



## *L'accesso al lavoro per le persone disabili*



Tra le difficoltà che le persone disabili possono incontrare quotidianamente vi è la ricerca e il mantenimento di un'occupazione che tenga conto della personale condizione e dei limiti al pieno svolgimento dell'attività lavorativa o all'integrazione in un contesto lavorativo e di relazione. Per facilitare la loro integrazione nel mondo del lavoro lo Stato interviene con la **legge 68/99 "Norme per il diritto al lavoro dei disabili"** che istituisce strumenti specifici e chiama le Regioni ad attuarli. In Lombardia la **legge regionale 13/2003 "Promozione all'accesso al lavoro delle persone disabili e svantaggiate"** integra l'intervento statale e si propone di promuovere e sostenere l'inserimento lavorativo attraverso proprie iniziative e con il coinvolgimento attivo delle Province. La legge prevede anche l'istituzione di un *Osservatorio per il monitoraggio e la valutazione degli interventi*, tenuto ad informare ogni anno il Consiglio regionale dell'attuazione delle due leggi. L'obiettivo di questa Nota è fornire ai Consiglieri regionali le informazioni più aggiornate a partire da quelle che la Giunta regionale ha inviato al Consiglio nel 2015. In particolare la Nota descrive i risultati del collocamento mirato nel facilitare l'incontro fra domanda e offerta di lavoro e alcuni snodi critici della programmazione delle misure di sostegno all'inserimento lavorativo attuate a livello provinciale.

### INDICE

1. Le politiche per facilitare l'inserimento lavorativo	2
2. I posti di lavoro riservati	3
3. Quanti disabili si rivolgono al collocamento mirato?	5
4. Accordi per favorire le assunzioni	7
5. Quanti disabili trovano lavoro con il collocamento mirato?	8
6. Le politiche regionali e la gestione del fondo	10
7. Le Doti per la disabilità e le azioni di sistema	12
8. Le innovazioni della programmazione 2014-16	13
9. Le risorse non spese: mancata opportunità?	17
10. Le questioni aperte	18

## 1. LE POLITICHE PER FACILITARE L'INSERIMENTO LAVORATIVO

Per favorire l'inserimento lavorativo la Legge 68/99 *Norme per il diritto al lavoro dei disabili*<sup>1</sup> predispone alcuni strumenti rivolti alle persone disabili in età lavorativa con finalità diverse:

(a) creare posti di lavoro dedicati, prevedendo l'obbligo per imprese pubbliche e private con più di 15 dipendenti di assumere una quota parte di disabili (le cosiddette **quote di riserva**), pena il pagamento di una sanzione;

(b) facilitare l'integrazione nel posto di lavoro, offrendo servizi di supporto individuale ai lavoratori disabili e ai datori di lavoro: il **collocamento mirato (CM)**, che dovrebbe agevolare l'incontro fra la domanda di un'occupazione adeguata alle capacità lavorative della persona disabile e le esigenze produttive dell'impresa, attraverso attività quali, ad esempio, la valutazione delle mansioni richieste e delle potenzialità delle persone da collocare. Tramite il CM possono essere attivate forme di supporto anche economico, per rimuovere ostacoli connessi al posto di lavoro o all'instaurazione di relazioni lavorative. L'azione di mediazione del CM rivolta alle imprese prevede anche la possibilità di stipulare **convenzioni** per facilitare l'adeguamento agli obblighi di assunzione.

L'organizzazione e gestione di questi strumenti è affidata ad "uffici competenti" a livello territoriale, che Regione Lombardia ha individuato nelle Province<sup>2</sup>. Attraverso i servizi per l'impiego queste svolgono, oltre alle funzioni amministrative, compiti di programmazione, attuazione e verifica degli interventi connessi al collocamento mirato e alle politiche che Regione Lombardia promuove in accordo alle finalità della l.r. 13/2003.

### BOX 1 - LA DIFFICOLTA' A QUANTIFICARE I DISABILI

Non esiste una fonte univoca per quantificare le persone disabili in Lombardia e fra loro quelle disponibili al lavoro. Le stime più recenti disponibili sul numero dei disabili in età lavorativa (15-65 anni) derivano da una rilevazione ISTAT sulle condizioni di salute della popolazione (Indagine multiscopo). Sarebbero circa 77 mila, il 58% donne e il 42% uomini. Circa un terzo è inabile al lavoro, mentre poco più di un quarto ha un'occupazione. Mentre quasi il 15%, (11.000 persone) nel 2013 erano invece in cerca di un'occupazione. Nell'indagine Istat la disabilità fa riferimento non solo alle condizioni di salute fisiche e mentali e alle limitazioni funzionali ma tiene in considerazione anche i fattori che ostacolano o pregiudicano l'interazione con il contesto ambientale e sociale in cui la persona è inserita. Secondo questo approccio, la disabilità "indica gli aspetti negativi dell'interazione tra un individuo, con una determinata condizione di salute, e i contesti ambientali e culturali dove esso vive" (ISTAT 2009). Questo approccio, maggiormente affermato a livello internazionale, è in linea con l' *International Classification of Functioning, Disability and Health* elaborato dall'OMS (ICF, 2001) che anche in l'Italia si sta cercando di adottare come standard di riferimento per attestare e valutare con uno strumento multidimensionale la condizione di disabilità (art. 1 d.lgs. 151/2015, Linee Guida in materia di collocamento mirato).

Per saperne di più [apps.who.int/iris/bitstream/10665/42417/4/9788879466288\\_ita.pdf](https://apps.who.int/iris/bitstream/10665/42417/4/9788879466288_ita.pdf)

<sup>1</sup> Successivamente modificata più volte, in modo significativo con la l. 247/2007 e più recentemente a seguito del Jobs Act.

<sup>2</sup> A seguito della legge Delrio (l. 56/2014 "Disposizioni sulle Città Metropolitane, sulle province, sulle fusioni e unioni di comuni") le ll.rr. 19 e 32/2015 di attuazione confermano l'attribuzione agli enti di area vasta delle funzioni connesse alle politiche del lavoro, fra cui la gestione dei CPI. Inoltre in attuazione del d.lgs. 150/2015 alla Regione Lombardia restano assegnate le competenze di programmazione, attuazione verifica degli interventi volti a favorire l'inserimento lavorativo delle persone con disabilità, oltre alla responsabilità della gestione operativa, che svolge -in via transitoria, tramite i CPI in capo a enti di area vasta e Città Metropolitana e i soggetti pubblici e privati accreditati (Convenzione RL - MLPS 2 dicembre 2015).

## 2. I POSTI DI LAVORO RISERVATI

Le “quote di riserva” sono previste dalla l. 68/99 per tutte le imprese, sia pubbliche che private, con un numero di dipendenti superiore a 15, che hanno **l’obbligo di assumere una certa quota di lavoratori disabili in rapporto ai dipendenti**<sup>3</sup>. Le imprese dai 15 ai 35 dipendenti sono obbligate ad assumere almeno una persona disabile, quelle fino ai 50 dipendenti almeno due. La quota è invece pari al 7% per le imprese con un numero di dipendenti superiore a 50. Nel caso in cui l’azienda non copra la quota è tenuta a pagare una sanzione, pari a 62,77€ per giorno lavorativo per ciascun disabile che non ha assunto. Per le aziende che hanno difficoltà ad occupare l’intera quota di disabili a causa delle condizioni peculiari della loro attività (ad esempio eccessiva faticosità o pericolosità delle mansioni o dell’ambiente di lavoro) è possibile

### BOX 2 – QUANTO COSTA ASSUMERE (o non assumere) UN DISABILE?

A quanto ammonta il costo annuale che un’azienda dovrebbe sostenere per assumere un lavoratore disabile, rispetto ad altre opzioni? Consideriamo ad esempio una posizione con una retribuzione lorda annuale di € 27.000 su 257 giorni lavorativi. Il costo totale di assunzione è dato dalla somma di questa retribuzione e dei contributi INPS a carico del datore di lavoro (circa € 10.000). Questa stima è messa a confronto con l’onere da sostenere in caso di richiesta di esonero e pagamento della sanzione prevista.

Tab. 1 – Stima dei costi in caso di assunzione, esonero e sanzione

Costo assunzione disabile	Costo esonero	Costo sanzione
€ 37.000	€ 7.900	€ 16.000

Nostra elaborazione da Quotidiano IPSOA, 7 ottobre 2015

**chiedere un esonero** ai servizi per l’impiego **che comporta il versamento di un contributo** (pari a 30,64€). E’ prevista inoltre la sospensione temporanea dell’obbligo di assunzione in casi di cui l’azienda stia attraversando un periodo di crisi aziendale o occupazionale. Ciascuna impresa in obbligo è tenuta ad aggiornare il CM tramite un apposito *prospetto informativo* sulla propria situazione, rispetto a forza lavoro e presenza di persone con disabilità. Tale obbligo informativo, fino al 2015, ricorreva solo in caso di variazioni nel corso dell’anno<sup>4</sup>.

**In Lombardia sono circa 19.000 le aziende private e 600 gli enti pubblici che hanno l’obbligo di assumere una o più persone disabili.** In figura 1, per ogni categoria di impresa e in base alle dimensioni, sono indicati i posti di lavoro da riservare (al netto di esoneri e sospensioni) e quelli che risultano ancora non coperti, cioè a cui non corrispondono assunzioni. Nel 2013<sup>5</sup> sono quasi 51.000 nel privato e 8.000 nel pubblico i posti di lavoro che, per legge, dovrebbero essere dedicati a lavoratori disabili in Lombardia. Tuttavia in media **circa il 20% di questi posti non viene coperto**. Nelle imprese private più piccole raggiungono il 35%. Si può constatare come la previsione della legge 68 venga largamente disattesa. Questa situazione è documentata anche dalla Relazione al Parlamento<sup>6</sup> che ogni due anni documenta lo stato di attuazione della legge a livello nazionale e per macro aree geografiche.

