

Working Paper

ADAPT
www.adapt.it

UNIVERSITY PRESS

Associazione per gli Studi Internazionali e Comparati sul Diritto del lavoro e sulle Relazioni industriali

Lo stato del collocamento mirato in Italia

Una lettura diacronica delle Relazioni al Parlamento 2018-2023

Giorgio Impellizzieri

*Assegnista di ricerca in diritto del lavoro
Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia*

Chiara Masone

ADAPT Junior Fellow

Working Paper n. 8/2026

ABSTRACT

Il working paper ricostruisce lo stato del collocamento mirato in Italia attraverso una lettura diacronica delle Relazioni al Parlamento sullo stato di attuazione della legge n. 68 del 1999, con riferimento al periodo 2018-2023. L'obiettivo dell'indagine è quello di ordinare e mettere in relazione informazioni istituzionali già disponibili, spesso utilizzate in modo frammentario e poco adatte, se considerate isolatamente, a restituire le tendenze effettive con riguardo all'andamento degli iscritti al collocamento mirato, della quota di riserva e delle scoperture, degli avviamenti, dell'utilizzo delle convenzioni e, più in generale, dell'intero andamento del sistema dell'inclusione lavorativa delle persone con disabilità. Dalla ricostruzione emerge un quadro problematico: il sistema mostra segnali di ripresa dopo la cesura pandemica, ma continua a registrare un numero molto elevato di persone iscritte senza occupazione e una quota di scoperture stabilmente alta.

I PUNTI CHIAVE DEL PAPER

- Gli iscritti al collocamento mirato aumentano da 733.708 nel 2018 a 880.997 nel 2023: una crescita di circa 147 mila unità, pari a circa il 20%.
- La quota di riserva cresce da 501.880 posizioni nel 2018 a 588.429 nel 2023, ma aumentano anche le scoperture, da 145.327 a 178.328.
- Resta molto ampia la platea degli iscritti al collocamento mirato senza occupazione e le scoperture si mantengono, negli anni più recenti, attorno al 30% della quota di riserva complessiva.
- La ripresa del 2023 è trainata dal settore privato: gli avviamenti privati salgono a 49.959, mentre quelli pubblici scendono da 2.980 nel 2022 a 2.058 nel 2023.
- Gli avviamenti tramite convenzione nel settore privato sono pari al 42,5% degli avviamenti privati complessivi.
- Le convenzioni ex artt. 12 e 12-bis restano sostanzialmente inutilizzate. Le convenzioni ex art. 14 sono invece triplicate nel quinquennio.

IL MESSAGGIO

Il collocamento mirato resta uno strumento indispensabile per l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità, ma i dati disponibili mostrano che la sua effettività è ancora largamente incompiuta. La presenza di un numero elevato di iscritti senza occupazione, la persistenza di scoperture molto consistenti e la qualità non sempre chiara delle informazioni raccolte impongono di rafforzare il monitoraggio istituzionale e di renderlo più tempestivo, leggibile e utile per operatori, studiosi e decisori pubblici. Allo stesso tempo, l'analisi suggerisce di evitare contrapposizioni astratte tra inserimento diretto e strumenti convenzionali, tra pubblico e privato, tra obbligo e collaborazione. Senza convenzioni si perderebbe una quota rilevante degli avviamenti, compresi percorsi rivolti a persone con disabilità particolarmente complesse.

Indice

1. Introduzione	4
2. Iscritti al collocamento mirato e quote di riserva	5
3. Inserimenti e avviamenti.....	8
3.1. Avviamenti tramite convenzioni.....	10
4. Tipologie contrattuali.....	12
4.1. I tirocini	14
5. Considerazioni conclusive	15

1. Introduzione

A oltre venticinque anni dall'entrata in vigore della legge n. 68 del 1999, il collocamento mirato continua a occupare una posizione centrale nel sistema giuridico-istituzionale dell'inclusione lavorativa delle persone con disabilità. Tale centralità, tuttavia, non sempre si accompagna a una base informativa sufficientemente ordinata, benché si tratti di uno dei pochi ambiti delle politiche del lavoro rispetto ai quali sia previsto un monitoraggio periodico per espressa disposizione legislativa. L'art. 21 della legge n. 68/1999 stabilisce infatti che «Il Ministro del lavoro e della previdenza sociale ogni due anni, entro il 30 giugno, presenta al Parlamento una relazione sullo stato di attuazione della presente legge, sulla base dei dati che le regioni annualmente, entro il mese di marzo, sono tenute ad inviare al Ministro stesso». La previsione assume particolare rilievo in un contesto, quale quello italiano, nel quale la cultura del monitoraggio delle politiche del lavoro è stata tradizionalmente debole e discontinua.

Le periodiche Relazioni al Parlamento, curate dal Ministero del lavoro in collaborazione con Inapp, costituiscono dunque una fonte istituzionale imprescindibile per comprendere lo stato di attuazione del collocamento mirato. Al tempo stesso, esse restituiscono una fotografia inevitabilmente parziale del sistema. Ciò dipende, da un lato, dalle oscillazioni congiunturali che possono incidere sulle singole annualità e dal non sempre agevole coordinamento con i servizi per l'impiego regionali e provinciali, competenti nella gestione operativa della materia e non sempre tempestivi nella trasmissione dei dati. Dall'altro lato, dipende dal fatto che le Relazioni disponibili si riferiscono normalmente a dati ormai risalenti di alcuni anni. Il loro valore descrittivo rischia pertanto di ridursi se la singola annualità viene assunta isolatamente, senza essere ricondotta entro una serie temporale più ampia capace di restituire tendenze, continuità e discontinuità del sistema. L'obiettivo di questo contributo è dunque quello di rileggere in chiave diacronica le ultime Relazioni disponibili, con riferimento al periodo 2018-2023, al fine di ricostruire le principali linee evolutive del collocamento mirato in Italia e di offrire una base empirica minima per una discussione meno impressionistica sul suo funzionamento effettivo. La scelta del periodo di osservazione consente, peraltro, di intercettare una fase particolarmente significativa: da un lato, gli anni immediatamente precedenti alla crisi pandemica; dall'altro, la brusca cesura del biennio 2020-2021 e la successiva fase di ripresa del biennio 2022-2023. La lettura unitaria di questo arco temporale permette quindi di distinguere, per quanto possibile, le oscillazioni contingenti dalle tendenze più stabili.

