



Dipartimento di Giurisprudenza

Cattedra di Diritto del Lavoro

Il collocamento obbligatorio: evoluzione normativa
e applicazioni pratiche

Chiar.mo Prof. Raffaele Fabozzi

RELATORE

Chiar.mo Prof. Roberto Pessi

CORRELATORE

Marco Mazzini
Matr. 139003

CANDIDATO

ANNO ACCADEMICO 2019-2020

INDICE

INTRODUZIONE.....	p.4
--------------------------	------------

CAPITOLO I

L'ISTITUTO TRA PASSATO E PRESENTE

1.1. Inquadramento, origine storica ed evoluzione storico normativa del collocamento obbligatorio.....	p.10
1.2. Integrazione dell'istituto: novità introdotte nel 1968 in relazione alla vita della sociale e lavorativa del diversamente abile nonché nuove esigenze del mercato del lavoro.....	p.24
1.3. Il sistema assistenzialista del collocamento obbligatorio: la legge 2 aprile 1968 n. 482.....	p.36
1.4. Dal collocamento obbligatorio al collocamento mirato: Legge 12 marzo 1999 n, 68.....	p.44
1.5. Problematiche poste dalla legge 12 marzo 1999 n. 68.....	p.55

CAPITOLO II

PROFILI PRINCIPALI DELLA DISCIPLINA SOSTANZIALE

2.1. Soggetti obbligati all'assunzione.....	p.65
2.2. Soggetti beneficiari della legge n. 68/1999.....	p.70
2.3. Quota di riserva e criteri di computo.....	p.72
2.4. Assunzione del lavoratore diversamente abile.....	p.78
2.5. Licenziamento e regime sanzionatorio.....	p.86
2.6. Forme di controllo sull'attuazione della disciplina del collocamento mirato.....	p.93

CAPITOLO III

APPLICAZIONE DELL'ISTITUTO NELLA REALTÀ LAVORATIVA

3.1. Controversie giurisprudenziali e interventi della Corte di Cassazione circa l'interpretazione dell'istituto.....	p.99
3.2. Casistiche aziendali di applicazione del collocamento mirato e situazioni ordinarie di applicazione della norma.....	p.105
3.2.1. <i>Il Progetto D.A.I.A.</i>	p.106
3.2.2. Il caso I.B.M in Italia.....	p.108
3.2.3. <i>Il caso dell'ASL di Pavia.</i>	p.114
3.3. Il lavoratore disabile, un breve narrazione.....	p.120
3.4. Oltre il semplice adempimento degli obblighi di legge: la valorizzazione del diversamente abile.....	p.122
3.5. La nuova cultura aziendale dell'inclusione e dell'integrazione: <i>il Disability Management.</i>	p.129
CONCLUSIONE	p.137
BIBLIOGRAFIA	p.141

INTRODUZIONE

L'elaborato affronta nel modo più organico possibile la tematica del collocamento lavorativo delle categorie protette, cioè di quei soggetti che presentano uno stato di invalidità, psichica o fisica, di difficoltà o di svantaggio che rende difficile o impossibile il loro inserimento nel lavoro ordinario.

Il primo capitolo illustra l'inquadramento storico dell'istituto, fornendo le linee guida per comprendere lo scenario in cui il collocamento obbligatorio ha avuto origine, presentando le dinamiche storiche e sociali che hanno posto le basi per la nascita dell'istituto e le prime disposizioni normative e legislative che lo hanno regolamentato; si prosegue con la sua evoluzione e l'integrazione del collocamento nella realtà sociale, sottolineando la diffusione della necessità di includere e, soprattutto, prendere seriamente in considerazione la problematiche dei soggetti più svantaggiati.

Emergono anche nuove esigenze dettate dal mercato del lavoro, che costringono i datori di lavoro ad instaurare rapporti di lavoro con diversamente abili, senza tuttavia essere pienamente convinti dell'utilità e comprendere l'importanza della tutela prevista. L'attenzione, a questo punto, è spostata subito sulle due macro leggi che rappresentano i capisaldi della disciplina del collocamento obbligatorio: la legge n. 482 del 1968 e la legge n. 68 del 1999. La prima introduce un sistema assistenzialista, che prevede l'impiego di risorse per offrire occupazione e sostegno ai disabili, fatti entrare nel mondo del lavoro attraverso la chiamata

numerica, effettuata in base a liste e graduatorie di collocamento, nelle quali i soggetti in questione si iscrivevano, per poi essere chiamati dalle aziende in modo arbitrario e non funzionale alla soddisfazione delle esigenze produttive dell'imprenditore.

È una legge che unifica la disciplina delle assunzioni obbligatorie, presso le aziende private e le pubbliche amministrazioni dello Stato, di soggetti invalidi, riconoscendone per la prima volta un vero e proprio diritto al lavoro; si tratta, però, di una normativa che nei fatti è rimasta inapplicata, dimostratasi, per molti aspetti, inefficace con metodologie di avviamento al lavoro per i disabili inadeguate alle loro esigenze.

La legge n. 68, abrogando la precedente del 1968, segna, invece, un passo fondamentale nella concezione del disabile-lavoratore, attuando una vera e propria riforma del collocamento obbligatorio: da una logica assistenzialista si passa ad un impianto di inserimento mirato.

La novità più importante è rappresentata dalla sua finalità, ovvero *“la promozione dell'inserimento e della integrazione lavorativa delle persone disabili nel mondo del lavoro attraverso servizi di sostegno e di collocamento mirato”*. Si abbandona la rigidità e la freddezza del rapporto tra azienda e lavoratore disabile, a favore di una dinamica relazionale più aperta e comprensiva della diversità: i soggetti sono valutati per la loro capacità residua, sono collocati in base alla compatibilità tra la loro situazione di svantaggio e le mansioni disponibili presso il datore di lavoro; sono promosse azioni positive di inserimento mirato, volte alla valorizzazione del disabile, di accompagnamento ed orientamento nell'azienda, predisponendo

opportune forme di sostegno e rimedi per risolvere eventuali problematiche che possono sorgere prima e durante il rapporto di lavoro.