<sup>3</sup> Il numero di dipendenti assunto come base di computo esclude alcuni lavoratori come ad esempio quelli assunti con contratto di formazione lavoro, di apprendistato, a tempo determinato inferiore a 9 mesi etc.

<sup>4</sup> Le imprese non erano tenute a trasmettere il prospetto con una cadenza regolare ma vi era la facoltà di presentarlo solo in caso di variazioni della situazione occupazionale tali da modificare gli obblighi del datore di lavoro rispetto alla quote di riserva. Secondo i tecnici della Direzione Generale Istruzione e Formazione e Lavoro di Regione Lombardia, questo aspetto ha un riflesso sull’aggiornamento dei dati relativi alle quote. Le ultime recenti disposizioni (Decreto Direttoriale 33/43 febbraio 2016) introducono alcune novità che potrebbero favorire anche la raccolta sistematica delle informazioni. Ad esempio è previsto per tutte le imprese in obbligo l’invio entro il 31 dicembre di ogni anno di un prospetto unico nazionale con un codice identificativo, in via unicamente telematica, che prima era prevista come semplice facoltà.

<sup>5</sup> Si riportano i dati 2013 in quanto dati più recenti sono stati raccolti e forniti dalla Direzione Generale Istruzione e Formazione e Lavoro di Regione Lombardia ma risultano incompleti: alcune Province hanno comunicato solo dati parziali.

<sup>6</sup> VII Relazione al Parlamento, anni 2012-2013 – Cap. 2.

**Figura n. 1 – Numero di posti di lavoro da riservare ai disabili e percentuale di posti scoperti delle imprese in obbligo, per tipologia, classe dimensionale e anno di riferimento**

		2010			2011		2012		2013		
Obbligo assunzioni	Tipologia datori di lavoro	n. datori di lavoro (2015)	n. posti da riservare	% posti scoperti	n. posti da riservare	% posti scoperti	n. posti da riservare	% posti scoperti	n. posti da riservare	% posti scoperti	
Imprese private	1 disabile	da 15 a 35 dipendenti	8102	9.704	35	8.134	34	8.980	34	5.784	35
	2 disabili	da 36 a 50 dipendenti	2586	5.303	25	4.323	24	4.655	24	3.182	28
	7% disabili	oltre 50 dipendenti	8743	63.196	18	55.771	19	31.531	40	42.432	16
	<b>Totale</b>		<b>19431</b>	<b>78.203</b>	<b>20</b>	<b>68.228</b>	<b>21</b>	<b>45.166</b>	<b>37</b>	<b>51.398</b>	<b>19</b>
Imprese pubbliche	1 disabile	da 15 a 35 dipendenti	189	402	16	318	17	227	19	213	16
	2 disabili	da 36 a 50 dipendenti	72	240	11	466	7	218	11	172	12
	7% disabili	oltre 50 dipendenti	368	9.999	34	8.665	28	9.341	30	7.951	20
	<b>Totale</b>		<b>629</b>	<b>10.641</b>	<b>33</b>	<b>9.449</b>	<b>27</b>	<b>9.786</b>	<b>29</b>	<b>8.336</b>	<b>20</b>
<b>Totale tab.</b>		<b>20.060</b>	<b>88.844</b>	<b>22</b>	<b>77.677</b>	<b>22</b>	<b>54.952</b>	<b>36</b>	<b>59.734</b>	<b>19</b>	

*Nostra elaborazione dati Relazione n. 58 e Osservatorio, 2016*

Una quota rilevante di posti di lavoro che non vengono coperti è da associare alle richieste di sospensione dall'obbligo di assunzione. **Nel 2015 le imprese che hanno ottenuto<sup>7</sup> una sospensione, per ragioni legate alle difficoltà dell'impresa, sono state oltre 1.400, per 24.000 posti di lavoro corrispondenti.** Il motivo più ricorrente della richiesta di esonero è stata la messa in mobilità dei lavoratori. L'andamento complessivo dell'economia potrebbe spiegare l'aumento negli ultimi anni delle imprese che ne fanno richiesta, passate da 929 nel 2012 a oltre 1.400 nel 2015. Le imprese che invece hanno ottenuto un esonero sono state oltre un migliaio e anche in questo caso sono aumentate rispetto al numero rilevato nel triennio precedente.

**Figura n. 2 – Imprese esonerate e imprese sospese dall'obbligo normativo con relativi posti di lavoro (2015)**

Provincia	Esoneri		Sospensioni	
	Imprese	Posti di lavoro	Imprese	Posti di lavoro
BG	127	460	182	760
BS	345	72	152	1.315
CO	n.d.	n.d.	65	n.d.
CR	18	69	58	103
LC	31	61	29	45
LO	12	48	20	n.d.
MN	33	116	67	297
MI	433	1.946	197	21.311
MB	70	251	486	127
PV	n.d.	11	10	103
SO	2	1	0	0
VA	52	234	206	n.d.
<b>Totale</b>	<b>1.123</b>	<b>3.269</b>	<b>1.472</b>	<b>24.061</b>

*Osservatorio, 2016<sup>8</sup>*

<sup>7</sup> Le richieste di sospensione vengono vagliate dai servizi provinciali e nella maggior parte dei casi concesse (94,2% nel 2013).

<sup>8</sup> I dati sono approssimativi, poiché mancano alcune rilevazioni da parte delle Province.

### 3. QUANTI DISABILI SI RIVOLGONO AL COLLOCAMENTO MIRATO?

I datori di lavoro che intendono assumere un lavoratore disabile possono rivolgersi agli uffici del collocamento mirato, dove **i disabili da collocare sono iscritti in apposite liste**. Possono iscriversi le persone in età lavorativa che risultano disoccupate, con disabilità che comportano una riduzione sostanziale della capacità lavorativa (superiore al 45%) o che rientrano in alcune categorie protette<sup>9</sup> (componente che in Lombardia è residuale). **La l.r. 13/2003 inoltre estende la platea dei destinatari alle “persone svantaggiate”** che comprendono, ad esempio, tossicodipendenti, alcolisti e minori in età lavorativa in particolari situazioni familiari<sup>10</sup>. Le liste ordinano gli iscritti in una graduatoria, composta in base a criteri di priorità definiti dalla legge statale e regionale. **E’ nell’ambito della lista che le imprese “in obbligo” assumono i lavoratori disabili, con il supporto dei centri per l’impiego** tenuti a favorire l’abbinamento fra le abilità, competenze e inclinazioni del lavoratore e le mansioni da svolgere. Le modalità di selezione all’interno della graduatoria possono essere la cosiddetta “chiamata numerica”, che tiene conto dell’ordine in graduatoria o la “chiamata nominativa” che consente invece di selezionare autonomamente all’interno della lista la persona da assumere e che è diventata di recente la modalità ordinaria (BOX 3).

#### BOX 3 – LE NOVITA’ INTRODOTTE DAL JOBS ACT

La recente riforma del mercato del lavoro (d.lgs. 151/15) ha interessato anche il collocamento delle persone disabili, con alcune modifiche alla legge 68/99. Di seguito le più significative:

- 1) **l’obbligo** di assunzione di persone disabili diventa più stringente: è previsto per tutte le imprese al raggiungimento di 15 dipendenti; la richiesta di assunzione deve essere fatta entro 60 gg.; non è più consentito non assumere il disabile fino all’assunzione di un sedicesimo dipendente
- 2) **la modalità di selezione ordinaria** del candidato nelle liste del collocamento mirato diventa la chiamata nominativa per tutte le aziende pubbliche e private, prima riservata solo alle aziende più piccole, ai partiti politici, organizzazioni sindacali e sociali, per una parte della quota di riserva delle imprese dai 35 dipendenti in su, per le assunzioni in convenzione; la chiamata numerica si applica qualora un’azienda in obbligo non assuma entro 60 giorni
- 3) **il sistema degli incentivi** per favorire l’assunzione a tempo indeterminato che non sono più riservati ai datori di lavoro che stipulano convenzioni ma vengono estesi a tutte le assunzioni. Viene prolungata la durata nel tempo e l’importo dell’incentivo viene incrementato in particolare nel caso di assunzione di disabili intellettivi e psichici. E’ anche prevista una modalità di accesso facilitata: la richiesta è inoltrata direttamente all’INPS e il pagamento avviene tramite conguaglio nelle denunce contributive
- 4) **l’emanazione di linee guida** per il collocamento mirato: fra gli obiettivi figurano quello di promuovere reti con i servizi sociali, sanitari, educativo-formativi sul territorio; individuare modalità di valutazione bio-psicosociali del disabile; individuare buone pratiche di inclusione.

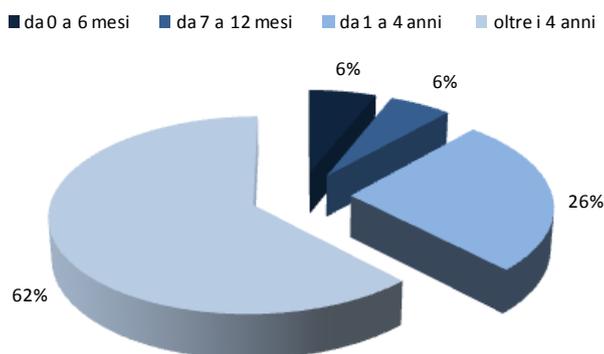
A fine 2015 gli iscritti al collocamento mirato risultavano 65 mila in tutta la regione, in aumento costante dal 2010 quando si attestavano a quasi 51 mila. Tuttavia **il numero di iscritti non coincide con il numero di persone effettivamente disponibili a lavorare, che invece risultano circa 44 mila, che corrisponde al 67%**. La disponibilità al lavoro attesta sia che il disabile è ancora in condizione di lavorare, sia la sua volontà di accettare un’occupazione e di conseguenza un intervento di politica attiva da parte dei servizi del collocamento mirato. Guardando al tempo di permanenza degli iscritti, più della metà (il 62%) è nelle liste da più di 4 anni. E’ possibile quindi che, almeno per una parte, nel frattempo siano intervenuti

<sup>9</sup> Invalidi al lavoro (con grado di invalidità superiore al 33%), invalidi di guerra, non vedenti e sordomuti. La possibilità di iscrizione al CM si estende anche ad altre categorie (vittime del terrorismo e criminalità organizzata ed affini, profughi italiani rimpatriati, orfani e coniugi superstiti). Inoltre il d.lgs. 151/2015 ha previsto che possono accedere al collocamento mirato anche i percettori dell’assegno ordinario di invalidità.