L'esigenza di una simile ricostruzione appare tanto più rilevante in una fase nella quale il tema dell'inclusione delle persone con disabilità è tornato al centro dell'intervento legislativo. Il PNRR ha avviato un processo di riforma complessiva delle politiche della disabilità, poi attuato, tra l'altro, attraverso il d.lgs. n. 62/2024, che ha inciso sulla definizione della condizione di disabilità, sulla valutazione di base, sull'accomodamento ragionevole, sulla valutazione multidimensionale e sul progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato. Si tratta di profili che, pur non riscrivendo direttamente la disciplina del collocamento mirato, incidono sul quadro concettuale e istituzionale entro il quale anche l'inserimento lavorativo delle persone con disabilità deve essere collocato. Più recentemente, la legge 29 dicembre 2025, n. 198, di conversione del decreto-legge n. 159/2025, è intervenuta nuovamente sulla materia, incidendo sugli strumenti di collaborazione tra imprese e sulle modalità di adempimento delle quote di riserva. Prima

ancora di valutare la portata di tali interventi, e più in generale prima di assumere posizioni di politica del diritto sull'opportunità di rafforzare, correggere o ripensare gli strumenti esistenti, è necessario interrogarsi sul modo in cui il sistema ha concretamente funzionato negli anni più recenti.

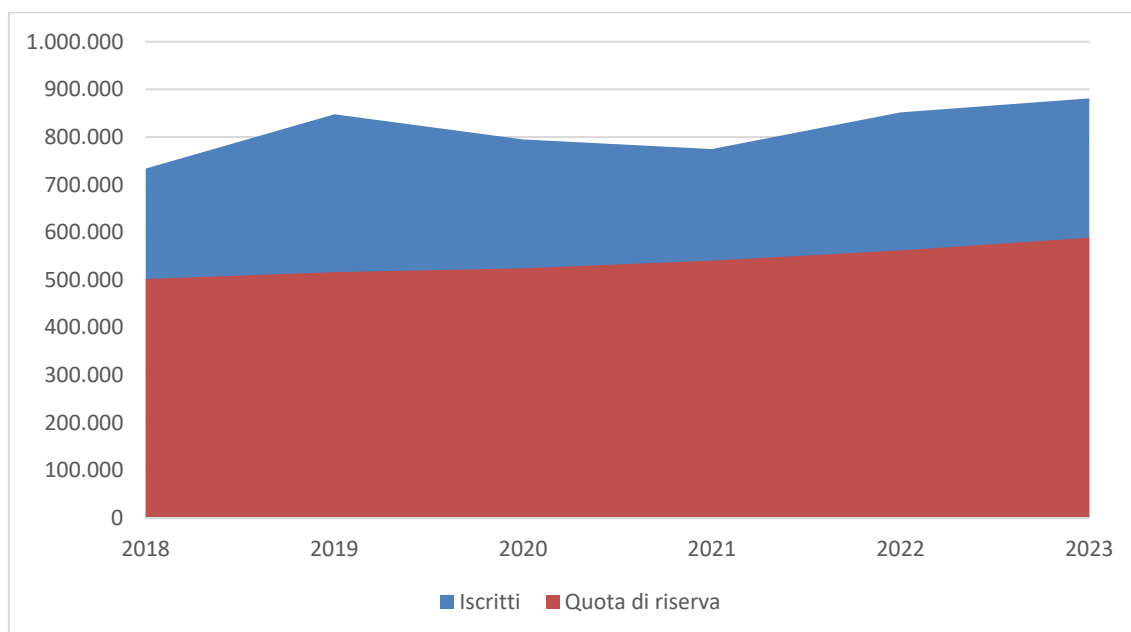
Il contributo muove da questa esigenza. Dopo l'esame dell'andamento degli iscritti al collocamento mirato, della quota di riserva e delle scoperture (§ 2), funzionale a mettere a fuoco la dimensione della platea potenzialmente interessata dagli strumenti di inserimento e il volume degli obblighi occupazionali gravanti sui datori di lavoro, il passaggio successivo è dedicato agli avviamenti e alle assunzioni (§ 3), con l'obiettivo di verificare in che misura l'evoluzione della platea e degli obblighi trovi effettiva traduzione in ingressi nel mercato del lavoro. Una specifica attenzione è poi riservata agli avviamenti tramite convenzione (§ 3.1), al fine di comprendere il peso assunto dai diversi schemi convenzionali nel periodo osservato e la loro distribuzione interna. Il lavoro prosegue, infine, con l'esame delle tipologie contrattuali (§ 4) e dei tirocini (§ 4.1), nella consapevolezza che la qualità giuridica e organizzativa dell'inserimento non può essere ricavata dal solo numero degli avviamenti, ma richiede di osservare anche le forme attraverso le quali l'accesso al lavoro viene concretamente realizzato.

L'originalità dell'indagine non risiede nella produzione di dati nuovi, ma nel tentativo di ordinare e mettere in relazione dati istituzionali già esistenti, spesso utilizzati in modo frammentario. La lettura diacronica consente di evitare due rischi opposti: da un lato, quello di trarre conclusioni generali da singole annualità; dall'altro, quello di discutere del collocamento mirato in termini esclusivamente normativi, senza misurarsi con la sua effettività amministrativa e applicativa. Solo a partire da questa base è possibile collocare in modo più consapevole il dibattito sulle convenzioni, sul ruolo dei servizi competenti, sulle collaborazioni con il privato sociale, sulle prassi di inserimento e sulle più recenti prospettive di intervento legislativo (§ 5).

2. Iscritti al collocamento mirato e quote di riserva

Un primo profilo utile per leggere l'evoluzione del collocamento mirato nel periodo 2018-2023 riguarda l'andamento degli iscritti e della quota di riserva. Si tratta, infatti, di due indicatori che consentono di cogliere, da un lato, la dimensione della platea potenzialmente interessata dagli strumenti di inserimento e, dall'altro, il volume degli obblighi occupazionali gravanti sui datori di lavoro. Sotto questo profilo, il numero degli iscritti mostra una dinamica complessivamente crescente, ma non lineare. Gli iscritti sono 733.708 nel 2018 e 847.708 nel 2019; scendono poi a 794.937 nel 2020 e a 774.507 nel 2021, per tornare a crescere a 851.635 nel 2022 e a 880.997 nel 2023. L'XI Relazione riconduce questo andamento alla cesura prodotta dalla fase pandemica, segnalando per il 2020 una forte riduzione delle nuove iscrizioni e, per il 2021, un successivo recupero. Letto insieme alla quota di riserva, questo dato consente di cogliere sin dall'inizio la distanza tra la platea delle persone iscritte e il volume delle posizioni riservate. Il grafico 1 restituisce con chiarezza questo confronto, evidenziando come le due serie si collochino su ordini di grandezza differenti, pur mostrando entrambe una crescita negli anni più recenti.