Tutto questo è concretizzato grazie alla previsione di appositi espedienti tecnici innovativi come la *banca dati utente-aziende*, il software *MATCH*, le *convenzioni per l'assunzione*, *servizi di tirocinio e di monitoraggio del lavoratore*. La legge in questione si è imposta il dovere di mettere in atto servizi per consentire alla persona di adeguare le proprie competenze qualora, nell'organico aziendale, non siano rinvenibili mansioni compatibili con la sua situazione di disagio oppure stimolando l'azienda a riorganizzare l'assetto lavorativo per rendere accessibile la mansione.

Il secondo capitolo tratta, in modo esaustivo, dei principali profili della disciplina sostanziale di cui alla legge n. 68 del 1999, soffermandosi sui soggetti privati e pubblici obbligati all'assunzione, le diverse categorie protette destinatari dei benefici della tutela in questione, analizzando le quote di riserva che i datori di lavoro devono rispettare per adempiere agli obblighi di legge, con le vicende riguardanti la costituzione, il recesso del rapporto di lavoro e le tutele previste in caso di recesso illegittimo.

La novità di diritto sostanziale introdotta riguarda la previsione della chiamata, non più numerica, ma volontaria: le aziende richiedono agli uffici provinciali del lavoro i profili cui assegnare le mansioni da svolgere in azienda, sulla base delle iscrizioni avvenute nelle liste di collocamento. Pertanto, non si ha più una chiamata numerica ma mirata; si ricerca il lavoratore, il cui stato di disabilità, sia compatibile con l'attività lavorativa da svolgere in azienda, in corrispondenza delle esigenze indicate dai datori di lavoro. Il rispetto degli obblighi di legge, così, non costituisce

più un mero dovere legale imposto agli imprenditori, ma un dovere morale, etico e sociale, reso tale dalla nuova normativa.

L'ultimo capitolo è dedicato all'applicazione dell'istituto sia nella pratica giurisprudenziale che nella realtà lavorativa: espone alcune pronunce della Corte di cassazione e del giudice del lavoro circa controversie riguardanti le vicende del rapporto di lavoro del disabile, fornendo il punto di vista dei giudici circa l'importanza e la necessità di garantire il rispetto dell'attuazione della tutela prevista per i diversamente abili; in aggiunta tali pronunce registrano che, sovente, si riscontrano tentativi di elusione da parte dei datori di lavoro della normativa in questione, non ancora consapevoli del grande apporto funzionale e concreta che i disabili possono apportare alla efficienza produttiva. Su questa scia, ho riportato alcuni esempi di casistiche di prassi aziendali, che evidenziano come, in certi contesti, sia già in atto il percorso di sensibilizzazione e di responsabilità nei confronti di tali categorie: queste casistiche rappresentano l'applicazione in azienda degli strumenti che la legge 68 del 1999 mette a disposizione degli imprenditori, sia nel settore privato che in quello pubblico; ne è un esempio il Disability Management, inquadrabile come politica aziendale che ha lo scopo di alleggerire gli effetti negativi della malattia sul disabile, ottimizzando e valorizzando le sue residue capacità lavorative, in un contesto lavorativo agiato e collaborativo, dimostrando come, attraverso servizi di assistenza e supporto morale, il lavoratore invalido viene a rivelarsi una risorsa preziosa e non un peso di cui il datore di lavoro deve disfarsene.

L'obiettivo posto con questo elaborato è sottolineare l'importanza del diritto al lavoro, per tutti gli individui, a maggior ragione per i diversamente abili: essi devono interfacciarsi con un mondo del lavoro afflitto da pregiudizi e atteggiamenti che non agevolano il loro coinvolgimento lavorativo. Il lavoro rappresenta, per i disabili, l'unico mezzo che consente l'integrazione nella società, a fronte di palesi difficoltà di inserimento.

Tuttavia, i propositi della legge 68/99, che si fa promotrice di questo cambiamento di vedute, rimangono, nella maggioranza dei casi, incompiuti: spesso, i datori di lavoro preferiscono andare incontro a sanzioni amministrative per l'inadempimento degli obblighi di legge, rinunciando ad avvalersi degli strumenti agevolativi che sono messi a loro disposizione, mossi dall'erronea convinzione che un disabile può rallentare o compromettere la produttività anziché incrementarla.

CAPITOLO I

L'ISTITUTO TRA PASSATO E PRESENTE

1.1: Inquadramento, origine ed evoluzione storico normativa del collocamento obbligatorio

Le norme sulle assunzioni obbligatorie rientrano nel campo della legislazione c.d. sociale (o di sicurezza sociale), intesa come complesso normativo che, muovendo dall'art. 38 della Costituzione, mira alla realizzazione di un sistema di welfare rivolto a tutti i cittadini, lavoratori e no, teso a garantire la salute degli individui per il benessere individuale e collettivo.

Tra i vari istituti disciplinati dalla legislazione sociale del lavoro, vi è il collocamento della manodopera e dei lavoratori disabili, strumento volto a promuovere l'integrazione sociale di tale particolare categoria di soggetti ed il pieno sviluppo della loro persona, anche nell'ambito professionale, in varie direzioni, e cioè favorendone l'inserimento nel mondo del lavoro, assicurando loro la conservazione del posto di lavoro già occupato, promuovendo la creazione di ulteriori occasioni di lavoro, sia mediante incentivi e misure di sostegno al loro collocamento mirato sia, soprattutto, imponendo l'assunzione di una determinata quota di disabili da parte delle aziende.

Si ritiene utile, prima di entrare nel vivo della specificità dell'istituto, un brevissimo excursus sul sistema del collocamento ordinario, nato in Italia durante il fascismo, all'indomani della Prima Guerra Mondiale, come funzione pubblica,

gestito dagli Uffici di collocamento senza alcuna intermediazione da parte dei privati: i lavoratori da avviare erano individuati esclusivamente sulla base del posto occupato nelle liste dei disoccupati.

Nei decenni che seguirono (anni di piombo, crisi monetaria), la normativa in materia seguì una logica di progressiva liberalizzazione e flessibilità, culminando nel decreto legislativo n.469/1997 che segnò la fine del monopolio pubblico in materia di collocamento, prevedendo la possibilità di svolgere attività di intermediazione anche da parte di soggetti privati.