<sup>10</sup> Il riferimento è alle categorie identificate dalla legge 381/1991.

cambiamenti nella condizione di salute o nelle capacità di lavoro<sup>11</sup> o che le stesse persone non siano più interessate ad entrare nel mercato del lavoro.

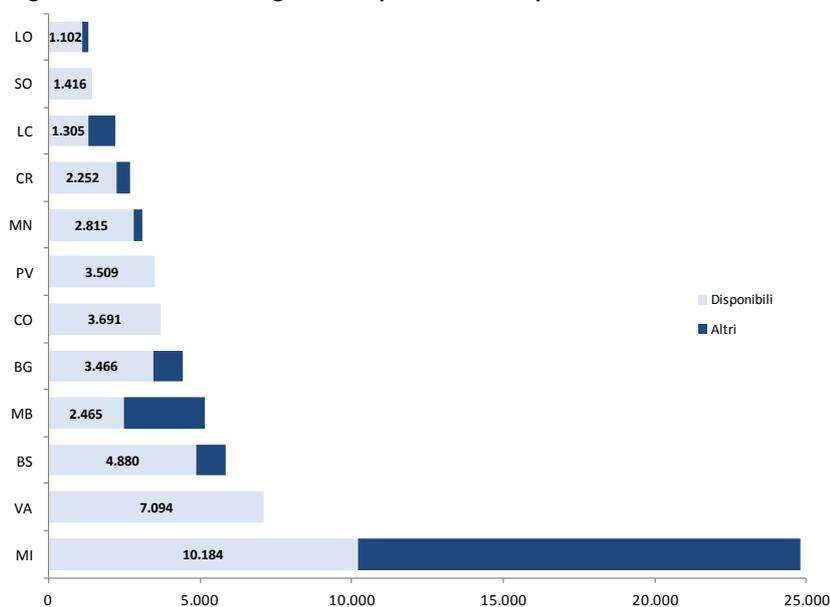
**Figura 3 – Disabili iscritti al collocamento al 31 dicembre 2015 per anzianità di iscrizione**



*Nostra elaborazione dati Osservatorio, 2016*

Alcune persone risultano ancora iscritte alle liste di collocamento per effetto della norma statale in base alla quale, fino al 2009, l'iscrizione al CM era un requisito per ottenere l'assegno mensile di assistenza<sup>12</sup>. Questo obbligo è venuto meno da alcuni anni ma è possibile che nelle liste permangano persone non interessate alla ricerca di un lavoro. **Non è previsto l'aggiornamento sistematico delle liste, né una procedura omogenea di gestione**<sup>13</sup>. In Lombardia ciascuna **Provincia ha consolidato proprie modalità di lavoro**, ad esempio riguardo la registrazione delle iscrizioni e la verifica dei requisiti di permanenza nelle liste. In alcuni casi la verifica della disponibilità al lavoro viene svolta attraverso un'attività di "pulizia delle liste"<sup>14</sup>, per distinguere fra gli iscritti quelli potenzialmente destinatari di interventi. La figura 4 mostra il numero degli iscritti alle liste per ciascuna provincia, mettendo in evidenza la componente registrata come "disponibili al lavoro".

**Figura 4 – Disabili iscritti agli elenchi provinciali e disponibili al lavoro al 31 dicembre 2015**



*Nostra elaborazione dati Osservatorio, 2016*

<sup>11</sup> Le liste non sono in relazione ad esempio con le anagrafi dei Comuni e dell'INPS. Non registrano automaticamente quindi, salvo aggiornamento da parte degli uffici delle schede dei singoli iscritti, cambiamenti nello stato occupazionale o, nel caso più estremo, il decesso della persona che continua a figurare nelle liste.

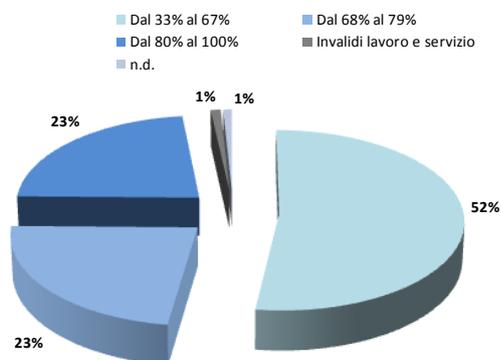
<sup>12</sup> Legge 662/1996, art. 1 – Questo obbligo è venuto meno per effetto della l. 247/2007, art. 1.

<sup>13</sup> La mancanza di informazioni puntuali e di flussi informativi costanti fra le amministrazioni centrali e locali sul lavoro delle persone disabili è alla base di una delle novità introdotte dal Jobs Act che ha previsto l'istituzione di una apposita Banca dati del collocamento mirato.

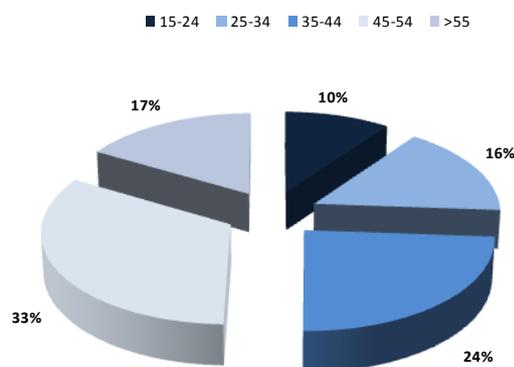
<sup>14</sup> La Regione incentiva l'attività di ricognizione, ad esempio stabilendo, a partire dal 2014, fra i criteri per la ripartizione del fondo regionale una quota in base al numero di disponibili al lavoro fra gli iscritti, come descritto più avanti.

**Nel 2015 si sono registrati circa 13.000 iscrizioni al collocamento mirato.** Circa 9.100, 6 su 10, sono iscritti per la prima volta, 6.300, 4 su 10 sono invece persone che si reinscrivono avendo perso il lavoro. Sono disabili in cerca di un'occupazione con l'aspettativa di usufruire del CM quale canale di accesso o reingresso nel mercato del lavoro. Guardando alla condizione degli iscritti, la quota maggiore (circa il 50%) ha un grado di invalidità inferiore al 67%. Rispetto alle età, gli iscritti si ripartiscono più equamente fra le diverse fasce, con una percentuale significativa di iscritti ultra 45enni.

**Figura 5 – Nuovi iscritti al collocamento mirato per gradi di invalidità (2015)**



**Figura 6 – Nuovi iscritti al collocamento mirato per fasce d'età (2015)**



*Nostra elaborazione dati Osservatorio, 2016*

## 4. ACCORDI PER FAVORIRE LE ASSUNZIONI

Per favorire gli inserimenti lavorativi dei disabili **gli uffici del collocamento mirato possono promuovere il ricorso alle convenzioni** (la l. 68/99<sup>15</sup> ne prevede diverse tipologie - BOX 4). Le convenzioni sono **accordi stipulati con le aziende private<sup>16</sup> per facilitare il conseguimento degli obiettivi occupazionali**. Quelle dette ordinarie sono le più diffuse. Prevedono percorsi di inserimento facilitati per i disabili da assumere (es. periodi di prova prolungati, tirocini, assunzione con contratto a termine) e **l'opportunità per le aziende più grandi di concordare modalità e tempistiche di adeguamento alle proprie quote di riserva**, con l'impegno a stipulare un piano di assunzioni: l'accordo consente all'impresa di assolvere gli obblighi di legge dilazionando i reclutamenti. Inoltre, fino al 2015 con l'emanazione del Jobs Act, le convenzioni garantivano alle aziende più grandi la facoltà di utilizzare la chiamata nominativa per selezionare i lavoratori disabili da assumere. Un ulteriore vantaggio legato alla stipula di una convenzione era la possibilità di accedere a incentivi economici che le Province possono prevedere per incentivare gli inserimenti<sup>17</sup>. Anche le imprese non in obbligo possono stipulare convenzioni ed accedere alle facilitazioni connesse.

L'altra principale tipologia di convenzione, la convenzione quadro<sup>18</sup>, **prevede il coinvolgimento di una cooperativa sociale ospitante**, dove il disabile può essere inserito in ambiente protetto prima di entrare definitivamente in azienda. In questo caso la persona disabile è assunta dalla cooperativa sociale cui l'impresa conferisce commesse di lavoro **consentendo in questo modo di soddisfare l'obbligo di assunzione da parte dell'impresa stessa**.

<sup>15</sup> La legge 247/2007 ha introdotto diverse modifiche alla l. 68/99, fra cui parti riguardanti le convenzioni che dovrebbero rappresentare lo strumento privilegiato per facilitare il collocamento.

<sup>16</sup> Le imprese pubbliche sono escluse e non hanno accesso agli incentivi statali. Mentre possono farvi ricorso le imprese private non in obbligo.