Grafico 1. Iscritti al collocamento mirato e quota di riserva (2018-2023)

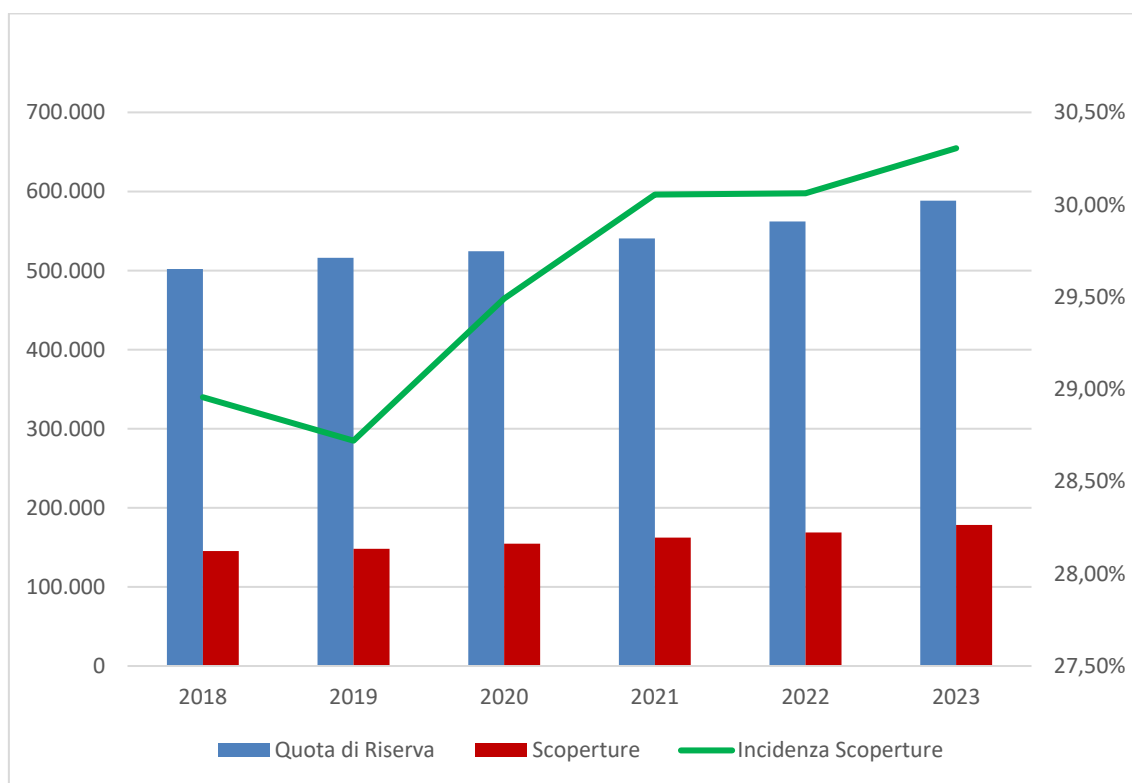


Fonte: elaborazione su dati ricavati dalla IX, X, XI e XII Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 12 marzo 1999, n. 68

Una dinamica crescente interessa, nello stesso arco temporale, anche la quota di riserva. Essa passa da 501.880 posizioni nel 2018 a 516.099 nel 2019, sale a 524.400 nel 2020 e a 540.527 nel 2021, fino a raggiungere 561.974 nel 2022 e 588.429 nel 2023. A crescere, però, sono anche le scoperture, che aumentano da 145.327 nel 2018 a 148.229 nel 2019, 154.649 nel 2020, 162.454 nel 2021, 168.940 nel 2022 e 178.328 nel 2023. Il dato più rilevante non è dunque soltanto l'ampliamento della quota d'obbligo, ma il fatto che a questo ampliamento non corrisponde una riduzione dei posti non coperti. Sotto questo profilo, il grafico 2 non si limita a riassumere i dati numerici, ma consente di cogliere con immediatezza il tratto di fondo dell'intera serie: quota di riserva e scoperture crescono parallelamente, mentre l'incidenza percentuale delle scoperture si mantiene negli anni più recenti attorno al 30%, in linea con quanto rilevato dall'XI e dalla XII Relazione.

Il dato più significativo è che questo scarto non si riduce nel tempo. Nel periodo considerato il sistema del collocamento mirato si amplia, sia dal lato della platea iscritta sia da quello degli obblighi gravanti sui datori di lavoro; ciò nonostante, il divario tra posizioni riservate e posizioni effettivamente coperte non si riduce. Le relazioni invitano, peraltro, a leggere con cautela il dato sulle scoperture, ricordando che il prospetto informativo fotografa la situazione occupazionale al 31 dicembre e che il datore di lavoro dispone di sessanta giorni dal verificarsi della scoperta per adempiere. Resta però il fatto che, guardando la serie nel suo insieme, non emerge un effettivo riassorbimento di questo divario.

Grafico 2. Quota di riserva, scoperture e incidenza delle scoperture (2018-2023)



Fonte: elaborazione su dati ricavati dalla IX, X, XI e XII Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 12 marzo 1999, n. 68

Con riferimento al 2023, la XII Relazione consente inoltre di aggiungere un sintetico profilo per comparti, sia pure riferito non agli avviamenti ma alla distribuzione della quota di riserva e delle scoperture. I valori più elevati si concentrano nell'industria in senso stretto, con 190.977 posizioni in quota di riserva e 54.280 scoperture, nella P.A., istruzione e sanità, con 142.250 posizioni e 51.083 scoperture, e nel raggruppamento trasporti, comunicazioni, attività finanziarie e altri servizi alle imprese, con 134.660 posizioni e 36.528 scoperture. Seguono il commercio e le riparazioni, con 76.947 posizioni e 21.528 scoperture, mentre costruzioni e agricoltura restano su livelli molto più contenuti. La stessa Relazione segnala, inoltre, che nel 2023 il tasso di scopertura è pari al 30% nell'industria in senso stretto e al 36% nella P.A., istruzione e sanità.

Più prudente deve essere, infine, la lettura del dato sanzionatorio. Le sanzioni per ritardato invio del prospetto passano da 34 nel 2018 a 42 nel 2019, 21 nel 2020, 28 nel 2021, 105 nel 2022 e 21 nel 2023. Quelle per mancata copertura della quota d'obbligo sono invece 976 nel 2018, 519 nel 2019, 327 nel 2020, 141 nel 2021, 127 nel 2022 e 26 nel 2023. La serie evidenzia oscillazioni marcate, che non sembrano prestarsi a una lettura lineare. La XII Relazione richiama espressamente la disomogeneità dei sistemi informativi in uso presso gli uffici ispettivi, sottolineando per questa ragione la difficoltà di restituire dati di monitoraggio pienamente omogenei. Per questo profilo, il dato sanzionatorio può essere richiamato come indice del livello di inadempienza e di controllo, ma non appare

sufficiente, da solo, a sostenere conclusioni univoche sull'effettività complessiva del sistema.