Il collocamento obbligatorio disciplina una serie di misure volte ad agevolare l'inserimento lavorativo delle cd. categorie protette, ovvero di coloro che, a causa di invalidità o di situazioni sociali svantaggiate, si trovano in una posizione disuguale, rispetto ai normali cittadini, per ciò che attiene alla possibilità di accesso al mercato del lavoro. L'inserimento lavorativo per la persona disabile, ancora di più che per il resto della popolazione, ha, infatti, una valenza che va ben oltre il raggiungimento dell'autonomia economica e riguarda aspetti di integrazione ed acquisizione di dignità fondamentali. La normativa sul collocamento obbligatorio non ha avuto origine in base ad un organico disegno pianificatore del legislatore, ma sulla spinta di istanze, urgenze e necessità contingenti, di volta in volta confluite in singoli e non coordinati interventi.

A ciò si aggiunga anche la coesistenza di due diverse ma complementari istanze: da un lato, la sempre più impellente necessità di dare occupazione ai soggetti con ridotte capacità lavorative (considerando anche l'incremento esponenziale delle categorie di soggetti protetti, figlio della realtà bellica) con maggiori difficoltà a

trovare una sistemazione sicura nel mercato del lavoro, dall'altro il bisogno di adibire al lavoro soggetti con piena capacità lavorativa ma che versavano in situazioni economiche molto precarie.

Per questo motivo, il collocamento obbligatorio era considerato sia un utile strumento per rimuovere gli ostacoli che rendevano più ardua la collocazione nel mondo del lavoro dei soggetti affetti da menomazioni sia come privilegio per chi, pur versando in condizioni mentali, psichiche e fisiche normali, aveva difficoltà nel trovare un'occupazione, godendo quindi di un beneficio non da poco.

La disciplina del collocamento obbligatorio nacque, nel corso della Prima Guerra Mondiale, e fu caratterizzata da una serie di interventi normativi, tra loro scollegati e disarmonici, rivolti a singole categorie di disabilità, che imponevano ai datori di lavoro pubblici e privati l'obbligo di assumere una determinata quota di soggetti protetti.

I primi interventi di tutela furono rivolti agli invalidi militari di guerra: la legge 21 agosto 1921 n.1312 introdusse, in Italia, la disciplina generale sulle assunzioni obbligatorie degli invalidi di guerra presso le pubbliche amministrazioni ed i privati imprenditori, contemperando sia l'interesse dell'economia nazionale di valorizzare forze lavorative che sarebbero rimaste inutilizzate, sia l'assunzione di responsabilità dello Stato per il sacrificio offerto da costoro.

Tale legge, che costituì il modello di riferimento per i successivi provvedimenti in materia di collocamento obbligatorio, introdusse il principio fondamentale dell'esclusione dai benefici del collocamento obbligatorio, da un lato di quegli invalidi che avessero perduta ogni capacità lavorativa o che per la natura ed il

grado dell'invalidità avrebbero potuto recare pregiudizio alla salute e sicurezza dei compagni di lavoro ("massimi invalidi"), dall'altro di quegli invalidi che avessero riportato determinate lesioni od infermità di tale tenuità da non giustificare il trattamento privilegiato ("minimi invalidi"). Comunque, il datore di lavoro che spontaneamente avesse occupato invalidi non aventi diritto ai benefici di legge, per aver perduto ogni capacità lavorativa, aveva facoltà di conteggiarli nella percentuale che era tenuto ad occupare nell'azienda (art. 3 regolamento per l'applicazione 29 gennaio 1922 n. 92)¹.

Emergeva, sempre più, la convinzione di quanto fosse inutile la tutela sociale dei soggetti diversamente abili, attuata con interventi di rieducazione che, per forza di cose, sarebbe rimasto un disegno utopistico e concretamente inutile, richiedendosi, invece, l'effettiva, autoritativa, introduzione degli invalidi nel meccanismo della produzione (introduzione coattiva che, tutto sommato, costituiva essa stessa la migliore scuola ed il miglior esercizio per la rieducazione.

Tale legge, come quelle successive, poneva come destinatario dell'obbligo e punto di riferimento per il calcolo del limite dimensionale il datore di lavoro, inteso da alcuni in senso restrittivo quale "imprenditore", vero soggetto del diritto commerciale, sindacale e del lavoro, da altri in senso lato, comprendendo anche i privati datori di lavoro non imprenditori².

¹ Art. 3 del regolamento per l'applicazione R.D. 29 gennaio 1922 n. 92.

² La legge del 1921 pose anche il principio dell'esonero dall'obbligo di assunzione delle aziende che, per le loro speciali condizioni, non fossero state nella possibilità di occupare invalidi (art. 12) e dei datori di lavoro che esercitavano lavorazioni a carattere stagionale o di breve durata per un periodo non superiore a tre mesi.

La procedura per accedere al collocamento obbligatorio prevedeva l'iscrizione dei soli invalidi disoccupati³ nei ruoli provinciali tenuti presso le rappresentanze provinciali dell'“Opera nazionale degli invalidi di guerra”⁴ e presso gli organi del collocamento⁵.

L'invalido doveva presentare la certificazione del grado di invalidità compreso tra il minimo e il massimo legale ed esibire i documenti idonei ad attestare le sue attitudini lavorative e professionali, anche in relazione all'occupazione cui aspirasse; in caso di erronea valutazione del grado di invalidità da parte dell'Ufficiale Sanitario, il prestatore di lavoro non aveva possibilità di chiedere il giudizio del Collegio medico provinciale, mentre nel caso in cui fosse stato il datore di lavoro a lamentare tale erronea valutazione, il riesame era possibile⁶. Una volta concessa l'iscrizione, all'invalido veniva rilasciata una tessera personale, comprovante il possesso di tutti i requisiti per beneficiare degli effetti della legge⁷, esonerando l'imprenditore da ogni responsabilità. Il sistema di collocamento obbligatorio posto in essere obbligava i datori di lavoro a rispettare un rapporto

³La legge n. 375/1950 consentirà l'iscrizione anche agli invalidi già occupati.

⁴L'Opera nazionale per la protezione ed assistenza degli invalidi della guerra fu istituita con legge 25 marzo 1917, n. 481 e riformata con r.d. 18 agosto 1942, n. 1175, convertito in legge 5 maggio 1949, n. 178. Tale ente, dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, svolgeva una serie di attività volte alla rieducazione, all'assistenza, alla formazione sociale e all'inserimento lavorativo dei soggetti menomati durante gli eventi bellici.