<sup>17</sup> I contributi derivano dal Fondo per diritto al lavoro dei disabili e mirano a stabilizzare i disabili più gravi. Sono condizionati all'assunzione con contratto a tempo indeterminato e commisurati alla retribuzione e al grado di minorazione. Regione Lombardia ha stabilito i criteri per l'attribuzione degli incentivi (dduo n. 11660 del 10 dicembre 2012) che nel 2013 hanno riguardato 296 assunzioni complessivamente, per un contributo medio erogato di circa 9.700 euro.

<sup>18</sup> Le convenzioni quadro per l'inserimento lavorativo dei disabili sono disciplinate dal d.lgs. 276/2003 ha previsto le possibilità di stipulare convenzioni quadro su base territoriale, con oggetto il conferimento di commesse di lavoro a cooperative sociali da parte delle imprese aderenti.

Regione Lombardia, come previsto dalla l.r. 13/2003, promuove le convenzioni attraverso il coinvolgimento attivo e il sostegno delle cooperative sociali. Ciò nonostante le convenzioni di inserimento lavorativo temporaneo nelle cooperative sono pressoché inutilizzate (7 stipulate nel 2015).

#### BOX 4 – LE DIVERSE TIPOLOGIE DI CONVENZIONE

- 1) **Convenzioni ordinarie** (dette anche di programma ex art. 11): consentono **percorsi graduali di inserimento lavorativo (anche a tempo determinato) con modalità organizzative tutelate** (es. tirocini, periodi di prova prolungati) per facilitare l'adattamento del lavoratore disabile. Nel caso di inserimento di lavoratore disabile con particolare difficoltà (tipicamente intellettiva o psichica) sono previste tutele rafforzate (la convenzione è chiamata di integrazione lavorativa)
- 2) **Convenzioni di inserimento lavorativo temporaneo a fini formativi** (ex art. 12): prevedono che il disabile assunto a tempo indeterminato dall'azienda **svolga un periodo di adattamento** (1 anno ma la l.r. 13/2003 ha previsto il prolungamento fino a 3 generalmente **presso una cooperativa sociale che si fa carico temporaneamente degli oneri** retributivi contributivi e assistenziali. **L'azienda si impegna a fornire una commessa di lavoro** alla cooperativa per la durata della convenzione e a copertura dei costi assunti per il disabile. **Anche in questo caso è prevista una convenzione ad hoc (art. 12 bis) per lavoratori disabili con particolari caratteristiche e difficoltà** che prevedono un periodo di inserimento in ambiente protetto più lungo (3 anni) e la convenzione può anche essere rinnovata per altri 2 anni.
- 3) **Convenzioni quadro territoriali (ex art. 14 d.lgs. 276/2003)**: sono destinate ai disabili con particolari difficoltà di integrazione. Sono **promosse dai servizi provinciali, stipulate in accordo con le organizzazioni datoriali e dei lavoratori, quelle rappresentative delle cooperative sociali e devono essere validate dalla Regione**. Definiscono su base territoriale aspetti generali di riferimento per il conferimento di commesse di lavoro a cooperative sociali di tipo B nelle quali il lavoratore disabile è temporaneamente inserito. Allo scadere della convenzione l'azienda che ha stipulato la convenzione ha facoltà di non assumere il disabile, come invece previsto nelle convenzioni ex art. 12 e art. 12 bis.

## 5. QUANTI DISABILI TROVANO LAVORO CON IL COLLOCAMENTO MIRATO?

Nel 2015 in Lombardia gli inserimenti lavorativi di persone disabili tramite il collocamento mirato **sono stati 4.737, prevalentemente in aziende soggette all'obbligo di assunzione** (circa il 75%). Rispetto al 2014 (3.795 assunzioni) ne sono state registrate oltre un migliaio in più, con un aumento del 25%. La maggior parte delle assunzioni è avvenuta con contratti di lavoro a tempo determinato (circa 59%)<sup>19</sup>. Nel 2013 una quota importante dei rapporti di lavoro instaurati con persone disabili era rappresentata dai tirocini, quasi pari al numero di assunzioni. Ne sono stati attivati 3.164 (+12% rispetto al 2010). Nel 2013 sono anche stati adottati i *“Nuovi indirizzi regionali in materia di tirocini”*, che introducono la regolamentazione dei tirocini formativi e di inserimento con alcune disposizioni specifiche in favore dei disabili. A riguardo tuttavia non sono disponibili dati più aggiornati per capire se il ricorso ai tirocini è variato.

Figura n. 7 – Numero di avviamenti di persone con disabilità per provincia e per anno

Provincia	2012	2013	2014	2015
Bergamo	482	477	429	625
Brescia	478	428	509	734
Como	n.d.	n.d.	103	127
Cremona	134	128	120	128
Lecco	336	287	335	364
Lodi	71	78	80	93
Mantova	122	126	137	136
Milano	1.495	1.330	1.402	1.613
Monza e Brianza	271	284	245	362
Pavia	107	95	102	115
Sondrio	n.d.	n.d.	n.d.	83
Varese	316	252	333	357
<b>Totale</b>	<b>3.812</b>	<b>3.485</b>	<b>3.795</b>	<b>4.737</b>

Nostra elaborazione dati Relazione n. 58 e Osservatorio, 2016

<sup>19</sup> I dati disponibili sulle cessazioni sono parziali.

I dati di seguito riportati rappresentano le assunzioni avvenute nel 2015 tramite il collocamento mirato, suddivise in base alla modalità di inserimento fra quelle previste. **La chiamata nominativa risulta prevalente.** La tabella mette anche a confronto i dati registrati nell'ultimo triennio. **Gli avviamenti tramite convenzione ordinaria sono diminuiti** in percentuale in favore di altre tipologie e della chiamata nominativa. Rispetto al 2013 sono lievemente aumentati anche gli inserimenti tramite le convenzioni quadro art. 14, che nel corso degli ultimi anni sono state adottate in tutte le Province lombarde. Le convenzioni ex art. 12 sono restano poco utilizzate (7 inserimenti lavorativi nel 2015). Tuttavia dai dati disponibili non risulta il numero di convenzioni stipulate e non è quindi possibile apprezzare in che misura è variato il ricorso alle convenzioni e quali sono le criticità.

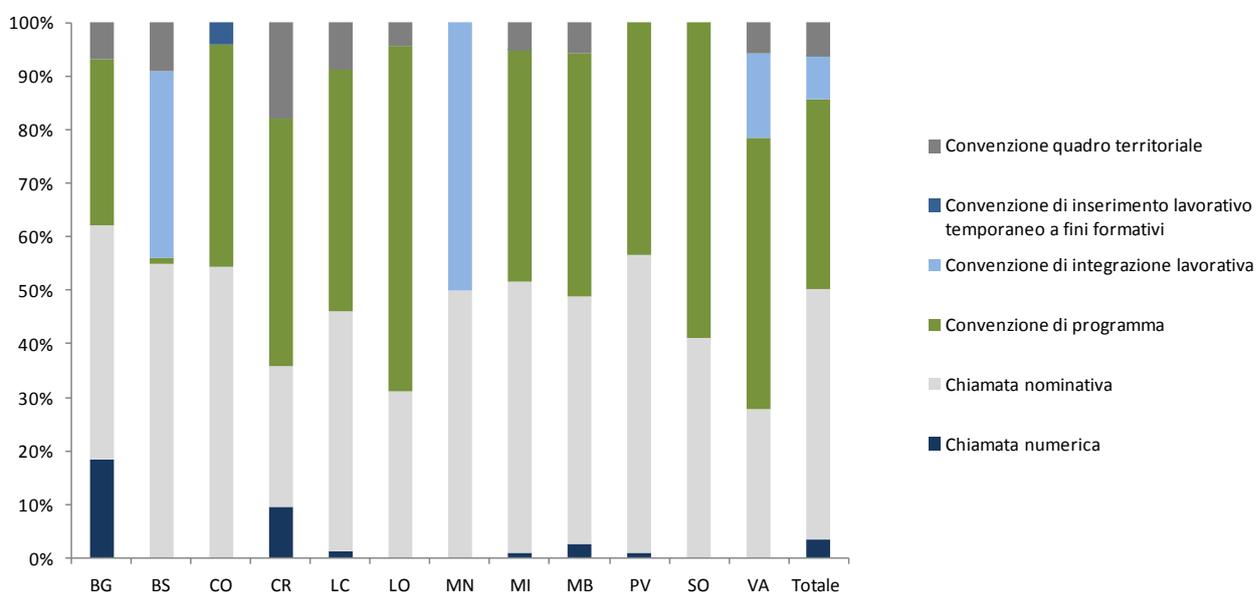
**Figura n. 8 – Percentuale di avviamenti di persone con disabilità in aziende in obbligo e non, per tipologia ed anno di riferimento**

	2013	2014	2015
Chiamata numerica	3,20	1,79	3,27
Richiesta nominativa	37,34	44,40	46,95
Convenzione di programma (art. 11 comma 1)	50,83	42,13	35,44
Convenzione di integrazione lavorativa( art. 11 comma 4)	3,61	4,01	8,04
Convenzione di inserimento temporaneo a fini formativi (art 12 e 12 bis)	0,14	0,00	0,15
Convenzione quadro territoriale (art.14 d.lgs 276/03)	4,89	7,67	6,14
Totale avviamenti	3.661	3.795	4.737

*Nostra elaborazione dati Osservatorio, 2016*

Riguardo alle modalità di selezione dei candidati utilizzate, il grafico seguente rappresenta la situazione in Lombardia per gli avviamenti dell'anno 2015 per ciascuna provincia.

