

La rilevazione oggetto di questo rapporto distingueva, a differenza di quella precedente, le convenzioni stipulate sulla base degli articoli 11 o 12 della legge 68/99. In realtà i dati disponibili non fanno che confermare le difficoltà che i servizi competenti avevano già segnalato nel corso della precedente rilevazione, relativamente all'applicazione dell'istituto che prevede il distacco temporaneo del lavoratore disabile presso una cooperativa sociale¹⁵.

Tabella 4.25 - Convenzioni richieste e stipulate ex art. 12 L. 68/99. Anno 2002. Per area geografica (v. a.)

	Convenzioni richieste	Convenzioni stipulate
Nord-ovest	1	1
Nord-est	6	2
Centro	8	5
Sud e Isole	172	37
Italia	187	45

Fonte: Monitoraggio SPI 2002 dei servizi per il collocamento mirato dei disabili.

La situazione fotografata dalla tabella 4.25 lascia pochi dubbi a riguardo. Nel periodo preso in considerazione per la rilevazione, risultavano essere state stipulate su tutto il territorio nazionale solamente 45 convenzioni ex art. 12. Nello stesso lasso di tempo le convenzioni in attesa di approvazione risultavano essere non più di 187. L'informazione più significativa viene fornita in realtà dalla disaggregazione geografica del dato nazionale. Si vede infatti che, in relazione ad entrambe le modalità presentate nella tabella, il numero delle convenzioni rilevate nelle circoscrizioni del Centro-nord risulta del tutto trascurabile rispetto a quello dell'area meridionale, lasciando con ciò intuire l'esistenza di una influenza diretta degli assetti dei mercati locali del lavoro sul funzionamento, sia pur limitato, dell'istituto.

base delle altre risposte fornite dagli Uffici provinciali competenti, il numero delle convenzioni richieste o stipulate sulla base dell'art. 12 della stessa legge può essere ritenuto, nel 2000, del tutto trascurabile.

¹⁵ Si veda quanto già scritto nel Rapporto Isfol 2002, Milano, Franco Angeli, 2002, p. 319.

Gli adempimenti amministrativi

Un ultimo fattore esaminato riguarda i principali adempimenti amministrativi di cui si fanno carico gli uffici provinciali competenti a beneficio dei datori di lavoro. Tali pratiche rappresentano un indicatore rilevante per comprendere la capacità di intercettare le esigenze del versante datoriale da parte dei servizi, fornendo risposte di carattere amministrativo ad enti chiamati ad ottemperare agli obblighi di legge. Contestualmente, la misurazione dei volumi di rilascio di certificazioni quali gli esoneri ed i certificati di ottemperanza consentono di verificare il livello di assimilazione della normativa da parte delle imprese.

I datori di lavoro privati e gli enti pubblici economici che, per le speciali condizioni della loro attività non possono occupare l'intera percentuale di persone presentano al servizio provinciale competente la domanda di esonero parziale dall'obbligo di assunzione. La domanda deve essere adeguatamente motivata in ordine alle speciali condizioni di attività che possono consentire l'esonero.

Ai fini della concessione dell'autorizzazione al datore di lavoro richiedente, i servizi competenti verificano la sussistenza di speciali condizioni. In presenza dei requisiti di legge, il servizio provinciale può autorizzare l'esonero parziale, concesso per un periodo di tempo determinato.

Tabella 4.26 – Rapporto tra n° di esoneri richiesti e n° di pratiche rilasciate. Per area geografica. (Val. ass. e val. %)

Area geografica	Esoneri richiesti	Esoneri rilasciati	% rilasciate su richieste
Nord-ovest	748	554	74%
Nord-est	411	385	94%
Centro	287	195	68%
Sud	467	168	36%
Italia	1.913	1.302	68%

Fonte: Isfol, Monitoraggio SPI 2002. Servizi di collocamento mirato dei disabili

Il monitoraggio Isfol ha rilevato 1.913 richieste di esonero da parte dei datori di lavoro in tutta Italia, con la percentuale maggiore riferita al Nord-ovest, pari al 39%, seguita dalle regioni del Mezzogiorno con il 24,4% (tabella 4.26). Per ciò che riguarda il numero di pratiche autorizzate dai servizi, l'area nord-occidentale mantiene il primato con il 42% delle autorizzazioni, con il Nord-est a ruota che copre il 30% del totale degli esoneri rilasciati. Da un confronto tra pratiche richieste ed autorizzate, spicca il rapporto quasi uno a uno del Nord-est, con il 94% dei risultati favorevoli alle imprese. Sul versante opposto si segnala la prestazione del Mezzogiorno, nel quale solo il 36% delle pratiche inoltrate dai datori di lavoro ha raggiunto un'autorizzazione da parte della provincia. Va ricordato, in questa sede, quanto illustrato in precedenza circa il ruolo prevalente ricoperto dagli

uffici provinciali per il disbrigo delle pratiche amministrative. Per quanto riguarda l'attività in esame risultava che tale funzione veniva coperta per il 74,5% dalle province e solo per il 19,4% dai CPI. Nelle regioni del Centro Italia, inoltre, le province delegavano a soggetti esterni le attività legate agli esoneri nel 14,3% dei casi.

In attesa dell'emanazione del provvedimento di decisione in ordine alla domanda di esonero parziale, i datori di lavoro possono richiedere ai servizi provinciali il rilascio della certificazione di ottemperanza prevista dall'articolo 17 della legge 68/1999, da cui risulti la presentazione della domanda nonché il versamento del contributo previsto.