⁵Con la legge 3 dicembre 1925 n. 2151 vennero soppressi gli organi del collocamento preesistenti e l'assunzione obbligatoria degli invalidi di guerra divenne di competenza esclusiva delle rappresentanze provinciali dell'Opera nazionale invalidi di guerra.

⁶Tale disparità venne eliminata dal regolamento della L. n. 375 del 1950 che concesse all'invalido la facoltà di ricorrere al collegio medico in caso di valutazione negativa dell'Ufficiale sanitario.

⁷Il certificato indicava il grado di formazione professionale conseguito e la residua capacità lavorativa specifica e generica; con la legge 3 dicembre 1925 n. 2151, l'assunzione obbligatoria divenne di competenza esclusiva delle succitate rappresentanze provinciali dell'Opera nazionale invalidi di guerra.

percentuale, a riservare, cioè, una quota di posti nell'azienda agli appartenenti alle categorie protette.

La legge introduceva al riguardo due possibilità: l'assunzione per via diretta e l'assunzione mediante le rappresentanze provinciali dell'Opera.

Per quanto riguarda la prima modalità, i datori di lavoro avevano la possibilità di coprire il posto con un invalido scelto liberamente all'interno degli elenchi oppure indipendentemente da questi; l'invalido che veniva così assunto doveva essere in possesso della documentazione comprovante la sussistenza dei requisiti per beneficiare delle disposizioni sul collocamento obbligatorio.

Le rappresentanze provinciali dell'Opera avevano il compito di controllare la regolarità delle assunzioni in tal modo effettuate e, in caso di accertamento di violazioni, fissare all'imprenditore un termine, non superiore ad un mese, entro il quale porsi in regola con le norme di legge (art. 18 reg.).

Il datore di lavoro che optava per l'assunzione diretta poteva rivolgere la propria scelta anche verso quegli invalidi che non erano destinatari delle norme del collocamento obbligatorio perché privi della capacità lavorativa e conteggiarli ai fini del raggiungimento della percentuale prescritta (art.3 reg.). L'altra via per adempiere all'obbligo era quella delle assunzioni effettuate per il tramite delle rappresentanze provinciali dell'Opera (artt. 19 e 22 reg.); il ricorso a questi organi diveniva obbligatorio nei casi in cui il datore di lavoro non riusciva a coprire per via diretta il numero dei posti riservati.

Le suddette rappresentanze inviavano agli imprenditori che ne facevano richiesta un elenco del personale invalido disponibile nel luogo di lavoro e località viciniori.

Tale procedura, prevedendo la non vincolatività degli elenchi e la possibilità di assunzione diretta da parte del datore di lavoro, secondo la dottrina escludeva che l'iscrizione nelle liste determinasse l'insorgenza di un diritto soggettivo all'assunzione obbligatoria, rivestendo, in sostanza, il semplice valore di una autorizzazione preventiva.

Gli stessi organi preposti al collocamento speciale svolgevano un ruolo non determinante, limitandosi ad un'attività preventiva al collocamento vero e proprio, di identificazione dei soggetti beneficiari e successiva, di controllo del rispetto delle percentuali prescritte. Non essendo possibile configurare un diritto soggettivo dell'invalido, tutto il sistema del collocamento obbligatorio si riduceva, in ultima analisi, ad un obbligo sanzionato penalmente.

Queste leggi, in sostanza, non facevano intravedere la possibilità di un intervento degli organi del collocamento in grado, in caso di rifiuto di contrarre da parte del datore di lavoro, di costituire autoritativamente il rapporto di lavoro (come invece avveniva per le leggi tedesche sulle assunzioni obbligatorie); esse ponevano a carico dell'imprenditore un semplice obbligo a contrarre e lasciavano integra la natura negoziale del rapporto di lavoro, cosicché, in caso di rifiuto da parte del datore di lavoro di concludere il contratto con l'invalido, non era possibile instaurare altrimenti il rapporto e scattava la sola, indiretta, coazione a contrarre costituita dalla sanzione penale.

Una volta costituito il rapporto di lavoro, al fine di verificare che l'inserimento del minorato nell'azienda non recasse pregiudizio all'ambiente di lavoro, sia il

prestatore di lavoro invalido che il datore di lavoro potevano, in ogni tempo, chiedere una visita collegiale di controllo (art. 5).

La visita veniva svolta da un apposito Collegio Medico Provinciale. Il datore di lavoro doveva poi applicare agli invalidi di guerra le normali condizioni di assunzione dell'azienda, nonché, una volta istituito il rapporto, le normali condizioni di lavoro (art. 16). L'invalido collocato continuava a godere del trattamento di pensione di cui eventualmente avesse beneficiato, qualunque fosse il grado della rieducazione conseguita o l'occupazione per la quale era stato assunto (e sempre restando fermo il diritto a percepire l'intera retribuzione spettante al personale esercitante la medesima funzione)⁸.

Dopo la Seconda guerra mondiale, la disciplina delle assunzioni obbligatorie conobbe una progressiva estensione della sfera dei suoi beneficiari.

Con la legge 3 giugno 1950 n. 375 ne potevano usufruire anche agli invalidi civili di guerra, i non militari, cioè, che avevano riportato un'invalidità o una minorazione per fatto bellico. Tale estensione fu osteggiata, durante i lavori parlamentari, dai militari invalidi di guerra, i quali, sostenendo che la loro infermità o mutilazione era dovuta all'adempimento di un dovere, ritenevano di avere più di altri diritto ad un atto di riconoscenza da parte dello Stato.

Ad essi si rispondeva che non vi era motivo di disconoscere un diritto nativo al risarcimento verso lo Stato anche a coloro che, nelle fabbriche e nelle città, avevano continuato a svolgere un'attività lavorativa, a rendersi utile, ad esporsi

⁸ Vale il principio dell'uniformità del trattamento economico e normativo, confermato in seguito anche dalle altre leggi sul collocamento obbligatorio, diventando un principio da riconoscersi implicitamente in ogni caso, anche nel silenzio della legge.

nonostante i rischi dei bombardamenti e gli eventi della guerra, senza, peraltro, essere obbligati a porre a repentaglio la propria persona, come invece i militari.