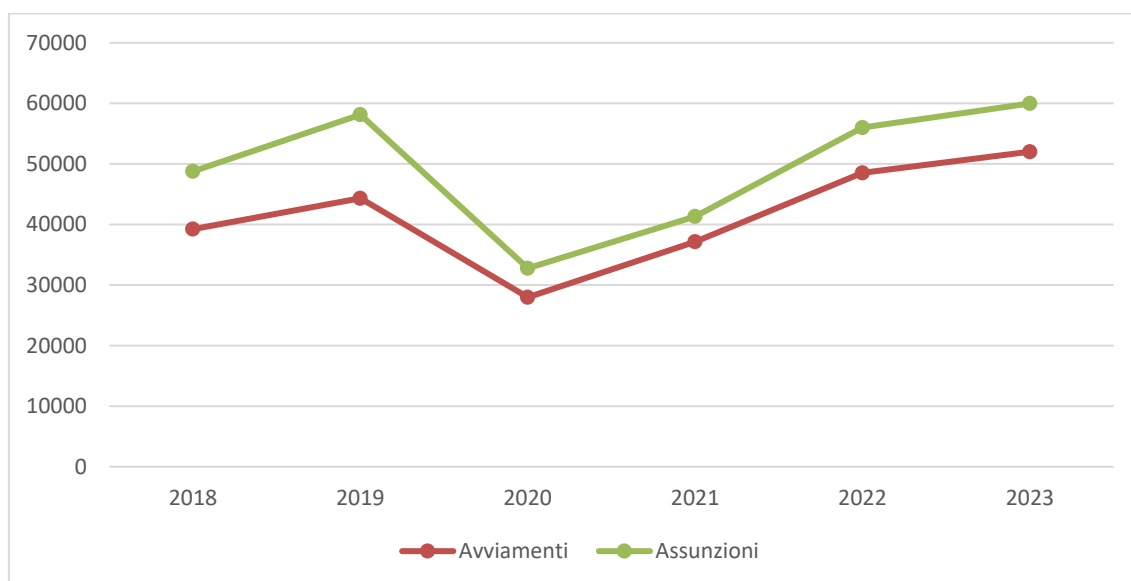
3. Inserimenti e avviamenti

Se il paragrafo precedente ha messo in evidenza l'ampliamento della platea iscritta e della quota di riserva, il passaggio successivo consiste nel verificare in quale misura questa dinamica trovi effettiva traduzione in opportunità di lavoro. A questo fine, assumono rilievo i dati relativi agli avviamenti e alle assunzioni, che consentono di osservare il funzionamento del collocamento mirato sul piano degli esiti. Le relazioni distinguono chiaramente i due indicatori: gli avviamenti misurano il flusso degli ingressi attivati tramite collocamento mirato, mentre le assunzioni registrano il numero dei contratti comunicati ai servizi nel corso dell'anno, anche quando riferiti a convenzioni stipulate in annualità precedenti. Si tratta, dunque, di due grandezze tra loro connesse, ma non perfettamente sovrapponibili, che proprio per questo richiedono di essere lette congiuntamente.

L'andamento degli avviamenti restituisce con particolare nettezza la cesura determinata dal biennio pandemico. Nel 2018 essi sono pari a 39.229; nel 2019 salgono a 44.318, che rappresenta il valore più elevato della fase pre-Covid. Nel 2020 il dato si riduce in modo marcato, attestandosi a 27.986, per poi risalire a 37.148 nel 2021. La ripresa prosegue nel biennio successivo, con 48.520 avviamenti nel 2022 e 52.017 nel 2023. La XII Relazione richiama espressamente questo andamento, sottolineando che il totale nazionale del 2023 supera quello del 2022 e si colloca ben al di sopra dei livelli registrati nel biennio 2020-2021. Nel complesso, la serie consente quindi di distinguere tre fasi abbastanza nette: la crescita fino al 2019, la brusca contrazione del 2020 e il recupero progressivo che si consolida tra 2021 e 2023. Questo andamento trova una rappresentazione sintetica nel grafico 3, in cui la serie assume una chiara configurazione a "V", leggibile nella rottura del 2020 e nella successiva risalita.

Guardando più da vicino l'ultima annualità, la ripresa del 2023 appare trainata interamente dal settore privato. La XII Relazione distingue infatti, per gli avviamenti, tra datori di lavoro privati e pubblici: nel comparto privato si passa da 45.540 avviamenti nel 2022 a 49.959 nel 2023, mentre nel comparto pubblico il dato scende da 2.980 a 2.058. La crescita complessiva degli avviamenti, quindi, non si distribuisce in modo uniforme tra i due ambiti, ma si concentra nel settore privato, a fronte di una contrazione significativa del pubblico. Nello stesso anno, la distribuzione territoriale conferma il peso prevalente del Nord: il Nord Ovest registra 20.797 avviamenti, pari al 40,0% del totale nazionale, seguito dal Nord Est con 15.024 (28,9%), dal Sud e Isole con 10.228 (19,7%) e dal Centro con 5.968 (11,5%), unica macroarea in calo rispetto al 2022. Anche il profilo di genere merita di essere segnalato: le donne avviate passano da 19.932 nel 2022 a 23.195 nel 2023, con un'incidenza sul totale che sale dal 41,1% al 44,6%.

Grafico 3. Avviamenti nel collocamento mirato (2018-2023)



Fonte: elaborazione su dati ricavati dalla IX, X, XI e XII Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 12 marzo 1999, n. 68

Una dinamica in parte analoga si osserva sul versante delle assunzioni. Dopo le 48.770 registrate nel 2018, il 2019 raggiunge quota 58.131, che la X Relazione segnala come il valore più alto rilevato sino a quel momento dall'entrata in vigore della legge n. 68/1999. Anche qui il 2020 segna una netta contrazione, con 32.778 assunzioni, cui segue una prima ripresa nel 2021, quando il dato sale a 41.323. Il recupero diventa più consistente nel biennio successivo: 55.998 assunzioni nel 2022 e 59.977 nel 2023. La XII Relazione osserva, a questo proposito, che solo nel 2023 il numero delle assunzioni torna a raggiungere e superare, sia pure di poco, il livello pre-pandemico del 2019. La stessa forma a "V" che caratterizza gli avviamenti si ritrova, su valori più elevati, anche nella serie delle assunzioni.

Letti insieme, i due indicatori restituiscono un quadro abbastanza coerente. La contrazione del biennio 2020-2021 non sembra assumere carattere strutturale, ma interrompe temporaneamente una dinamica di crescita che riprende con decisione nel biennio 2022-2023. Rimane, tuttavia, oltre che lo scarto di proporzioni tra i dati di avviamenti e assunzioni con quello delle scoperture, una differenza costante tra le due serie: le assunzioni si collocano in tutte le annualità su valori superiori rispetto agli avviamenti. Le relazioni riconducono questo scarto anche al fatto che le assunzioni comprendono contratti riferiti a convenzioni stipulate in anni precedenti, il che impone di non leggere i due dati come perfettamente speculari. Ciò nonostante, sul piano delle tendenze il risultato appare piuttosto chiaro: tanto gli avviamenti quanto le assunzioni descrivono una fase di espansione fino al 2019, una caduta nel 2020 e un recupero che, pur con intensità diverse, si consolida negli anni successivi.

