

Il collocamento mirato tra performance e necessità

Franco Deriu, | 16 novembre 2018

Il collocamento mirato, previsto dall'articolo 2 della Legge n.68 del 1999, "Norme per il diritto al lavoro dei disabili"[note]L'art.2 della Legge68/99 definisce il collocamento mirato come "quella serie di strumenti tecnici e di supporto che permettono di valutare adeguatamente le persone con disabilità nelle loro capacità lavorative e di inserirle nel posto adatto, attraverso analisi di posti di lavoro, forme di sostegno, azioni positive e soluzioni dei problemi connessi con gli ambienti, gli strumenti e le relazioni interpersonali sui luoghi quotidiani di lavoro e di relazione"/[note], continua a rappresentare un modello all'avanguardia e riceve il conforto delle più recenti riforme di carattere nazionale ed internazionale.

Il decreto legge 151/2015, infatti, è intervenuto su aspetti di natura tecnica e su un ampliamento delle opzioni di occupabilità dei beneficiari, riconoscendo e valorizzando il sistema cardine della Legge 68/99.

D'altro canto, il sistema italiano per coniugare la persona giusta con il posto di lavoro giusto ha trovato una sponda nella Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (d'ora in poi PcD), quando definisce nel preambolo la condizione di disabilità come «il risultato dell'interazione tra persone con menomazioni e barriere comportamentali ed ambientali, che impediscono la loro piena ed effettiva partecipazione alla società su base di uguaglianza con gli altri».

Il collocamento mirato si configura, inoltre, come un sistema aperto e, come tale, opera ed interagisce influenzato dalle condizioni del contesto, spesso portatore di fattori di criticità. Sul piano sociale, ad esempio, in Italia si assiste tuttora ad una lenta assimilazione dei principi della Convenzione delle Nazioni unite e della classificazione ICF ed è ancora forte la lettura della disabilità come una condizione soggettiva, per la quale vanno predisposti interventi a tutela di chi è PcD, invece di affrontare in maniera sistematica il fenomeno mediante una rimozione degli ostacoli alla partecipazione attiva delle persone che vivono una determinata condizione, secondo un approccio di contrasto alle discriminazioni.

Sul versante economico, inoltre, si è operato in un contesto di lenta uscita dalla crisi economica e occupazionale, di riduzione degli investimenti e dei fondi dedicati, con tassi di disoccupazione che hanno penalizzato in primo luogo le "fasce deboli" del mercato del lavoro. Persiste una significativa relazione tra disabilità e povertà, dove il mancato rispetto del principio di pari opportunità di occupazione è una delle principali cause di esclusione sociale, soprattutto in presenza di discriminazioni multiple.

I dati recenti della VIII Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della Legge 68/99 mostrano inoltre una rilevante incidenza di assunzioni con contratti di lavoro a tempo determinato ed una percentuale elevata di basse qualifiche di ingresso. Una recente indagine Eurostat sulla condizione dei lavoratori poveri o a rischio povertà in Europa[note]Si tratta di operai e impiegati (per esempio i lavoratori a progetto o quelli dei call center) con "un reddito disponibile equivalente al di sotto della soglia del rischio di povertà, che è fissata al 60% del reddito disponibile equivalente medio nazionale". Un individuo è, inoltre, registrato come occupato se è stato assunto per oltre la metà dell'anno di riferimento.[/note] colloca l'Italia, per il 2017, in quarta posizione per lavoratori poveri. Maggiori percentuali si riscontrano solo in Romania con il 17,4% di poveri tra gli adulti over 18 occupati, in Spagna, con il 13,1%, e in Grecia a quota 12,9%. L'Italia è però l'unica nazione europea in cui la percentuale è in crescita costante: nel 2016 era all'11,7%, mezzo punto sotto il dato del 2017, pari al 12,2%.