Come per l'applicazione della legge del 1921 n. 1312, anche il regolamento per l'esecuzione della legge del 1950 stabiliva che, ai fini dell'iscrizione nei ruoli, l'invalido avrebbe dovuto trovarsi nella condizione di disoccupato.

Il Consiglio di Stato, in relazione alle diverse interpretazioni fornite al riguardo, risolse la questione affermando che, ai fini dell'iscrizione nei ruoli, lo stato di disoccupazione era da intendersi in senso relativo e soggettivo, riferito cioè all'occupazione cui aspirava l'invalido (che, beninteso, poteva anche essere, come nel collocamento ordinario, un'occupazione diversa da quella già praticata).

La legge del 1950 introdusse, da ultimo, alcuni elementi innovativi, tra cui il cd. "scorrimento"⁹ fra i diversi beneficiari: qualora, infatti, il datore di lavoro non avesse coperto la percentuale prescritta, era tenuto a raggiungere detta aliquota, comunque, attraverso l'assunzione di tanti orfani di guerra quanti erano gli invalidi di guerra non assunti.

Altra novità introdotta fu quella della disciplina della computabilità o meno dei lavoratori assunti invalidi e guariti nel corso del rapporto di lavoro: l'invalido non più tale, pur non vantando un diritto a permanere in servizio, ove vi era un interesse del datore di lavoro in tal senso, poteva essere considerato nel calcolo complessivo dei soggetti con i quali si andava a coprire la quota legale imposta dalla legge¹⁰.

⁹ Si veda il regolamento d'esecuzione della legge 1950, art. 28.

¹⁰ Cfr. art. 20, com. 2 del regolamento di esecuzione.

Nel tempo, furono poi emanate una serie di leggi che hanno ulteriormente esteso la tutela a orfani e vedove di guerra e di caduti per servizio, profughi, mutilati ed invalidi del lavoro, soggetti privi della vista, sordomuti e, infine, mutilati civili.

In particolare, la legge n. 1539 del 1962 introdusse la figura dell'invalido civile, ossia colui <<la cui invalidità non fosse riconducibile né ad un fatto di guerra né ad un infortunio sul lavoro o ad una malattia professionale, ma a qualsiasi altro fatto, ad esempio un incidente stradale>>¹¹, offrendo, così, una tutela a tutti i soggetti colpiti da una qualsiasi causa invalidante e, quindi per ogni imperfezione o infermità preesistente o sopravvenuta.

L'art. 1 faceva obbligo agli imprenditori con alle dipendenze più di 59 lavoratori tra operai ed impiegati, di occupare un mutilato o invalido civile per ogni 10 lavoratori da assumere, sino a raggiungere la proporzione di un mutilato o invalido civile per ogni 50 dipendenti in forza o frazione di 50 superiore a 25.

Gli imprenditori potevano assumere direttamente i mutilati e gli invalidi civili iscritti nei ruoli aventi una qualifica impiegatizia o una particolare specializzazione o qualificazione, mentre tramite gli Uffici di collocamento e con richiesta numerica quelli non aventi tali qualifiche (art.2).

I requisiti per avvalersi della presente tutela erano: il mancato compimento del 55° anno di età ed essere affetti da minoranze fisiche con riduzione della capacità lavorativa in misura non inferiore ad un terzo¹².

¹¹ Cfr., PERA G. "Assunzioni obbligatorie e contratto di lavoro", Giuffrè, Milano, 1970, p.41.

¹² I mutilati e gli invalidi civili che, durante il rapporto di lavoro obbligatoriamente costituito, avessero superato il 55° anno di età, o conseguito un aumento della capacità lavorativa in misura superiore al limite previsto potevano essere conteggiati nella percentuale di assunzione obbligatoria.

Tale disposizione non si applicava ai ciechi e sordomuti nonché ai mutilati ed invalidi di civili che, a giudizio di Commissioni mediche, avessero perduto ogni capacità lavorativa o fossero, per la natura e il grado della loro mutilazione o invalidità, di pregiudizio alla salute e alla incolumità dei compagni di lavoro ed alla sicurezza degli impianti.

Il ruolo dei collocabili, di cui sopra, era formato presso gli uffici del lavoro e della massima occupazione, in collaborazione con l'associazione nazionale dei mutilati e invalidi, il cui compito è fornire una << *necessaria consulenza tecnica in sede di compilazione del ruolo in argomento e non quello di sindacare l'operato degli uffici del lavoro*>>¹³.

L'art. 11, poi, aggiungeva la categoria dei mutilati e invalidi civili, nell'ordine delle preferenze a parità di merito per la formazione della graduatoria dei pubblici concorsi per l'accesso agli impieghi civili delle pubbliche Amministrazioni; inoltre, prevedeva che i posti iniziali della carriera ausiliaria delle Amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici fossero conferiti senza, concorso, nella proporzione del 2 per cento dei posti in organico¹⁴. In base a tale normativa l'iscrizione nel ruolo del collocamento comporta il sorgere del “*del diritto soggettivo all'assunzione obbligatoria e si costituisce, perciò, con l'atto di avviamento, un rapporto preliminare a quello di lavoro tra l'invalido e l'imprenditore, come avviene nell'assunzione obbligatoria degli invalidi di*

¹³ Vedi SAFFIRO F., “*L'assunzione obbligatoria al lavoro dei mutilati e degli invalidi civili*”, in *DEC* 1963, p.103.

¹⁴ Per i mutilati ed invalidi civili, il limite di età per l'ammissione agli impieghi era protratto fino al compimento del 55° anno.

lavoro”¹⁵, fermo restando che “*il concetto legislativo di invalido civile non si identifica con la posizione soggettiva di collocabile iscritto nel ruolo speciale*”¹⁶.

Ulteriori sostanziali modifiche alla L.375/1950 furono introdotte con la Legge 5 marzo 1963 n. 367.

La più rilevante era quella relativa all’obbligo per il datore di lavoro alle Rappresentanze Provinciali del Lavoro, eliminando la possibilità di procedere autonomamente all’assunzione.