3.1. Avviamenti tramite convenzioni

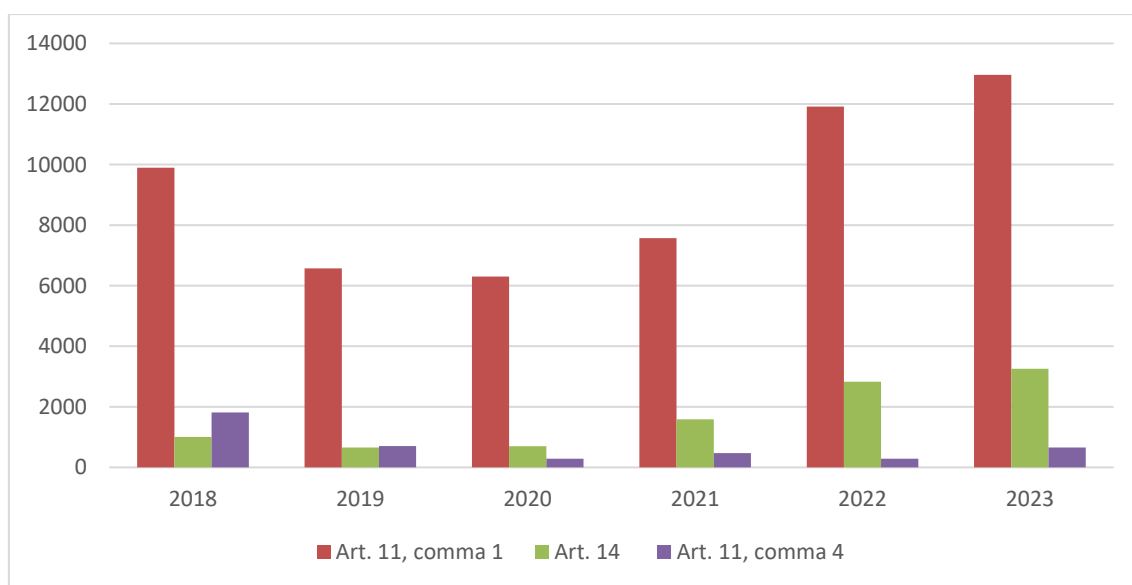
Uno sguardo più ravvicinato agli avviamenti consente di soffermarsi sul ruolo delle convenzioni, che rappresentano uno degli strumenti più rilevanti del collocamento mirato. Per questa variabile, il confronto è riferito al solo settore privato, in coerenza con la serie disponibile in modo omogeneo lungo l'intero periodo 2018-2023. Letti in questa prospettiva, i dati mostrano un andamento piuttosto irregolare: agli 18.091 avviamenti tramite convenzione del 2018 fanno seguito 10.769 nel 2019, 10.236 nel 2020 e 10.617 nel 2021; nel biennio più recente la serie cresce invece in modo netto, fino a 19.270 nel 2022 e 21.231 nel 2023. Il quadro che ne emerge è quello di una fase di ridimensionamento tra 2019 e 2021, seguita da una ripresa molto marcata nel biennio successivo, che porta gli avviamenti tramite convenzione su valori superiori a quelli osservati in tutte le annualità precedenti, incluso il 2018. Se il dato viene rapportato al totale degli avviamenti presso datori di lavoro privati, l'incidenza delle convenzioni risulta pari al 42,3% nel 2022 e al 42,5% nel 2023. La crescita degli avviamenti tramite convenzione, quindi, non rappresenta un fenomeno marginale, ma continua a riguardare poco più di due quinti degli avviamenti privati registrati nell'ultimo biennio.

All'interno di questa serie, la convenzione di programma ex art. 11, comma 1 si conferma con continuità come lo strumento prevalente. Gli avviamenti riconducibili a questa tipologia sono 9.894 nel 2018, 6.573 nel 2019, 6.299 nel 2020, 7.567 nel 2021, 11.913 nel 2022 e 12.962 nel 2023. Già le relazioni relative alle annualità precedenti ne segnalano la centralità nel sistema; la XII Relazione conferma questa tendenza e i dati del 2023 mostrano che le convenzioni ex art. 11, comma 1 rappresentano poco più del 61% degli avviamenti tramite convenzione. Se si guarda alla distribuzione interna delle principali tipologie convenzionali lungo tutto il periodo, si vede con una certa continuità la stessa gerarchia: l'art. 11, comma 1 resta la forma dominante, mentre l'art. 14 acquista peso soprattutto negli anni più recenti. È questo l'aspetto che il grafico 4 consente di seguire con maggiore nettezza nel passaggio da un'annualità all'altra, mostrando come la crescita dell'art. 14 non modifichi, nel complesso, la persistente centralità dell'art. 11, comma 1. Se si passa dal numero degli avviamenti al numero delle convenzioni stipulate, la centralità dell'art. 11 risulta ancora più evidente. Nel 2023 le convenzioni riconducibili all'art. 11 nel loro complesso rappresentano l'82,7% del totale delle convenzioni stipulate con datori di lavoro privati, mentre le convenzioni ex art. 14 si attestano all'11,1%. Il dato del 2022 è molto simile, rispettivamente pari all'84,3% e al 9,8%. Se si isola la sola convenzione di programma ex art. 11, comma 1, la sua incidenza nel 2023 è pari al 78,6% del totale delle convenzioni stipulate. Ne emerge quindi, anche sul piano delle convenzioni in senso stretto e non soltanto degli avviamenti che ne derivano, una struttura fortemente sbilanciata a favore dell'art. 11.

Più contenuto, ma tutt'altro che trascurabile, è il peso delle convenzioni ex art. 14 del d.lgs. n. 276/2003. Dopo i 1.006 avviamenti del 2018, il dato scende a 658 nel 2019 e a 697 nel 2020, per poi risalire a 1.588 nel 2021, 2.828 nel 2022 e 3.255 nel 2023. Anche qui la traiettoria è piuttosto netta: alla contrazione del triennio 2019-2021 segue una crescita molto forte nel biennio successivo. Su questo punto merita di essere esplicitato meglio anche il ruolo delle cooperative sociali. La XII Relazione ricorda infatti che l'art. 14 del d.lgs. n. 276/2003 consente la definizione di convenzioni quadro per il conferimento di commesse di lavoro a cooperative sociali, che assumono persone con disabilità con particolari difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario; le aziende possono così adempiere a una parte degli obblighi previsti dalla legge n. 68/1999

attraverso l'affidamento di tali commesse. Il rilievo dello strumento, quindi, non dipende solo dal numero degli avviamenti, ma anche dal fatto che esso coinvolge una filiera specifica di inclusione lavorativa, costruita proprio intorno al ruolo delle cooperative sociali.