Altro fattore di forte condizionamento riguarda il più generale approccio culturale al fenomeno disabilità, in grado di condizionare negativamente, nei percorsi di accesso e di permanenza al lavoro, le valutazioni sulle PcD. Su questo piano,

appare urgente un forte investimento in interventi a favore di nuove politiche di sensibilizzazione, nei contesti di vita sociale e lavorativa, anche mediante l'utilizzo di social e nuovi media. Più della solidarietà, in questo caso, c'è da valorizzare l'esempio e il "fare", anche prendendo spunto dal grande impatto positivo e dalla visibilità mediatica offerti di recente dal mondo dello sport: i Campionati Europei Paralimpici di Atletica leggera a Berlino (20-26 agosto), i Mondiali in Messico (25 ottobre-5 novembre), i campionati italiani di rugby (28-30 settembre), le periodiche ma sempre stupefacenti performance di Zanardi o di Bebe Vio. Esempi che hanno consentito a centinaia di persone, prima di tutto i ragazzi, di uscire da un isolamento a volte autoindotto, ma più spesso determinato nella collettività da "presunte" difficoltà a immaginare una normalità valida per tutti.

Sul piano dell'attuazione della legge per l'inserimento lavorativo delle persone con disabilità, le informazioni per gli anni 2014 - 2015 contenute nella VIII Relazione al Parlamento restituiscono un quadro interessante dei principali andamenti. Rimandando per i dati più puntuali a precedenti relazioni del seminario, è qui opportuno richiamare le cifre principali.

Sul versante delle iscrizioni agli elenchi del collocamento obbligatorio si riscontra un progressivo aumento nel biennio delle quote annuali, con incrementi nel 2015 anche del 23% rispetto al 2012 e con un dato di stock che si assesta su 775 mila iscritti nell'ultimo anno osservato. Nel 2014 ogni 2,5 nuove iscrizioni si registra inoltre 1 cancellazione, con il rapporto che aumenta a 3,6 contro 1 nel 2015.

Sebbene il dato non sia presente in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale, il titolo di studio posseduto dagli iscritti rispecchia una platea per la quale la concentrazione degli iscritti di ambo i generi in possesso al massimo della licenza media (rispettivamente intorno al 72% per gli uomini e al 67% per le donne in entrambe le annualità) palesa un deficit di occupabilità, confermato dai vistosi squilibri nel confronto con il livello di qualificazione generale della popolazione italiana in età da lavoro.

I principali dati positivi vengono dall'osservazione degli avviamenti al lavoro, incrementati considerevolmente fino a raggiungere i 29 mila nel 2015, dopo lunghi anni di calo costante su tutto il territorio nazionale, con un rapporto tra iscrizioni e avviamenti che si assesta a 3,2 nel 2015. L'aumento degli accessi al lavoro interessa in misura percentuale più gli uomini delle donne e, più in generale, sembra beneficiare delle modifiche introdotte con il d. lgs 151/2015, almeno in base al confronto delle medie mensili degli avviamenti che passano da 2 mila a 3 mila circa dopo l'entrata in vigore del decreto in questione. Anche le assunzioni registrano incrementi consistenti, che raggiungono le 36 mila unità nel 2015, con la quota di contratti a tempo determinato che, come segnalato in apertura, raggiungono la percentuale del 61% sul totale nel 2015 e costituiscono un'ampia maggioranza anche presso i datori di lavoro pubblici (74% nel 2015).

Sebbene il ricorso alla chiamata nominativa rappresenti la modalità maggiormente adottata (86% dei casi presso i datori di lavoro privati nel 2015, inclusi gli avviamenti tramite convenzione) e che questa in molti casi coinvolga solo sul piano amministrativo i centri per l'impiego, l'analisi della situazione nella quale versano i servizi competenti rappresenta un elemento centrale per qualificare il collocamento mirato e sostenere i principi essenziali sui quali si andranno a determinare le Linee Guida la cui emanazione è prevista dall'art. 1 del d. lgs 151/2015. Nel merito, tali principi prevedono la promozione di una rete integrata con i servizi sociali, sanitari, educativi e formativi del territorio; la promozione di accordi territoriali con i principali attori coinvolti; l'individuazione di modalità di valutazione bio-psico-sociale della disabilità con la coerente definizione dei criteri di predisposizione dei progetti di inserimento lavorativo; l'analisi delle caratteristiche dei posti di lavoro da assegnare alle PcD, anche con riferimento agli accomodamenti ragionevoli; la promozione dell'istituzione di un responsabile dell'inserimento lavorativo nei luoghi di lavoro e, infine, l'individuazione di buone pratiche di inclusione lavorativa.