Come si è visto, le leggi del 1921 e del 1950 lasciavano all'imprenditore, ai fini dell'adempimento dell'obbligo di assunzione, la scelta fra il ricorso alle liste presso le rappresentanze provinciali dell'Opera e l'assunzione diretta; l'iscrizione nel ruolo dell'invalido costituiva una sorta di autorizzazione preventiva a favore del datore di lavoro, facilitato, così, nell'adempimento degli obblighi di legge ed esonerato dalle responsabilità e dalle difficoltà proprie dell'accertamento del possesso da parte del prestatore di lavoro delle qualità richieste. Con le modifiche apportate dalla legge del 1963 il ricorso alle liste, da facoltativo divenne obbligatorio e l'iscrizione in esse costituiva per l'invalido presupposto imprescindibile per il godimento del trattamento privilegiato (art. 4). Il datore di lavoro poteva procedere alle assunzioni prescritte solo tramite richiesta numerica rivolta alle

¹⁵ Cfr. GHERA E., “*Considerazioni sul computo della percentuale di lavoratori invalidi del lavoro da assumere obbligatoriamente*”, in GC, 1959, p.2195.

¹⁶ Cfr. GHERA E., “*Considerazioni sul computo della percentuale di lavoratori invalidi del lavoro da assumere obbligatoriamente*”, in GC, 1959, p.2196.

rappresentanze provinciali dell'Opera, le quali avrebbero, quindi, scelto negli elenchi gli iscritti da avviare¹⁷.

Sia la dottrina che la giurisprudenza ebbero modo di chiarire come l'ulteriore limite alla libertà dell'imprenditore costituito dall'obbligo della richiesta numerica non fosse comunque sufficiente, così come nel collocamento ordinario, a far intravedere l'imposizione di un obbligo a contrarre, né era possibile parlare di un diritto soggettivo all'assunzione in capo all'invalido iscritto nel ruolo: all'inadempimento dell'obbligo di riserva dei posti conseguiva sempre e comunque la mera inflizione della sanzione penale. La forte limitazione della chiamata nominativa non giovò al sistema che, per funzionare, avrebbe dovuto basarsi su una valutazione caso per caso. Il sistema del collocamento obbligatorio si adeguò, quindi, a quello del collocamento ordinario, basato sulla chiamata numerica e sulla gestione esclusivamente pubblica.

In conclusione, l'intento comune di tali interventi normativi è stato quello di favorire e riconoscere una propria autonomia a categorie di cittadini che, a causa della situazione di invalidità, avrebbero incontrato forti e numerose difficoltà nell'accedere ed occupare un posto di lavoro, convivendo con i cosiddetti "normodotati": in una situazione di generale disoccupazione, infatti, gli invalidi, nell'ambito del collocamento ordinario, non sarebbero stati impiegati in nessun contesto lavorativo.

¹⁷ La previsione innovativa della tassativa richiesta numerica non faceva, comunque, trasparire l'imposizione di un obbligo a contrarre, continuando a non sussistere un diritto soggettivo a essere assunti: punto fermo rimaneva l'inadempimento di tale obbligo di riserva penalizzato da una mera sanzione penale.

Come si vedrà più avanti, l'evoluzione dei costumi sociali, l'emergere dei principi costituzionali, di valorizzazione della persona con un "occhio di riguardo" per chi è in una condizione di svantaggio, hanno contribuito a far proseguire il cammino intrapreso già nel primo dopoguerra verso un sistema specifico per i diversamente abili, tenendo conto delle loro peculiarità.

Si trattava, tuttavia, di un progetto che mancava di organicità date le diverse lacune normative, direttamente conseguenziali ad una regolamentazione frettolosa e frammentaria, dovendo soddisfare esigenze soprattutto politiche, difettando di coerenza nel suo programma di sviluppo.

Pertanto, urgeva un provvedimento che coordinasse e fornisse una disciplina univoca che si rivolgesse alle necessità sociali dettate soprattutto dall'evoluzione della società.

1.2. Integrazione dell'istituto: novità introdotte nel 1968 in relazione alla vita sociale e lavorativa del diversamente abile nonché nuove esigenze del mercato del lavoro

A seguito dei primi interventi legislativi in tema di collocamento dei soggetti appartenenti alle categorie più colpite dagli eventi delle due guerre mondiali, iniziò a diffondersi nella collettività, l'ideale della “*cultura positiva dell'handicap*”¹⁸, sia a livello nazionale che comunitario; in tale contesto Unione Europea intraprese un progetto di riforme volto a rimuovere tutti gli ostacoli culturali e sociali alla piena integrazione di tali categorie nella vita lavorativa e nella società.

Un primo intervento si ebbe con il “*Programma di azione sociale comunitario (1974)*” finalizzato “*all'inserimento delle persone affette da minorazione nella dinamica complessiva di innalzamento del livello di vita ed alla loro integrazione sia economica che sociale*”¹⁹.

Seguirono interventi della Comunità Europea per promuovere la “*la pari opportunità e la non discriminazione per i disabili*”, tra cui la Carta dei diritti fondamentali; essa pose l'obiettivo “*dell'emancipazione dei disabili garantendo loro, quali cittadini a pieno titolo al pari di tutti gli altri cittadini europei, il diritto di lavorare e di esercitare una professione liberamente scelta o accettata*” beneficiando delle misure intese a garantire l'autonomia, l'inserimento sociale ,

¹⁸ Cfr. NAVILLI M., “*I lavoratori disabili e il collocamento mirato*”, in BROLLO M., “*Mercato del lavoro*”, Padova, CEDAM, 2012, pp. 278; Cfr. anche LIMENA F., “*L'accesso al lavoro dei disabili*” Padova, 2004.