Grafico 4. Avviamenti tramite convenzioni nel settore privato per principali tipologie di convenzione (2018-2023)



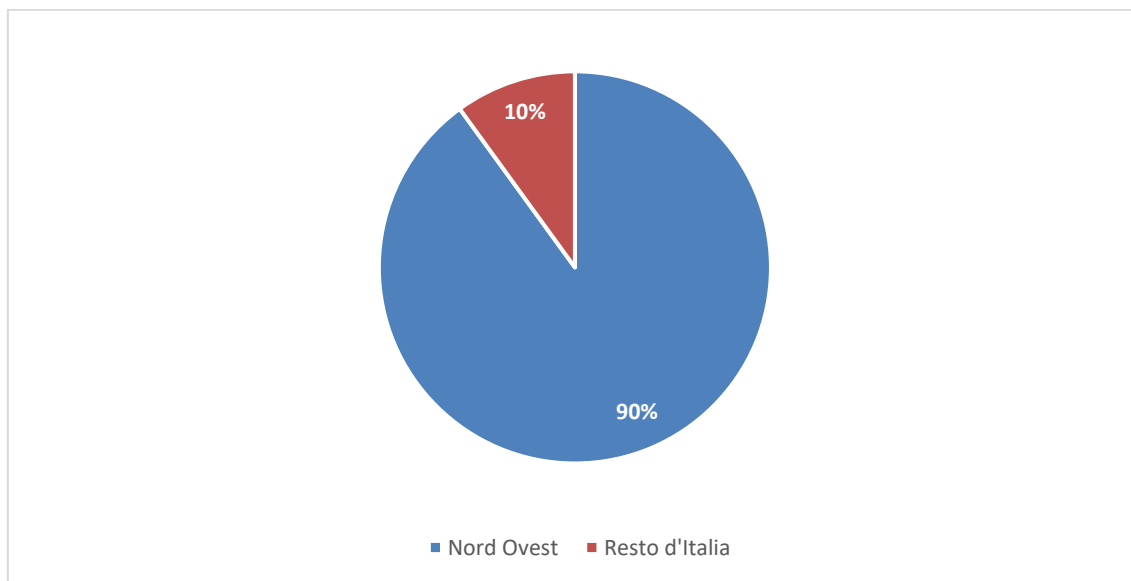
Fonte: elaborazione su dati ricavati dalla IX, X, XI e XII Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 12 marzo 1999, n. 68

Le relazioni insistono però su un altro elemento costante, che merita di essere richiamato: il ricorso a questo strumento appare fortemente concentrato nelle regioni settentrionali, e in particolare nel Nord Ovest. La IX Relazione segnala per il 2018 una concentrazione di oltre il 60% in quest'area; la XI Relazione conferma il peso prevalente del Nord Ovest e del Nord Est nel biennio 2020-2021; la XII Relazione osserva infine che nel 2023 oltre il 90% degli avviamenti ex art. 14 si concentra nel Nord Ovest. Proprio isolando il solo dato del 2023, il grafico 5 restituisce con particolare evidenza quanto questa concentrazione territoriale sia sbilanciata e quanto poco omogenea risulti, sul piano geografico, la diffusione dello strumento.

Le altre tipologie di convenzione restano invece marginali per tutto il periodo osservato. Le convenzioni ex art. 11, comma 4 si mantengono su valori più bassi e oscillanti, passando da 1.812 avviamenti nel 2018 a 705 nel 2019, 284 nel 2020, 470 nel 2021, 288 nel 2022 e 658 nel 2023. Ancora più limitato è il ricorso alle convenzioni ex art. 12 e 12-bis, che nella XII Relazione compaiono in termini pressoché nulli: nel 2022 si registrano 5 avviamenti tramite convenzione ex art. 12 e 10 tramite convenzione ex art. 12-bis; nel 2023 entrambe le tipologie scendono a 0. Il dato è tanto più significativo se si considera la recente attenzione legislativa verso l'art. 12-bis: almeno per quanto emerge dalle rilevazioni del 2023, si tratta di uno strumento che continua a non trovare un effettivo riscontro nella prassi. Sotto questo profilo, la continuità della serie è piuttosto chiara: il

sistema delle convenzioni si regge essenzialmente, da un lato, sulla convenzione di programma ex art. 11, comma 1 e, dall'altro, in misura più circoscritta ma crescente, sullo strumento di cui all'art. 14 del d.lgs. n. 276/2003. La ripresa del biennio 2022-2023 non modifica questo assetto di fondo, ma ne accentua piuttosto i tratti già visibili nelle annualità precedenti.

Grafico 5. Avviamenti ex art. 14 d.lgs. n. 276/2003: distribuzione territoriale tra Nord Ovest e resto d'Italia (2023)



Fonte: elaborazione su dati ricavati dalla XII Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 12 marzo 1999, n. 68

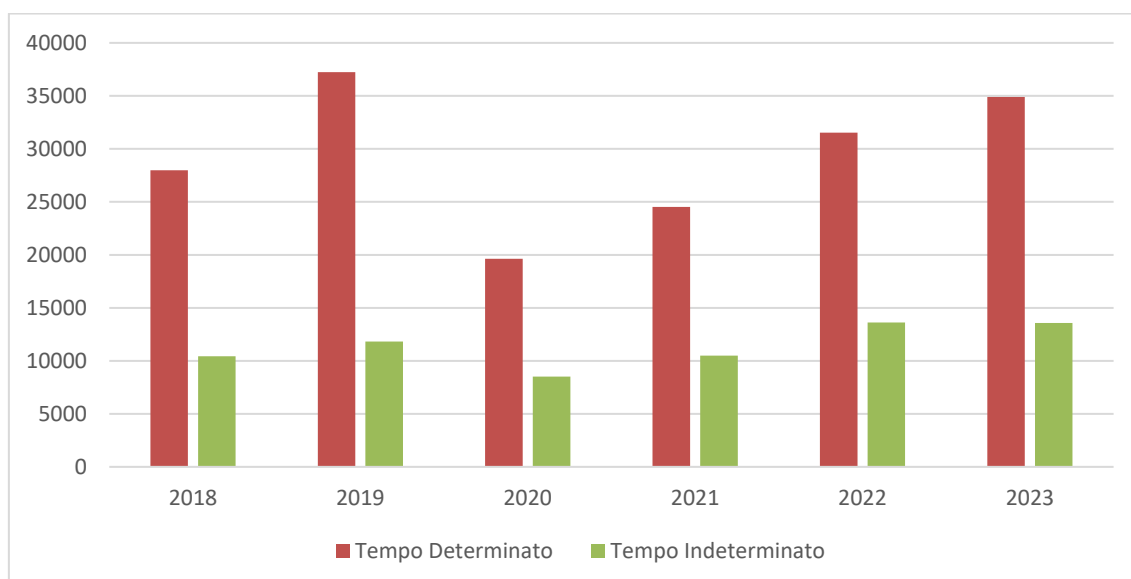
4. Tipologie contrattuali

Se gli avviamenti e le assunzioni consentono di misurare il volume complessivo degli ingressi nel mercato del lavoro, la distribuzione per tipologia contrattuale permette di osservare più da vicino la forma che questi inserimenti assumono. Sotto questo profilo, il dato che emerge con maggiore continuità lungo tutto il periodo 2018-2023 è la prevalenza del contratto a tempo determinato. Nel 2018 le assunzioni a termine sono 27.989 su 48.770; nel 2019 salgono a 37.232 su 58.131, e la X Relazione segnala espressamente che esse rappresentano il 64% dei contratti registrati nell'anno. Nel biennio 2020-2021 il tempo determinato resta la forma prevalente, con 19.625 assunzioni nel 2020 e 24.525 nel 2021, pari in entrambi i casi al 59% delle registrazioni complessive. Anche nel biennio 2022-2023 questa tendenza si conferma: i contratti a termine sono 31.526 nel 2022 e 34.895 nel 2023, pari rispettivamente a circa il 56,3% e il 58,2% del totale.