**Figura 9 – Modalità di avviamento per provincia (2015)**



*Nostra elaborazione dati Osservatorio, 2016*

## 6. LE POLITICHE REGIONALI E LA GESTIONE DEL FONDO

Le Regioni, in base alla legge 68/99; sono chiamate a promuovere ulteriori interventi di inserimento lavorativo dei disabili a livello locale, da finanziare attraverso l'apposito **Fondo regionale per l'occupazione dei disabili** (art. 14). Il fondo è amministrato da un Comitato composto dall'Assessore all'Istruzione, Formazione e Lavoro e da rappresentanti delle amministrazioni locali e delle associazioni datoriali e dei lavoratori, dei disabili e delle cooperative. E' alimentato principalmente da sanzioni ed esoneri connessi alle quote di riserva mettendo a disposizione per le politiche regionali rilevanti risorse ogni anno.

Figura 10 – Dotazione del Fondo regionale per l'occupazione dei disabili

FONDO REGIONALE per l'occupazione dei disabili	
RISORSE 2011	40.143.706
RISORSE 2012	40.454.653
RISORSE 2013	35.300.000
RISORSE 2014	39.754.000
RISORSE 2015	40.108.000

*Dati Regione Lombardia*

La Lombardia assegna alle Province, **oltre alla gestione dei servizi per il collocamento mirato e alle funzioni amministrative connesse alle quote di riserva, il rilevante compito di programmare e attuare interventi per l'inserimento lavorativo**<sup>20</sup>, che si aggiungono a quelli in capo direttamente alla Regione. I due filoni principali di intervento sono:

- 1) il sistema delle **doti**, per l'erogazione di interventi su base individuale. Comporta l'attribuzione di risorse ad un beneficiario (in questo caso persona disabile) finalizzate alla fruizione di uno o più servizi presso un operatore accreditato che riceverà il corrispondente economico per i servizi erogati<sup>21</sup>;
- 2) **azioni di sistema** (ADS), che ambiscono invece, in maniera trasversale, a migliorare i modelli d'intervento pubblico sulle problematiche relative all'inserimento lavorativo dei disabili.

**Al sistema dote è destinata la quota maggiore di risorse del fondo**, mentre alle ADS una quota più marginale. Il 30% del fondo è amministrato dalla Regione per gli interventi di supporto ai disabili nei percorsi di istruzione e formazione. La figura 11 rappresenta le variazioni fra il primo e il secondo ciclo di programmazione.

Figura 11 – Ripartizione finanziaria annuale del Fondo regionale per tipo di intervento

Destinazione fondo	Programmazione 2010-2013	Programmazione 2014-16
Piani Provinciali Disabili (doti, collocamento mirato)	45%	55%
Interventi regionali	30%	30%
Azioni di sistema	15%	10%
Assistenza tecnica	10%	5%

*Dati Regione Lombardia*

<sup>20</sup> Attraverso il fondo la Regione finanzia anche interventi per il diritto allo studio (Dote scuola per gli studenti disabili) e per l'integrazione nei percorsi di istruzione e formazione professionale, che sono di diretta competenza regionale. In questa Nota non sono presi in considerazione.

<sup>21</sup> Sono gli operatori accreditati al lavoro di RL. Questi si possono avvalere a loro volta di altri soggetti quali cooperative sociali, servizi sociosanitari, associazioni di volontariato.

La programmazione degli interventi si basa sui Piani Provinciali Disabili (PPD) di durata triennale, che a partire dal 2010, seguono le indicazioni della Regione<sup>22</sup> quanto a indirizzi operativi, priorità e criteri di ripartizione del fondo. Per il quadriennio 2010-13<sup>23</sup> la quota del fondo assegnata a ciascuna provincia era determinata per un terzo dal numero di disabili iscritti al CM; per un altro terzo dai contributi di esonero versati in ambito provinciale; per il 14% dal numero dei posti di lavoro dato dalle quote di riserva; per il 10% in base agli avviamenti registrati, oltre ad una quota fissa.

Figura 12 – Riparto Fondo regionale alle Provincia 2010-2013

Provincia	Fondo regionale	%
Bergamo	8.368.691	9,2
Brescia	9.519.768	10,4
Como	3.953.157	4,3
Cremona	2.672.088	2,9
Lecco	4.867.678	5,3
Lodi	1.792.552	2,0
Mantova	3.428.070	3,8
Milano	39.103.881	42,8
Monza Brianza	6.333.067	6,9
Pavia	2.952.321	3,2
Sondrio	1.721.632	1,9
Varese	6.601.510	7,2
<b>Totale</b>	<b>91.314.415</b>	<b>100,0</b>

*Nostra elaborazione dati Relazione n. 58, 2015*

Le linee guida indicano anche alcune **categorie di disabili alle quali dare priorità di intervento**: persone con grado di disabilità superiore al 79%, ex detenuti e tossicodipendenti, disabili psichici e iscritti per la prima volta alle liste del CM. Con questa dotazione possono essere finanziati interventi di politica attiva tramite dote, destinati ai disabili iscritti al collocamento mirato oppure occupati. La *dote* può prevedere diverse forme di supporto (anche economico) finalizzate ad occupare il beneficiario (Dote inserimento lavorativo) oppure a mantenere il posto di lavoro nel caso il disabile sia già occupato (Dote sostegno all'occupazione). E' inoltre prevista una dote specifica per i disabili psichici già occupati in cooperative sociali di tipo B (Dote psichici in cooperative sociali), volta a facilitare e sostenere la continuità del percorso lavorativo.

I PPD di ciascuna Provincia per il quadriennio 2010-13 definivano ulteriormente le caratteristiche e lo standard dei singoli servizi "a dote" che potevano essere erogati dagli operatori, con ciò **determinando una notevole variabilità territoriale**. Sono stati previsti servizi di tipo orientativo (bilancio delle competenze, colloqui, valutazione del potenziale), tutoring, contributi per l'acquisto di ausili, indennità per la partecipazione a tirocini o borse lavoro, fino alla possibilità di associare la dote ad incentivi alle imprese per l'assunzione (cumulabili con quelli previsti dalla l. 68/99). **Le scelte provinciali nei PPD influivano anche sulle modalità e i tempi di fruizione**, oltre che sulle regole per il riconoscimento agli operatori delle risorse associate alle doti.

<sup>22</sup> Le Linee di indirizzo a sostegno delle iniziative in favore dell'inserimento lavorativo dei disabili - dgr VIII/10603 del 10 novembre 2009.

<sup>23</sup> La Giunta regionale ha autorizzato la proroga delle attività previste dai piani per tutto il 2013 (dgr 4596/2012)

## 7. LE DOTI PER LA DISABILITA' E LE AZIONI DI SISTEMA

Nel corso dei quattro anni 2010-13 sono state attivate circa 20 mila doti (a fronte di 90.000 singoli servizi). **La maggior parte sono state Doti inserimento (78%)**, mentre le Doti sostegno e quelle destinate ai disabili psichici sono state in entrambe i casi l'11%. Tuttavia le caratteristiche dell'intervento a dote sono differenti da provincia a provincia. Ad esempio la Provincia di Como non ha programmato doti destinate ai disabili già occupati (le doti sostegno); la Provincia di Sondrio invece ha attivato più della metà delle doti (64%) della tipologia Doti psichici. Guardando al contenuto delle doti – cioè ai singoli servizi che sono stati offerti al beneficiario disabile – **oltre la metà (56%) sono stati servizi di base** (colloqui di orientamento, definizione o monitoraggio del Piano di Intervento Personalizzato, concordato fra il disabile e l'operatore che lo ha preso in carico), oppure la definizione di un bilancio delle competenze. La terza voce per numerosità di servizi erogati nel periodo è relativa a servizi formativi (10%); I contributi di tipo economico (indennità, rimborsi, etc.) unitamente agli incentivi alle assunzioni (che la maggior parte delle province ha previsto, tranne LO, PV e VA) sono stati il 9%. **La durata del supporto** (ovvero il tempo di realizzazione dell'intervento da parte dell'operatore) **è stata nella maggior parte dei casi limitata**: il 37% delle doti sono durate meno di 3 mesi, mentre nel 13% dei casi ha superato l'anno. Questo elemento ha rappresentato una debolezza poiché, in alcuni casi e date le particolari difficoltà di integrazione, il disabile necessita di percorsi relativamente lunghi di sostegno. Mentre l'incentivo implicito nel meccanismo delle doti porta a privilegiare la presa in carico per un periodo limitato, attraverso la progettazione di servizi a tantum con una maggiore garanzia di essere portati a termine ai fini del riconoscimento economico.

Figura 13 – Ripartizione delle doti erogate per tipologia di servizi e provincia (2010-2013)

Provincia/ Città Metropolitana	Servizi di base %	Servizi formazione %	Servizi dedicati ai disabili psichici %	Contributi economici %	Totale sistema dote €
BG	56,4	2,3	14,4	26,9	€ 5.692.385
BS	49,3	2,0	23,2	25,5	€ 5.010.470
CO	23,6	8,7	11,0	56,7	€ 2.987.007
CR	28,5	15,9	27,0	28,6	€ 1.364.759
LC	31,0	4,8	17,9	46,3	€ 2.730.082
LO	50,4	10,9	3,9	34,7	€ 1.171.861
MN	48,9	1,7	17,3	32,1	€ 2.053.216
MI	66,1	3,7	9,4	20,8	€ 24.946.175
MB	46,3	2,2	19,5	32,0	€ 4.593.138
PV	24,7	18,7	12,9	43,8	€ 1.859.515
SO	27,8	4,9	38,1	29,2	€ 1.253.812
VA	30,8	18,1	19,1	32,0	€ 4.248.218
<b>Totale</b>					<b>€ 57.910.638</b>

*Nostra elaborazione dati Relazione n. 58, 2015*

Il valore medio delle doti (in base alla rendicontazione) è stato di 2.700 euro **con differenze rilevanti da provincia a provincia** (BG al sotto dei 2.000 e SO, che ha determinato incentivi alle imprese di importo rilevante, oltre i 6.000 euro). Nella figura 13 è evidenziata la ripartizione delle doti per tipo di servizi e risorse impiegate.