¹⁹ Cfr. NAVILLI M., “*I lavoratori disabili e il collocamento mirato*”, in BROLLO M., “*Mercato del lavoro*”, Padova, CEDAM, 2012, pp. 275-280.

professionale e la partecipazione alla vita della comunità²⁰. Non di secondaria importanza sono:

- la direttiva 2000/78/ CE 27 novembre 2000 con cui si definì un quadro generale di antidiscriminazione in ambito lavorativo e occupazionale; con il D.Lgs che l'ha recepita nel nostro ordinamento, risulta un importante strumento in ambito lavorativo, poiché mira a combattere qualsiasi discriminazione e al contempo fornisce mezzi di tutela giudiziaria.
- Infine, la Convenzione sui diritti delle persone con diversabilità, approvata dall'Assemblea Generale il 13 dicembre del 2006 e ratificata dall'Italia con Legge 3 marzo 2009 n. 18 ha segnato un traguardo storico, volto al riconoscimento sul piano internazionale, dei diritti delle persone con diversabilità. Essa mira ad accelerare il passaggio da una fase nella quale, il diversamente abile risultava solo fruitore di assistenza sanitaria e sociale, ad un'altra dove il diversamente abile diviene soggetto titolare di diritti che devono essere tutelati. La convenzione, rappresenta il primo trattato del terzo millennio sui diritti umani, e costituisce l'espressione di una nuova sensibilità e di un diverso approccio culturale al tema della diversabilità. Con l'auspicio che possa fungere da riferimento per quanti, sono chiamati ad elaborare ed attuare politiche efficaci per l'affermazione e la tutela dei diritti delle persone con diversabilità;

²⁰ Norme che riguardano l'inserimento sociale nella sua accezione più pura, che hanno però, nell'accesso al lavoro in condizioni favorevoli, la loro principale focalizzazione.

- il Regolamento CE del 12 dicembre 2002 n. 2204 della Commissione e il Regolamento CEE n. 800/2008 che promossero gli aiuti di Stato per *“l’occupazione di lavoratori disabili sottoforma di integrazioni salariali”* e per *“compensare i sovraccosti per le assunzioni stesse”*;
- infine, la Convenzione sui diritti delle persone con diversabilità²¹ ha segnato un traguardo storico, volto al riconoscimento sul piano internazionale, dei diritti delle persone con diversabilità; essa mira ad accelerare il passaggio da una fase nella quale il diversamente abile risultava solo fruitore di assistenza sanitaria e sociale, ad un’altra dove il diviene soggetto titolare di diritti che devono essere tutelati.

Emerge, quindi un piano d’azione comunitario diretto a favorire, anche alla luce degli ultimi provvedimenti del decennio 2010-2020, *“il maggiore accesso e una migliore integrazione nel mercato del lavoro”*²², costituendo l’espressione di una nuova sensibilità e di un diverso approccio culturale al tema della diversabilità.

L’Unione Europea si è, dunque, impegnata a combattere contro i pregiudizi e le limitazioni che scoraggiano i diversamente abili dall’entrare nel mondo del lavoro, facendo ricorso al Fondo sociale europeo (FSE)²³, elaborando politiche attive di lavoro e servizi di integrazione professionale.

²¹ Approvata dall’Assemblea Generale il 13 dicembre del 2006 e ratificata dall’Italia con Legge 3 marzo 2009 n. 18.

²² Vedi il Documento COM 636 sulla << *Strategia europea sulla disabilità 2010-2020: un rinnovato impegno per un’Europa senza barriere*>>; esso si concentra su otto tematiche principali quali l’accessibilità, la partecipazione, l’uguaglianza, l’occupazione, l’istruzione, la formazione, la protezione sociale e la salute.

²³ Il Fondo sociale europeo (FSE) è il principale strumento utilizzato dall’UE per sostenere l’occupazione, aiutare i cittadini a trovare posti di lavoro migliori e garantire le pari opportunità lavorative, investendo sui lavoratori europei e sui giovani alla ricerca di un lavoro. Potendo contare su dotazioni annue di circa dieci miliardi di euro, il Fondo allarga progressivamente il suo

Tale spirito di innovazione coinvolse anche l'Italia, diffondendosi, in modo sempre più incisivo, l'esigenza di immettere nel tessuto produttivo e sociale i soggetti più svantaggiati, il loro diritto al lavoro e cercando di valorizzare e concretizzare ciò che costoro erano in grado di offrire.

Ciò senza negare la situazione di profonda debolezza contrattuale di costoro e la difficoltà di operare un ragionevole bilanciamento tra il loro interesse occupazionale e la contrapposta "avversione" con cui gli imprenditori guardavano al nuovo e imminente sistema di collocamento obbligatorio, contrariati dal fatto di assumere soggetti che non fossero compatibili con le loro esigenze aziendali.

In questo scenario, giocò un ruolo importante la Carta costituzionale, che si schierò dalla parte dei soggetti inabili, affermando il riconoscimento e la "garanzia" dei loro diritti per il conseguimento di quella "*pari dignità sociale*" che consente il "*pieno sviluppo della persona umana*".

Così, nel suo saggio "*Diritti dei disabili e Costituzione*", Carlo Colapietro²⁴ spiega come la tutela costituzionale dei diversamente abili, partendo dal presupposto dell'inviolabilità della persona umana e dalla promozione della dignità umana, affondi le sue radici nel progetto di inclusione del singolo e nella rimozione degli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana.

raggio di azione, coinvolgendo milioni di cittadini europei in cerca di occupazione, con un occhio di riguardo per coloro che incontrano maggiori difficoltà.

²⁴ Professore Ordinario del Dipartimento di Giurisprudenza di Roma Tre; componente interno Consiglio di Amministrazione e direttore CRISPEL (Centro di Ricerca interdipartimentale di Studi Politico-costituzionali e di Legislazione comparata).

Il fine posto dall'ordinamento costituzionale è l'emancipazione dei soggetti deboli in quanto cittadini e, ancor prima, persone, per i quali l'handicap non deve essere una causa di discriminazione, consentendogli di avere le stesse possibilità di una persona sana²⁵.

Un primo tentativo di conciliazione tra le esigenze contrapposte dei lavoratori disabili e degli imprenditori si ebbe con la Legge 2 aprile 1968 n. 482 "*Disciplina generale delle assunzioni obbligatorie presso le pubbliche amministrazioni e le aziende private*", il cui intento fu cercare di riordinare le norme in materia, prevedendo un criterio di scorrimento, l'affidamento della gestione del collocamento ad un unico organo e soglie di assunzione tutt'altro che elastiche²⁶.

L'invalido, non ancora titolare di un diritto soggettivo all'occupazione prima di essere avviato dal datore di lavoro, vantava una posizione di interesse legittimo pretensivo²⁷.

L'avviamento, a sua volta, presupponeva l'accertamento in via amministrativa dello stato di invalidità e la preparazione della graduatoria degli invalidi, le quali costituivano, pertanto, condizioni per il sorgere del diritto al lavoro.