A distanza, ma con valori comunque rilevanti, si colloca il contratto a tempo indeterminato. Nel 2018 le assunzioni stabili sono 10.441, pari a circa il 21,4% del totale; nel 2019 salgono a 11.819, e la X Relazione ne quantifica l'incidenza attorno al 20%,

precisando al tempo stesso che nel comparto pubblico la quota raggiunge il 30%. Nel biennio 2020-2021 il tempo indeterminato registra 8.511 e 10.491 assunzioni, mantenendosi tra il 25% e il 26% del totale. Nel 2022 e nel 2023 i valori assoluti sono 13.621 e 13.573: numeri sostanzialmente stabili, cui però corrisponde una lieve riduzione dell'incidenza percentuale, che passa da circa il 24,3% al 22,6%, proprio perché la crescita complessiva delle assunzioni continua a essere trainata soprattutto dal lavoro a termine. Più che a una contrazione del tempo indeterminato, i dati rinviano quindi a una sua stabilità relativa, che non modifica però la posizione dominante del tempo determinato. Proprio questo rapporto tra le due forme contrattuali principali merita di essere osservato nel suo sviluppo complessivo: il grafico 6 consente infatti di seguire l'andamento parallelo delle due serie e rende evidente come, pur tra flessioni e riprese, il tempo determinato conservi in tutte le annualità un peso nettamente superiore rispetto al tempo indeterminato.

Grafico 6. Assunzioni a tempo determinato e a tempo indeterminato (2018-2023)



Fonte: elaborazione su dati ricavati dalla IX, X, XI e XII Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 12 marzo 1999, n. 68

Più contenuto è il ricorso all'apprendistato, che tuttavia richiede una precisazione metodologica. Fino al 2021, infatti, il dato è rilevato nelle Relazioni in forma aggregata: 967 contratti nel 2018, 1.192 nel 2019, 937 nel 2020 e 941 nel 2021. Solo la XII Relazione distingue le diverse forme di apprendistato, consentendo di osservare che nel 2022 i contratti complessivi sono 1.079 e nel 2023 scendono a 995. All'interno di questa articolazione, la componente prevalente è l'apprendistato professionalizzante, che passa da 662 contratti nel 2022 a 763 nel 2023; l'apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore scende invece da 287 a 231, mentre l'apprendistato di alta formazione e di ricerca passa da 130 casi nel 2022 a 1 solo caso nel 2023. Per il confronto di lungo periodo, dunque, il dato sull'apprendistato va letto solo a livello

complessivo, mentre la scomposizione interna può essere valorizzata soltanto per il biennio 2022-2023.

Accanto alle tre forme contrattuali principali, permane una quota residuale di rapporti non classificati né come tempo determinato, né come tempo indeterminato, né come apprendistato. Questa componente passa da 7.826 casi nel 2018 a 7.167 nel 2019, scende a 3.615 nel 2020 e risale poi a 5.108 nel 2021, 5.627 nel 2022 e 6.146 nel 2023. A questa si aggiunge un ulteriore gruppo di casi nei quali il servizio non dispone del dato disaggregato sulla tipologia contrattuale: 1.547 nel 2018, 721 nel 2019, 90 nel 2020, 258 nel 2021, 4.145 nel 2022 e 4.368 nel 2023. Anche questo elemento suggerisce prudenza nella lettura delle articolazioni più fini della serie, senza però alterare il profilo di fondo che emerge con chiarezza: il collocamento mirato continua a fondarsi prevalentemente sul contratto a tempo determinato, mentre il tempo indeterminato conserva un ruolo importante ma subordinato e l'apprendistato rimane uno strumento quantitativamente molto più limitato.

4.1. I tirocini

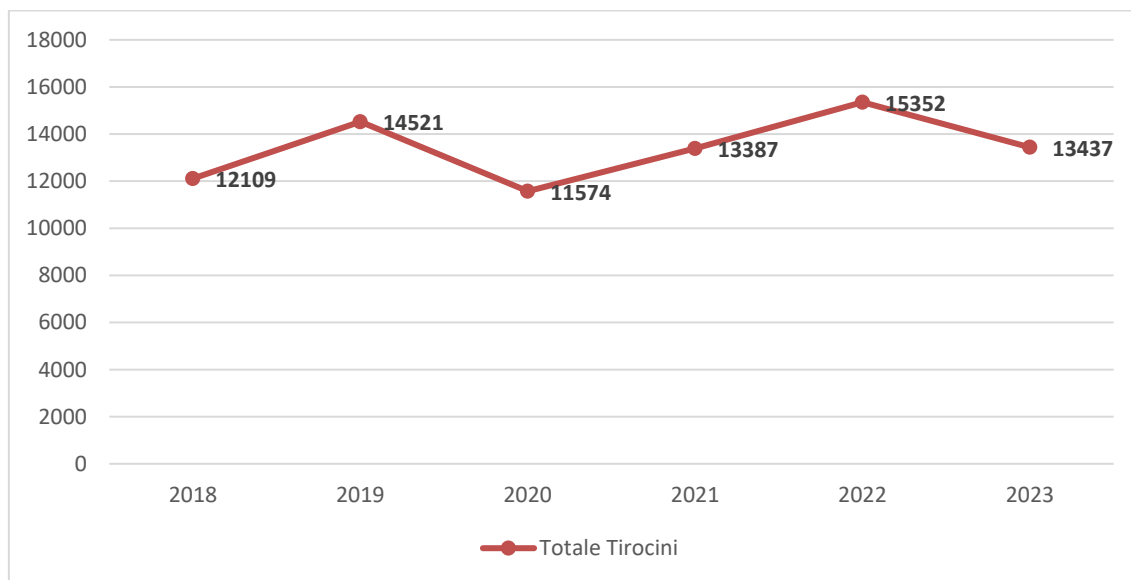
Accanto alle principali forme contrattuali, merita attenzione anche il ricorso ai tirocini, che nelle relazioni sono presentati come uno strumento rilevante nei percorsi di autonomia e di inserimento lavorativo delle persone con disabilità. Considerati nel loro andamento complessivo, i dati restituiscono una dinamica piuttosto discontinua. Nel 2018 i tirocini attivati sono complessivamente 12.109, di cui 10.873 presso datori di lavoro privati e 1.236 presso datori di lavoro pubblici; nel 2019 salgono a 14.521, con 12.318 nel privato e 2.203 nel pubblico. Il biennio 2020-2021 segna poi una contrazione, con 11.574 tirocini nel 2020 e 13.387 nel 2021, mentre nel 2022 si registra una nuova crescita fino a 15.352 attivazioni complessive, prima della flessione a 13.437 nel 2023. In tutte le annualità considerate, il ricorso al tirocinio resta largamente concentrato nel settore privato, che assorbe la parte nettamente prevalente delle attivazioni. Una rappresentazione sintetica di questa traiettoria è offerta dal grafico 7, che consente di leggere la serie nel suo insieme e di riconoscere con chiarezza la successione dei passaggi che la caratterizzano, vale a dire l'espansione fino al 2019, il ridimensionamento del 2020, la ripresa culminata nel 2022 e la nuova flessione registrata nel 2023.