**I destinatari sono stati 15.300** (il 23% dei beneficiari ha avuto 2-3 doti). Guardando alle caratteristiche dei beneficiari:

- quasi il 40% ha un grado di disabilità fra il 50 e il 75%
- il 12 % è un disabile psichico (mentale e intellettuale)
- il 44% ha un'età fra i 25 i 44 anni
- il 48% dei destinatari risulta disoccupato mentre il 27% è occupato.

Le Linee Guida regionali prevedevano la possibilità di attivare con le risorse del Fondo azioni di sistema (ADS). **Si tratta di iniziative coordinate dalle amministrazioni rivolte ad esempio a migliorare il raccordo della rete dei servizi socio-assistenziali, del lavoro ed educativo-formativi, a sostenere progetti sperimentali** per aumentare l'occupazione dei disabili o per lo sviluppo di iniziative imprenditoriali, fino a **iniziative di sensibilizzazione o per la valorizzazione di buone pratiche (BOX 5)**. Anche in questo caso le scelte delle Province sono state molto differenti. Ad esempio la provincia di Pavia non ha attivato ADS; Cremona e Como vi hanno dedicato risorse limitate e attivato una sola misura mentre altre hanno investito maggiormente e hanno diversificato le iniziative (MB, MI, MN, BG)<sup>24</sup>.

#### BOX 5 – ALCUNI ESEMPI DI AZIONI DI SISTEMA

- 1) **Le isole formative** (Provincia di Varese), sono laboratori di lavoro all'interno dell'azienda dove i disabili in qualità di tirocinanti vengono supervisionati e coordinati da un tutor. Questa modalità consente di svolgere l'attività formativa in un contesto reale e favorisce l'apprendimento concreto di lavori da svolgere ma anche la socializzazione alle regole e ai rapporti, consentendo un passaggio guidato e graduale da attività svolte in luogo protetto ad attività del normale ciclo di lavoro Per ulteriori informazioni: <http://www.provincia.va.it/code/43451/Piano-Disabili-2012-2013>
- 2) **La valutazione del potenziale** (già in uso nelle province di Milano, Monza-Brianza, Bergamo e Varese) per i disabili iscritti al CM, vengono valutate in modo approfondito le capacità e le difficoltà per capire quali occupazioni sono più adeguate. Apposite schede per rilevare le storie formative e lavorative e la personale condizione, vengono messe a disposizione dei datori di lavori per meglio individuare i candidati da assumere. In alcuni casi è stata sperimentata la classificazione ICF (International Classification of Functioning, Disability and Health) sviluppata dell'OMS che offre una base scientifica e un linguaggio standard per lo studio della condizione di salute dell'individuo e della sua integrazione sociale nel contesto in cui è inserito.
- 3) **Lo sviluppo di reti territoriali**: mira a consolidare il raccordo, a livello distrettuale, fra operatori accreditati e servizi socio assistenziali e sanitari, attraverso equipe professionali e modalità di lavoro condivise, per attivare interventi personalizzati sui disabili. La rete consente una migliore conoscenza delle persone assistite ed un migliore utilizzo delle risorse disponibili (Province di Lodi, Mantova e Cremona).
- 4) **Inserimenti lavorativi negli ospedali**: la Provincia di Milano ha sperimentato il ricorso alle convenzioni quadro con le aziende ospedaliere, enti che data la complessità e delicatezza delle attività svolte faticano a coprire le quote di riserva. Attraverso la convenzione vengono assegnate commesse di lavoro a cooperative che inseriscono disabili per alcuni servizi (es. pulizie, manutenzione, giardinaggio etc.).
- 5) **Progetto agricoltura sociale**: (Provincia di Mantova) si tratta di moduli formativi per giovani con disabilità psichiatrica o intellettiva in uscita dalla scuola. L'AdS ha realizzato un protocollo di intesa tra i servizi del CM e le istituzioni scolastiche per la realizzazione di moduli formativi innovativi e tirocini di inserimento lavorativo. L'AdS è stata valorizzata da un'iniziativa regionale nell'ambito di EXPO nel 2015.

## 8. LE INNOVAZIONI DELLA PROGRAMMAZIONE 2014-16

Le Linee Guida della Regione che danno indirizzi alle Province sulla definizione dei PPD per il secondo ciclo di programmazione<sup>25</sup> hanno introdotto **alcune innovazioni** per superare le debolezze messe in luce nel periodo precedente e valorizzare le esperienze di successo.

In linea generale la Regione ha rafforzato il coordinamento e introdotto alcuni accorgimenti per aumentare l'impiego delle risorse:

- a) è stata richiesta alle Province una programmazione finanziaria annuale e stabilite scadenze cogenti per l'impegno e la liquidazione delle risorse
- b) è stato stabilito che il riparto delle risorse del fondo avverrà annualmente e prevista anche la possibilità di ridistribuire le risorse eventualmente residue
- c) vengono indicate delle *priorità* quale indicazione alle Province per la progettazione delle ADS.

<sup>24</sup> Complessivamente circa 8 milioni di euro sono stati impiegati per 3 attività denominate di "assistenza tecnica" (programmazione gestione monitoraggio) svolte dai servizi provinciali, fra cui quelle dedicate ai sistemi informativi, voce di spesa presente in tutte le province.

<sup>25</sup> Dgr X/1106 del 20 dicembre 2013.

I criteri di ripartizione del Fondo regionale alle Province sono stati anche rivisti, con un maggior peso ai risultati ottenuti:

- un terzo della quota è determinata in base agli avviamenti effettuati e agli esiti occupazionali dei beneficiari di dote
- un terzo in base ai posti in disponibilità e ai contributi esonerativi versati dalle aziende
- un altro terzo in base al numero dei disabili iscritti al CM e disponibili al lavoro.

Quest'ultimo parametro riflette in modo più realistico la componente attiva e destinataria delle misure e intende anche incentivare la manutenzione delle liste del CM. Inoltre è stata prevista una quota del fondo (10%) destinata ad ADS che prevedono il coordinamento della Regione.

Per gli anni 2014 e 2015 la ripartizione del fondo è riportata in figura 15.

Figura 15 – Ripartizione delle risorse del fondo regionale per PPD per provincia (2014 e 2015)

	2014		2015	
	Importo	Percentuale	Importo	Percentuale
Bergamo	2.830.149	10,9	2.610.817	10,0
Brescia	3.057.531	11,8	3.057.558	11,7
Como	912.393	3,5	1.057.690	4,0
Cremona	762.797	2,9	736.629	2,8
Lecco	1.042.827	4,0	1.274.404	4,9
Lodi	589.976	2,3	550.382	2,1
Mantova	932.437	3,6	1.139.905	4,4
Milano	10.685.310	41,2	10.257.635	39,2
Monza Brianza	2.113.869	8,2	2.231.335	8,5
Pavia	908.744	3,5	938.396	3,6
Sondrio	458.661	1,8	482.671	1,8
Varese	1.614.985	6,2	1.803.123	6,9
<b>Totale</b>	<b>25.909.679</b>		<b>26.140.545</b>	<b>100,0</b>

Osservatorio, 2016

I cambiamenti più significativi riguardano il sistema delle doti. L'obiettivo è uniformare i servizi disponibili e assicurare un accompagnamento al disabile da parte dei servizi del CM.

- **Un'unica Dote Lavoro – persone disabili:** la Dote Lavoro, come in precedenza, dà facoltà di usufruire di uno o più servizi finalizzati all'inserimento lavorativo e al mantenimento dell'occupazione; ha un importo e una durata (6-24mesi), che **variano in relazione al grado di bisogno della persona** (sono istituite 4 fasce di intensità di aiuto a cui il disabile viene assegnato sulla base di stato occupazionale, grado e tipo di disabilità - tra cui psichica -, età e titolo di studio). Non è più prevista una specifica dote per i disabili psichici. **All'operatore è riconosciuto un importo differenziato, tanto maggiore è la difficoltà di inserimento e integrazione della persona assistita** (es. l'importo riconosciuto per il servizio inserimento lavorativo va da un min di 1.400 a un max di 3.500 euro; per i servizi di orientamento va da 525 a 1.050).
- **La Dote Impresa – Collocamento mirato:** per l'assegnazione di contributi economici e incentivi, che prima le Province potevano prevedere fra le forme di supporto della dote attribuita al disabile, è stata introdotta la Dote Impresa. **In questo caso è l'impresa stessa ad essere assegnataria della dotazione di servizi** (principalmente di consulenza) e risorse economiche (incentivi per l'assunzione o per lo svolgimento di tirocini). Anche le cooperative sociali sono ammesse alla Dote impresa (per servizi di accompagnamento del lavoro o per la creazione di nuove imprese sociali) che viene assegnata tramite bandi gestiti dalle Province. Alla Dote Impresa devono essere destinate almeno il 5% delle risorse dei PPD.
- **La modalità di assegnazione: i servizi provinciali assegnano** continuativamente e **in modo diretto le doti** ai disabili, selezionando i beneficiari attraverso criteri che possono essere: (i) lo scorrimento delle graduatorie per il CM, (ii) l'appartenenza a categorie prioritarie (psichici, giovani inoccupati e ultra 45enni)