Non è solo questo, però, il caso in cui i servizi provinciali competenti sono chiamati a rilasciare – su richiesta del datore di lavoro interessato – i certificati di ottemperanza. L'art. 17 della L.68/1999 prevede che “Le imprese, sia pubbliche sia private, qualora partecipino a bandi per appalti pubblici o intrattengano rapporti convenzionali o di concessione con pubbliche amministrazioni, sono tenute a presentare preventivamente alle stesse la dichiarazione del legale rappresentante che attesti di essere in regola con le norme che disciplinano il diritto al lavoro dei disabili, nonché apposita certificazione rilasciata dagli uffici competenti dalla quale risulti l'ottemperanza alle norme della presente legge, pena l'esclusione.”

Tabella 4.27 – Certificati di ottemperanza rilasciati alle imprese dai servizi competenti. Per area geografica (val. ass. e val. %)

	Val. ass.	Val. %
Nord-ovest	6.170	27,1%
Nord-est	5.248	23,1%
Centro	3.928	17,3%
Sud	7.406	32,5%
Italia	22.752	100,0%

Fonte: Isfol, Monitoraggio SPI 2002. Servizi di collocamento mirato dei disabili

Il rilascio di tali certificati da parte degli uffici competenti raggiunge un totale nazionale di 22.752 attestati (tabella 4.27). La percentuale più elevata si registra nell'area del Sud Italia, con il 32,5% del totale, seguita dal Nord-ovest con il 27,1% e dal Nord-est con il 23,1%. Confrontando i valori assoluti relativi ai certificati di ottemperanza con quelli attinenti agli esoneri, appare evidente che tali attestati non sono finalizzati a testimoniare l'inoltro di una richiesta di esonero, mentre risulterebbe di conseguenza più rilevante l'uso strumentale alla partecipazione ad un appalto pubblico o all'ottenimento di una concessione fornita dalla pubblica amministrazione.

L'attuale profilo del servizio di collocamento mirato

Quanto emerge dalle rilevazioni sopra descritte sembra ribadire che, almeno nelle circostanze nelle quali le attività risultino a regime, gli uffici competenti per il collocamento mirato abbiano tentato una raffigurazione organizzativa seguendo logiche di ottimizzazione delle risorse esistenti, con una particolare attenzione alle risposte delle quali erano capaci i CPI di riferimento. Non sembrano, dunque, comparire preclusioni concettuali nei confronti dei Centri ma, anche nel dosare i carichi di lavoro assegnati alle sedi territoriali, l'intento è quello di configurare uno scenario ideale per poi approcciarlo con cautela, fornendo il tempo sufficiente alle strutture per amministrare efficientemente un servizio complesso e con una articolata composizione di dispositivi e di interlocutori.

Non ci si trova, insomma, di fronte a distinti modelli di intervento, uno portato a centralizzare le competenze ed un altro a disseminare ruoli e funzioni seguendo logiche reticolari di servizio. Quanto emerge, invece, è il risultato di una vasta operazione di adattamento elaborato dai servizi pubblici provinciali i quali, pur autonomi nei processi decisionali che li riguardano, sembrano aver condotto un percorso di apprendimento e di ristrutturazione organizzativa non contraddittorio su tutto il territorio nazionale. Ciò richiama i complessivi processi di *networking*, che prevedono una codificazione delle conoscenze, delle regole e delle informazioni, assumendo come efficienti le dinamiche di cooperazione e comunicazione istituzionali ed operative tra gli interlocutori sui diversi livelli.

Cosa ha determinato, allora, il palesarsi di fisionomie di servizio così distinte tra di loro? Sappiamo che la grande sfida nelle organizzazioni è coniugare una corretta suddivisione delle competenze - e la loro fattiva capacità di reciproca interazione - insieme alla valorizzazione delle specificità elaborate nei diversi contesti di azione. In tutto ciò, l'ambiente condiziona il processo di adattamento delle strutture organizzative, determinandone forme e modalità di intervento. Un'ipotesi avvalorata dai dati da noi osservati riporta l'attenzione verso quella stratificazione di sperimentazioni ed *expertise* del quale si è fatto cenno in più occasioni. Presumibilmente, si tratta di un processo evolutivo che ha rafforzato tutti quegli elementi che, nel corso del tempo, hanno superato ostacoli più efficacemente di altri, garantendo da una parte una elevata flessibilità sul versante operativo ed inter-organizzativo e, dall'altra, rispondendo alle sollecitazioni espresse agli utenti e dal sistema sociale ed economico di riferimento. Seguendo questa ipotesi interpretativa, quel che si può auspicare in seguito dovrà essere il risultato di un rapporto dialettico con il territorio ed i suoi attori, confortato da un processo di comunicazione dinamico e condiviso tra centro e periferia, laddove le linee di indirizzo ed il relativo portato applicativo vengano desunti da momenti significativi di verifica e adeguamento del servizio alle sollecitazioni dell'ambiente esterno.

Le prossime fasi dovranno tenere conto della necessità di introdurre criteri di intervento migliorati sulle specifiche esigenze espresse dalle persone disabili e dalle imprese, in una logica di ottimizzazione dei servizi che tenga conto delle novità introdotte nella disciplina del collocamento dai decreti legislativi 181/2000 e 297/2002 e delle eventuali ripercussioni che questi potranno determinare sul collocamento mirato.