Un recente monitoraggio svolto da Anpal sui servizi per il lavoro[^{note}] Anpal, Monitoraggio dei servizi per il lavoro, Roma, 2017[/^{note}] inquadra le principali criticità affrontate dai centri per l'impiego (Cpi), osservando anche la presenza e le caratteristiche dei servizi dedicati alle persone con disabilità. Nel complesso, la rete pubblica dei servizi per il lavoro è composta da 501 Cpi definiti come principali, e direttamente collegati al coordinamento centrale a livello amministrativo o organizzativo, da cui dipendono complessivamente 51 sedi secondarie e a cui si aggiungono 288 sedi distaccate o sportelli territoriali. La necessità nel recente passato di riorientare le priorità di policy e i fondi a seguito della crisi economica e occupazionale ha determinato conseguenze rilevanti sul sistema dei servizi sia di carattere organizzativo e strutturale, sia sulla riformulazione dei progetti e dei target di riferimento, in principal modo i percettori di ammortizzatori sociali. Su un tale

contesto è intervenuta la revisione dell'assetto del sistema delle autonomie, che ha visto una rideterminazione delle competenze territoriali e una fase di provvisorietà, anche organizzativa, terminata solo nel 2017.

Sono molto diffusi gli uffici del collocamento mirato presso i Cpi censiti dall'indagine (il 16% delle strutture ne dichiara la presenza) e solo gli Sportelli giovani (20%) sono più frequenti. Questi servizi nel 70% dei casi sono gestiti facendo ricorso esclusivamente al personale interno dei centri per l'impiego.

La rilevazione Anpal ha esaminato, tramite un sondaggio tra responsabili e operatori, l'incidenza delle criticità nell'erogazione dei servizi, compresi quelli rivolti alle persone con disabilità. Nel caso specifico, la carenza di personale e la mancanza di professionalità pesano in maniera determinante (65,2%) e condizionano la capacità di risposta nei confronti di individui e imprese, soprattutto se connesse con altre criticità di natura logistica o strumentale. Tale combinazione di fattori condiziona anche la parte gestionale del servizio come la produzione di atti amministrativi, l'aggiornamento di banche dati, il trasferimento di informazioni ad altre amministrazioni e, pertanto, posiziona il profilo dei servizi su una dimensione adempimentale e poco proattiva che non consente la messa in valore delle competenze specialistiche spesso presenti nei centri.

A fornire suggerimenti e indicazioni per affrontare e superare alcune di queste criticità può contribuire un'indagine Inapp che, sempre intervistando i dirigenti e gli operatori dei servizi per il collocamento mirato, ha fatto emergere esigenze operative e condizioni favorevoli ad un efficace intervento sul territorio e a vantaggio di beneficiari e sistema, fornendo evidenze utili alla formulazione stessa delle Linee Guida promosse dal d.lgs. 151/2015[*note*]Inapp, «I modelli organizzativi e di erogazione dei servizi del lavoro per il collocamento mirato», Roma, 2015[/*note*].

Lo scenario che qui viene rappresentato pone al centro della riflessione la questione della rete e della governance dei servizi. La capacità di lavorare in una forma strutturata di collaborazione con gli altri servizi del territorio viene, infatti, evidenziata da tutti come un punto di forza essenziale, laddove l'analisi ha evidenziato un prevalere di accordi di collaborazione informale e di prassi operative, con una forte dispersione delle esperienze, che segue percorsi individuali o consuetudini pregresse. La conseguenza è che i sistemi informativi delle diverse agenzie comunicano poco tra di loro e con grande difficoltà e la problematicità dei progetti individuali rende talvolta difficile definire quale sia il servizio a cui affidare la regia del caso.