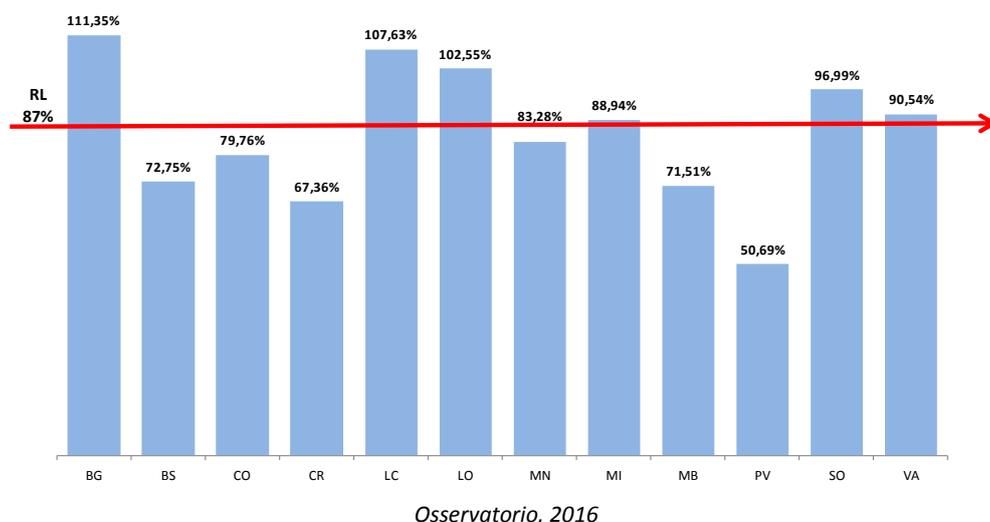
oppure tramite segnalazione da parte di soggetti appartenenti alla rete di servizi per il sostegno ai disabili sul territorio con i quali le Province hanno eventualmente instaurato forme di coordinamento e collaborazione. Questa nuova modalità presuppone dunque la presa in carico della persona disabile da parte dei servizi provinciali e l'accompagnamento presso gli operatori.

- **Lo standard dei servizi** a dote (contenuti, tempi) e **i relativi costi** sono uniformi e definiti dalla Regione<sup>26</sup>.
- **Gli operatori coinvolti:** le linee guida prevedono l'istituzione di un catalogo provinciale degli operatori, che abiliti all'erogazione di servizi per il lavoro ai disabili e ai quali viene chiesto, oltre a requisiti di esperienza e qualificazione, la capacità di creare reti con altri servizi (es. servizi sociali, ASL, CPS) e con le imprese e cooperative sul territorio.
- **La possibilità di attivare un servizio di valutazione del potenziale**, a livello sperimentale, anche indipendentemente dalla assegnazione della dote. E' un servizio che le Province possono erogare in fase di accoglienza, per definire attitudine e capacità del disabile e per il quale è previsto un riconoscimento di importo fisso.

Le informazioni raccolte presso la Direzione generale e i dati dell'Osservatorio offrono alcune indicazioni sull'attuazione degli interventi finanziati dal Fondo regionale Disabile riferite al 2014 e 2015.

Data la portata dei cambiamenti introdotti nel 2013 dalle nuove linee guida regionali è stata prevista una fase di messa a regime per l'adeguamento da parte delle Province, ad esempio per definire i criteri e le modalità di selezione e presa in carico dei beneficiari di dote e l'attribuzione delle fasce di aiuto e per adeguare il sistema informatico gestionale in uso (SINTESI). Infatti i nuovi PPD 2014-2016 sono stati validati da RL nel luglio 2014<sup>27</sup> e prevedono ancora doti gestite secondo le regole del primo ciclo di programmazione. L'Osservatorio ha svolto un monitoraggio finanziario, aggiornando la situazione riguardo l'utilizzo del fondo al 31/12/2015. **Per il 2014 rileva ancora uno scostamento fra risorse programmate nei PPD e impegnate** (in media il rapporto è 87 su 100) e fra impegni di spesa e quanto rendicontato (67 su 100). Il quadro provinciale è ancora estremamente composito. Alcune province mostrano tassi di utilizzo elevati sia in fase di impegno che di rendicontazione (BG, LC, SO), altre hanno impegnato buona parte delle risorse ma hanno concluso solo in parte le iniziative finanziate (LO, MN, VA). In altri casi sia la fase di impegno che quella di rendicontazione mostrano rallentamenti (BS, PV).

Figura 16 – Rapporto fra risorse programmate e impegnate per provincia (2014)



<sup>26</sup> Con dds n. 12552 del 22 dicembre 2014 – DG Istruzione Formazione e Lavoro è stato approvato il Manuale Unico di Gestione e controllo per il sistema doti che definisce procedure e parametri unitari per l'erogazione.

<sup>27</sup> Dds n. 6786 del 15 luglio 2014 – DG Istruzione Formazione e Lavoro.

**Nel 2014** tutte le Province hanno attivato doti (complessivamente 8.300, prevalentemente doti Inserimento e doti Sostegno), **continuando ad adottare il modello gestionale della programmazione precedente**. Solo tre province hanno sperimentato la Dote Impresa (BS, LO, MB), molte invece hanno implementato il servizio di valutazione del potenziale della persona disabile in fase di accoglienza al CM (BG, CO, LC, MB, MI).

Tutte le Province hanno anche progettato una o più azioni di sistema (complessivamente 81, per un impegno di 2.180.000), alcune di queste in co-progettazione, seguendo le priorità indicate dalle più recenti Linee Guida. **Le ADS su cui sono state concentrate maggiori risorse sono (i) per la promozione e diffusione di buone pratiche, (ii) per il potenziamento della rete dei servizi e (iii) per progetti di inserimento lavorativo o mantenimento, dedicati a specifici target**. Solo il 2% delle risorse è stato dedicato ad azioni per lo sviluppo del sistema delle convenzioni<sup>28</sup>. La Regione ha inoltre promosso e finanziato tre azioni di sistema, in compartecipazione con le Province aderenti:

- 1) l'adeguamento del sistema informativo SINTESI (Sistema Integrato dei servizi per l'impiego)<sup>29</sup> alla nuova programmazione (costo del progetto 210.000)
- 2) la sperimentazione di un modello comune di valutazione del potenziale ispirato ai principi dell'ICF, a cui hanno partecipato 8 province con Monza e Brianza capofila (110 mila euro)
- 3) il progetto "Agricoltura sociale e Expo", per far conoscere le esperienze di agricoltura sociale per l'inclusione lavorativa presenti in regione, a cui hanno partecipato 7 province con Mantova capofila (350 mila euro).

Inoltre, le Linee Guida regionali 2013 avevano previsto l'istituzione di cataloghi provinciali degli operatori accreditati presso i quali le persone disabili possono richiedere i servizi a dote. Tuttavia **non ancora tutte le Province hanno predisposto un catalogo** simile. Le prime sono state Mantova, Milano e Bergamo.

**Per il 2015** le risorse disponibili per l'attuazione dei PPD sono circa 26 milioni di euro, cifra simile all'anno precedente. A fine anno risulta tuttavia che solo una minoranza di Province ha impegnato le risorse (la Provincia di MN fa eccezione, avendo impegnato il 48% delle risorse assegnate).

**Soltanto le Province di Mantova e Lecco hanno iniziato ad operare con il modello della Dote Unica e la maggior parte non ha ancora dato avvio alla Dote Impresa** (prevista dalle linee guida regionali 2013). Per questo motivo **la Giunta regionale ha pubblicato un bando<sup>30</sup> anticipando l'attivazione nei territori**. Il bando Dote Impresa assegnava incentivi alle imprese per l'assunzione di persone disabili (il contributo previsto va da 2.500 a 16.000 euro per ogni assunto, a seconda del tipo di contratto e del grado di disabilità). Le domande presentate dalle imprese hanno esaurito le risorse disponibili, pari a 2,5 milioni di euro, in poco tempo. Complessivamente hanno dato luogo a 296 assunzioni, con un contributo medio di 8.500 euro. Le imprese beneficiarie sono state 152 e il contributo che hanno ricevuto è stato in media di 16.600 euro; nella maggior parte dei casi hanno infatti assunto più di un lavoratore disabile (in media 1,9).

---

<sup>28</sup> Fonte Relazione n. 58/2015.

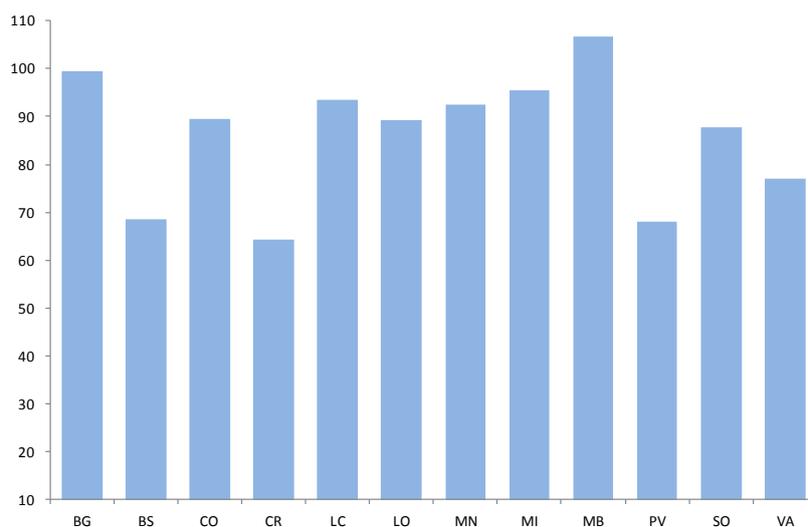
<sup>29</sup> Il sistema, adottato in tutte le province, supporta la gestione delle attività amministrativa e dei servizi erogati dai centri per l'impiego.

<sup>30</sup> Avviso DOTE impresa, dds n. 2863 del 13 aprile 2015 – DG Istruzione Formazione Lavoro.