La serie suggerisce dunque un andamento meno stabile rispetto a quello osservato per le principali forme contrattuali. Dopo la crescita registrata fino al 2019, il numero dei tirocini si riduce nel 2020, risale nel 2021, raggiunge il valore più alto dell'intero periodo nel 2022 e torna poi a diminuire nel 2023. Si tratta di una dinamica che non appare perfettamente sovrapponibile a quella di avviamenti e assunzioni, ma che conferma comunque la centralità del tirocinio come canale di accesso e di accompagnamento al lavoro, soprattutto nel comparto privato.

Guardando più da vicino alle ultime due annualità, la XII Relazione consente anche di cogliere la diversa composizione interna dei tirocini a seconda del datore di lavoro. Nel settore privato prevalgono i tirocini extracurricolari e quelli finalizzati all'inclusione sociale, all'autonomia delle persone e alla riabilitazione; nel biennio 2022-2023 i primi rappresentano la quota maggiore, mentre i secondi coprono circa un quarto delle attivazioni. Risultano invece molto più contenuti i tirocini nell'ambito delle convenzioni di programma e sostanzialmente marginali quelli di integrazione lavorativa e quelli con finalità formative ex art. 12. Nel settore pubblico, invece, la XII Relazione segnala come

quasi la metà dei casi del biennio 2022-2023 rientri nella categoria per la quale non è disponibile il dato distinto per tipologia; all'interno della parte classificata, prevalgono i tirocini finalizzati all'inclusione sociale e, a seguire, quelli extracurricolari.

Grafico 7. Andamento complessivo dei tirocini attivati (2018-2023)



Fonte: elaborazione su dati ricavati dalla IX, X, XI e XII Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 12 marzo 1999, n. 68

Nel complesso, quindi, il tirocinio si conferma come uno strumento non marginale nel sistema del collocamento mirato, ma con un profilo diverso rispetto al contratto di lavoro in senso stretto. La sua incidenza quantitativa resta significativa, soprattutto nel settore privato, ma l'andamento della serie e la forte presenza di dati non differenziati per tipologia consigliano una lettura prudente. Più che una forma alternativa alle principali tipologie contrattuali, il tirocinio sembra collocarsi come dispositivo di accompagnamento e di transizione verso altri schemi giuridici, la cui effettiva funzione inclusiva va colta soprattutto nel rapporto con il contesto organizzativo in cui viene attivato.

5. Considerazioni conclusive

La lettura diacronica delle Relazioni al Parlamento conferma, anzitutto, l'importanza del monitoraggio istituzionale previsto dall'art. 21 della legge n. 68/1999, ma ne evidenzia al tempo stesso i limiti. La disponibilità di una fonte periodica rappresenta un elemento non scontato nel panorama delle politiche del lavoro italiane; tuttavia, perché essa possa realmente orientare il dibattito pubblico, l'attività degli operatori e le scelte di politica del diritto, occorre rafforzarne l'aggiornamento, l'omogeneità e l'intelligibilità. La distanza

temporale tra anno osservato e pubblicazione della Relazione, la disomogeneità dei sistemi informativi territoriali, la presenza di dati non disponibili, non classificati o non disaggregati e la non sempre immediata comparabilità tra le diverse annualità riducono la capacità conoscitiva dello strumento.

Pur con queste cautele, i dati disponibili restituiscono un quadro negativo difficilmente eludibile. Il sistema non appare in grado di ridurre in modo significativo né la distanza tra le persone iscritte al collocamento mirato e le opportunità effettive di lavoro, né il divario tra quota di riserva e posizioni concretamente coperte. Nel periodo osservato la platea degli iscritti resta molto ampia e torna a crescere negli anni più recenti, fino a raggiungere 880.997 unità nel 2023; nello stesso anno, le persone formalmente disoccupate sono poco più di 279 mila, mentre una quota molto consistente degli iscritti continua a ricadere in categorie non pienamente qualificate o comunque di difficile interpretazione. Sul versante datoriale, inoltre, crescono la quota di riserva e le scoperture, che si mantengono negli anni più recenti attorno al 30% della quota complessiva. Si tratta di dati particolarmente rilevanti, spesso non adeguatamente valorizzati nel dibattito, perché segnalano che il sistema del collocamento mirato non riesce a tradursi in un livello soddisfacente di presa in carico, attivazione e adempimento. La ripresa degli avviamenti e delle assunzioni nel biennio 2022-2023, dopo la caduta del periodo pandemico, non è sufficiente a modificare questa valutazione di fondo. Essa mostra una capacità di recupero del sistema, ma non un effettivo riassorbimento della platea potenzialmente interessata, né una riduzione dello scarto strutturale tra obbligo legale e risultato occupazionale.

Da questa constatazione discende anche l'esigenza di maggiore cautela nelle valutazioni critiche rivolte al coinvolgimento dei soggetti privati, del privato sociale e agli strumenti convenzionali. Il dibattito sulle convenzioni, e in particolare sulle forme di collaborazione con le cooperative sociali, è stato spesso attraversato dal timore che tali strumenti possano favorire percorsi separati o sostitutivi rispetto all'inserimento ordinario. Si tratta di un rischio che non può essere ignorato sul piano teorico e regolativo, ma che deve essere discusso alla luce dei dati effettivi. Nel settore privato, gli avviamenti tramite convenzione rappresentano nell'ultimo biennio oltre due quinti degli avviamenti complessivi: eliminarli o marginalizzarli significherebbe rinunciare a una componente rilevante del funzionamento concreto del collocamento mirato. Ciò vale, a maggior ragione, per le convenzioni ex art. 14 del d.lgs. n. 276/2003, che riguardano di regola persone con particolari difficoltà di inserimento nel ciclo produttivo ordinario. Il problema, allora, non sembra essere quello di contrapporre astrattamente inserimento diretto e inserimento mediato, pubblico e privato, obbligo e collaborazione, ma di comprendere quali strumenti producano effettivamente opportunità di lavoro, per quali platee, in quali territori e a quali condizioni qualitative.

In questo senso, infatti, resta un ulteriore profilo critico: la qualità degli inserimenti. La prevalenza del contratto a tempo determinato, la stabilità relativamente più contenuta del tempo indeterminato, il ruolo non marginale dei tirocini e la presenza di forti differenziazioni territoriali mostrano che il successo del collocamento mirato non può essere misurato soltanto attraverso il numero degli avviamenti. Occorre interrogarsi sulla durata dei rapporti, sulla loro trasformazione, sull'effettiva coerenza tra mansioni e capacità lavorative, sull'accessibilità dei contesti organizzativi, sull'accompagnamento garantito dai servizi e sulla capacità degli strumenti convenzionali di generare percorsi non meramente formali.