Tra le principali raccomandazioni registrate, si segnalano la definizione di modelli organizzativi che consentano di realizzare forme di integrazione sociosanitaria su base istituzionale, favorendo una regia unica degli interventi sanitari, sociali e assistenziali e una drastica semplificazione sul piano operativo e dei livelli decisionali. Ulteriore sollecitazione, quasi un auspicio, è di utilizzare un approccio integrato secondo la logica del case management.

I dirigenti intervistati si spingono a fornire ipotesi di lavoro ad ampio spettro, nella consapevolezza che l'attuazione della norma possa essere agevolata da contesti socialmente sensibili. Le direttrici di intervento suggerite prendono avvio da una valorizzazione dell'impatto sociale ed economico offerto dai servizi per il collocamento mirato, soprattutto in termini di riduzione dei costi di tipo assistenziale e sanitario nei confronti dei soggetti inseriti nel mondo del lavoro. A seguire, viene segnalata la necessità di aumentare le occasioni di confronto tra i singoli servizi, che favorisca una reciproca conoscenza e la diffusione di buone prassi, anche mediante l'adozione di strumenti di valutazione comparata, in particolare per le modalità di coinvolgimento dei datori di lavoro.

Esistono ovviamente anche altri strumenti per migliorare i processi di erogazione di un servizio, con i quali le stesse amministrazioni possono intervenire con provvedimenti e regolamentazioni sulla gestione del sistema. È il caso della Regione Emilia-Romagna che, con propria delibera di Giunta[*note*]Deliberazione della Giunta regionale 1 agosto 2016, n. 1230 Definizione ai sensi dell'art. 7 della L. R. 14/2015 "Disciplina a sostegno dell'inserimento lavorativo e dell'inclusione sociale delle persone in condizione di fragilità e vulnerabilità, attraverso l'integrazione tra i servizi pubblici del lavoro, sociali e sanitari."[/*note*], ha proceduto alla definizione del nuovo ambito territoriale dei centri per l'impiego in coincidenza con il perimetro di competenza degli ambiti distrettuali. Ciò, al fine di favorire l'integrazione di servizi e risorse che insistono su un medesimo territorio ed in special modo a vantaggio delle équipe multiprofessionali, per consentire loro di poter definire il

progetto personalizzato dei soggetti presi in carico e l'erogazione sia di servizi di politica attiva del lavoro che di tipo sociale e/o sanitario.

Tuttavia, qualunque intervento teso a implementare e a migliorare il collocamento mirato e l'inserimento lavorativo delle persone con disabilità non può prescindere da un presidio strutturato e capillare delle informazioni e dei dati espressi dal sistema, poiché le istituzioni e i decisori politici, nonché gli stessi attori del sistema, si devono avvalere di analisi quantitative e qualitative, in grado di rendere le riforme e le modifiche dei processi immediatamente efficaci ed a costi sostenibili. Una prima risposta è offerta dal d.lgs 151/15, il quale prevede che, al fine di razionalizzare la raccolta sistematica dei dati disponibili sul collocamento mirato, di semplificare gli adempimenti, di rafforzare i controlli, nonché di migliorare il monitoraggio e la valutazione degli interventi, sia istituita una specifica sezione denominata "Banca dati del collocamento mirato" nella Banca dati delle politiche attive e passive.

Nella medesima direzione si muove il Secondo Programma d'azione biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità che, nella Linea d'intervento 8 «Sviluppo del sistema statistico e di reporting sull'attuazione delle politiche», illustra organicamente alcune proposte programmatiche, prima tra tutte, quella di procedere all'integrabilità degli archivi amministrativi contenenti dati sulla disabilità ed al trattamento statistico delle fonti INPS, la messa a regime delle attività per la produzione degli indicatori per il monitoraggio della Convenzione ONU, lo sviluppo di indagini e produzione di indicatori statistici sulla condizione delle persone con disabilità in contesti specifici e per la disabilità mentale e intellettiva.

Sono molti i provvedimenti che sono stati varati, adesso si tratta di creare le condizioni per applicarli, secondo la filosofia del "fare" auspicata in apertura e che rappresenta il principale motore di un modello teorico che tutti ci invidiano.

Le slide presentate durante l'intervento [sono disponibili qui](#).