## 9. LE RISORSE NON SPESE: MANCATA OPPORTUNITÀ?

La Relazione al CR segnala che uno dei punti di debolezza del primo ciclo di programmazione è stato il non completo utilizzo delle risorse disponibili. Nel quadriennio 2010-13 sono stati ripartiti fra le Province complessivamente 91,3 milioni di euro del Fondo regionale, mentre la spesa finale rendicontata dalle amministrazioni provinciali è stata di circa 76 milioni di euro (di cui 58 per le doti e 10 per le AdS). Il tasso di utilizzo è stato tuttavia molto variabile fra le Province: alcune (MB, BG, MI, LC) hanno impiegato la totalità o quasi delle risorse disponibili, mentre altre (CR, PV, BS) meno del 70%.

Figura 17 – Rapporto fra risorse assegnate e rendicontate per provincia (PPD 2010-2012)



Relazione n. 58

Alcuni elementi del sistema di programmazione adottato per il periodo 2010-13 contribuiscono a spiegare questo fenomeno:

- il meccanismo di attribuzione delle doti: le Province attribuiscono le doti agli operatori presenti sul territorio, attraverso bandi, **favorendo in alcuni casi il cumolo da parte degli operatori di un ampio numero di doti rispetto a quelle successivamente assegnate ai beneficiari**. Questo sistema di “prenotazione” delle doti, che anticipa di fatto le reali richieste dei beneficiari, determina anche il vincolo delle risorse presso gli operatori e non consente un riequilibrio in base all’utilizzo effettivo. Alcune province, per attenuare tale dinamica hanno stabilito una penalità per gli enti che non erogavano quanto prenotato
- le regole per il riconoscimento delle risorse all’operatore possono essere diverse in base alle scelte adottate: in alcuni casi (ad esempio BS) il riconoscimento della dote all’operatore è subordinato all’inserimento lavorativo del beneficiario, **risultato che non sempre viene conseguito o in tempi prolungati**. Da considerare inoltre la peculiarità del target dei beneficiari delle doti. Le persone disabili prese in carico dagli operatori possono incontrare difficoltà a concludere il percorso stabilito nel PIP, **rendendo incerta l’effettiva e completa fruizione dei servizi previsti**, soprattutto laddove il percorso previsto è di lunga durata.

Anche le diversità da un punto di vista di esperienza e **grado di connessione con il tessuto produttivo e gli operatori presenti** sul territorio possono aver determinato differenze nel grado di utilizzo delle risorse. Nei casi più virtuosi (MB e BG) un elemento determinante, in base a quanto riferito dalla Relazione, è stata la forte connessione e il coordinamento fra servizi provinciali ed operatori che ha consentito di monitorare costantemente l’utilizzo delle doti e la possibilità di calibrare gli interventi. Altro elemento

favorevole per il pieno utilizzo delle risorse si è rivelato la **ripartizione delle doti per ambito territoriale**, che consente di sfruttare una migliore conoscenza delle esigenze e dei bisogni sul territorio.

Al 2015, conclusa la rendicontazione di tutte le attività della programmazione 2010-13 (complessivamente 91 mln di euro stanziati), **risultano ancora disponibili 15 milioni di euro di risorse del Fondo regionale non utilizzate**<sup>31</sup>. **Parte delle risorse sono state impiegate:** a) per finanziare il bando Dote Impresa – 2,5 milioni; b) per finanziare interventi di sostegno all'autonomia personale degli studenti disabili della scuola secondaria<sup>32</sup> (fra cui i servizi di trasporto scolastico) – 4 milioni; c) per finanziare azioni di sistema, da attuare tramite partenariati fra-province – 2,5 mln di euro. Per queste ADS il Comitato per l'Amministrazione del Fondo ha formulato alcune indicazioni circa il tipo di iniziativa e gli obiettivi da conseguire: consolidare le sperimentazioni di inclusione lavorativa attuate negli enti pubblici (in particolare le convenzioni con le cooperative di tipo B impiegate nelle aziende ospedaliere); sostenere a target particolari per ampliare l'azione delle politiche regionali (es. disability manager per le aziende che impiegano persone che nel corso della carriera lavorativa hanno visto ridursi le loro capacità, reti di servizi territoriali per accompagnare al lavoro soggetti svantaggiati come ex detenuti e tossicodipendenti; sperimentazioni per l'inserimento dei disabili sensoriali e per la presa in carico da parte del CM di ragazzi disabili a partire dall'ultimo anno di scuola).

## 10. LE QUESTIONI APERTE

Il collocamento mirato, anche in Lombardia, rappresenta il canale di accesso al lavoro per una quota importante di persone disabili. Ciò nonostante solo **in parte riesce a soddisfare domanda e offerta di lavoro, in particolare attraverso l'istituto delle quote di riserva**. Le novità introdotte dal Jobs Act (estensione degli obblighi di assunzione ma anche della portata degli incentivi) potrebbero determinare cambiamenti che occorrerà monitorare. Le assunzioni tramite convenzioni, che dovrebbero facilitare l'inserimento lavorativo dei disabili e che la legge regionale 13/2003 intende promuovere, sono aumentate negli ultimi anni ma **occorrerebbero informazioni più approfondite per capirne l'effettivo utilizzo e le criticità che vengono riscontrate**, gli esiti in termini di stabilizzazione del rapporti di lavoro e il livello di coinvolgimento delle cooperative sociali.

Le informazioni e i dati su alcuni aspetti dell'attuazione della legge 68/99 sono parziali. Questo aspetto denota la mancanza di un sistema informativo univoco - a livello provinciale le informazioni vengono raccolte con modalità diverse e risultano poco confrontabili - e integrato - **il flusso informativo verso la Regione è discontinuo e il quadro complessivo risulta frammentario**. Lo sviluppo di un tale sistema consentirebbe una migliore conoscenza dei problemi lavorativi dei disabili nelle realtà territoriali a cui offrire risposte puntuali. Sarà interessante conoscere gli esiti delle iniziative della Regione per l'adeguamento del sistema SINTESI e le possibilità di collegamento con la banca dati del CM nazionale che il d.lgs. 151/2015 prevede di istituire.

Le politiche regionali supportano e integrano l'intervento statale, disponendo di risorse rilevanti e stabili di finanziamento. **La debolezza principale messa in luce al termine del ciclo di programmazione 2010-13 è tuttavia l'effettivo impiego delle risorse**. Per il 2014 e 2015 l'Osservatorio regionale ha svolto un monitoraggio finanziario dal quale emergono, così come nel triennio precedente, differenze fra province nel livello e nelle tempistiche di impiego delle risorse messe a disposizione. **La Regione ha introdotto alcuni cambiamenti per migliorare la gestione degli interventi** a dote da parte delle Province e ha assunto il coordinamento di alcune iniziative, che complessivamente potrebbero portare ad esiti

<sup>31</sup> Dgr X/3453 del 24 aprile 2015.

<sup>32</sup> Dgr X/2639 del 14 novembre 2014.

differenti. Dalle informazioni rese disponibili risulta tuttavia che a fine 2015 nella maggior parte dei territori le innovazioni del sistema dote non erano ancora state introdotte. Occorrerebbe tuttavia conoscere in modo più approfondito i fattori che determinano questo esito. A tal fine Il Consiglio regionale potrebbe avviare una *missione valutativa* che offrirebbe un contributo conoscitivo per capire come ottimizzare l'uso delle risorse destinate alle politiche per favorire l'integrazione lavorativa delle persone disabili e svantaggiate.

In base alle ultime indicazioni regionali **la funzione di accoglienza e di valutazione delle capacità e potenzialità delle persone disabili è stata resa centrale nell'azione del collocamento mirato** (si veda la presa in carico da parte dei servizi provinciali prevista nel nuovo sistema dote e lo sviluppo della valutazione del potenziale), dando ancora più peso al ruolo dei servizi per l'impiego, **cruciale per l'attuazione degli interventi**, sia quelli previsti dalla legge statale che per le politiche regionali.

Infine, **dati gli obiettivi a lungo termine che la Regione si è posta con il Piano d'Azione Regionale (PAR) per le politiche in favore delle persone con disabilità 2010-20**, sarebbe interessante confrontare gli esiti degli interventi finora attuati, in particolare per i disabili psichici a cui il PSR della X Legislatura assegna una priorità di intervento, con i risultati attesi per un eventuale riallineamento delle politiche regionali.

**Fonti:**

Relazione n. 58/2015 (dgr X/4266 del 30 ottobre 2015 - Trasmissione della relazione al Consiglio in attuazione dell'art. 33 della l.r. 22/2006 "Il mercato del lavoro in Lombardia", della l.r. 19/2007 "Norme sul sistema di istruzione e formazione di Regione Lombardia e dell'art. 4 della l.r. 13/2003 "Promozione dell'accesso al lavoro delle persone disabili e svantaggiate").

Report di monitoraggio "Gli interventi realizzati tramite i PPD 2014-16", *Osservatorio per le persone con disabilità*, 2016.

Report "Stato di attuazione della l.r. 68/99, *Osservatorio per le persone con disabilità*, 2016.

---

**La Nota informativa** è stata realizzata dall'Ufficio Analisi Leggi e Politiche Regionali:

Elvira Carola (dirigente), Michela Rocca (analisi e redazione) e Alessandra Perneti (analisi e redazione)

**Ringraziamo per la collaborazione:** Paola Antonicelli e Maria La Salandra (Direzione Generale Istruzione, Formazione e Lavoro di Regione Lombardia), Davide De Santis (M.B.S. srl)

Il documento è disponibile sul sito del Consiglio regionale all'indirizzo

<http://www.consiglio.regione.lombardia.it/area-cultura-e-sociale>

Publicazione non periodica. Distribuzione gratuita. Nessuna riproduzione, traduzione o adattamento può essere pubblicato senza citarne la fonte.