In caso di rifiuto del datore di lavoro di assumere un lavoratore avviato era esclusa la costituzione del rapporto ope iudicis, a favore del risarcimento del danno

²⁵ Cfr. il combinato disposto dell'articolo 32 Cost. "*diritto alla tutela della salute*" e dell'articolo 3 "*principio di uguaglianza*".

²⁶ Cfr. CENDON P., "*Il diritto privato nella giurisprudenza: il Risarcimento nel danno non patrimoniale- parte speciale- Dal collocamento obbligatorio alla legge sui disabili*", cap. CIX, CEDAM, Padova, pag. 2412.

²⁷ Secondo il quale il soggetto vuole ottenere una posizione di vantaggio grazie a un'attività della Pubblica Amministrazione che produce conseguenze di una certa rilevanza sulla sua posizione giuridica.

“quantificato nelle retribuzioni perdute sino al nuovo diverso avviamento, salva la detrazione del danno evitabile facendo uso dell’ordinaria diligenza”²⁸.

Tale disciplina, formalisticamente unitaria - secondo la quale le aziende private e gli enti pubblici con più di 35 dipendenti devono assumere il 15% di invalidi (di guerra, di servizio, del lavoro, per cause civili, nonché orfani e vedove) – ha avuto, di fatto, una applicazione clientelare e distorta favorendo soprattutto i «falsi invalidi» e operando come strumento di assorbimento della disoccupazione e della sottoccupazione.

Una legge che, seppur mediocre, ha tuttavia tenuto vivo nella coscienza morale e sociale del Paese il principio che anche i portatori di handicap hanno diritto a partecipare alla vita attiva e di riscattarsi dal l'assistenzialismo, dalla povertà, dall'isolamento e dalla passività.

Limitatamente alla questione dell’integrazione, tale legge ha un significato ambivalente: dalla prospettiva degli handicappati, è considerata portatrice di un <<privilegio risarcitivo>>²⁹, mentre da quella dell’imprenditore è vista con sospetto in quanto impone obbligo coercitivo di assunzione.

Viene, quindi, a delinarsi un sistema assistenzialista, data l’ingente dispersione di una preziosa risorsa lavorativa rappresentata dal diversamente abile; questi, infatti, se adibito ad una occupazione a lui congeniale, può dare un notevole contributo

²⁸ Cfr. Cass. 26 novembre 1994, n 10072, MGL, 1995, 23; Cass. 27 novembre 1992, n 12677, DPlav, 1993, 262; Cass. 2 novembre 1991 n. 11660, GC, 1992, I, 2431; Cass. 10 novembre 1990, 10581, MGL, 1991,34.

²⁹ Cfr. SELLERI G. “Per un’adeguata riforma del collocamento obbligatorio” in *Prospettive assistenziali*, n. 75, luglio - settembre 1986, www.fondazionepromozionesociale.it.

alla produttività, al pari degli altri dipendenti e, soprattutto, se collocato nel giusto tipo di azienda e in una posizione tale da permettergli di esprimersi al meglio, può rivelarsi come una imprescindibile punto fermo per quella efficienza aziendale.

Secondo la logica del sistema sopra accennato, gli invalidi venivano avviati burocraticamente e selezionati in base ad un elenco speciale, allontanandosi da quel progetto di inclusione sociale e lavorativa intrapreso già dal 1921, senza costi eccessivi per i datori di lavoro; questi ultimi osteggiavano sempre più il nuovo sistema di collocamento obbligatorio poiché erano chiamati a coprire delle quote di computo difficilmente rispettabili, specie se calibrato alle esigenze produttive di ognuno .

Costoro si ritrovavano ad assumere, forzatamente soggetti difficilmente “piazzabili” in un’occupazione confacente alle loro caratteristiche e soprattutto difficilmente compatibili con le prestazioni lavorative svolte dagli altri soggetti sani, il tutto accompagnato dalla mancanza di stimoli, incentivi o strumenti che invitassero i datori di lavoro ad assumere invalidi.

Solo più tardi, con apposite legiferazioni regionali, furono realizzati interventi nel campo dell’inserimento lavorativo grazie ad espedienti occupazionali come tirocini formativi, borse di studio ed esperienze di collocamento mirato ³⁰.

Il risultato finale fu uno squilibrio notevole tra gli interessi e diritti dei datori di lavoro e quelli dei soggetti invalidi: i primi reputavano meno pregiudizievole, per la loro efficienza produttiva, non rispettare le soglie di assunzione e andare

³⁰ Vedi LEPRI – MONTOBBIO “*Lavoro e fasce deboli. Strategie e metodi per l’inserimento di persone con difficoltà cliniche e sociale*”, Editore Franco Angeli, Milano, 1944.

incontro al pagamento di sanzioni penali, piuttosto che far accedere soggetti che potevano rallentare o rendere più gravoso il loro percorso produttivo; i secondi vedevano irrimediabilmente compromesso il loro diritto al lavoro, a causa di una disciplina che non teneva adeguatamente conto di due esigenze fondamentali e complementari.

Urgeva una nuova progettazione normativa per il collocamento delle categorie protette, soprattutto in virtù della nuova posizione che iniziava ad assumere il diversamente abile.

Con la legge n. 68 del 1999 il legislatore effettuò una revisione organica del collocamento dei disabili, simultaneamente alle funzioni amministrative e sociali svolte dalle Regioni per rendere più efficienti i centri per l'impiego, sintetizzando le aspirazioni dei disabili e le esigenze produttive dei datori di lavoro³¹.

In tal senso, si richiamano due normative che hanno svolto un importante ruolo in questa svolta legislativa: la legge n.56 del 1987 e la legge n 104 del 1992.

La prima ha effettuato una sintesi delle vicende legate all'integrazione e di quelle del mercato del lavoro, premendo sul coinvolgimento degli organismi gestori della politica attiva del lavoro a livello regionale; tutto ciò finalizzato a plasmare un meccanismo dinamico di integrazione sociale e lavoro, venendo incontro alle mancanze professionali e formative dei diversamente abili.

La legge n.104, invece, si è focalizzata sulla qualificazione di stato di "handicap", con l'obiettivo di assicurare pari opportunità, attraverso la previsione di benefici

³¹ Vedi NAVILLI M., "I lavoratori disabili e il collocamento mirato", in BROLLO M. "Trattato di diritto del lavoro. Vol. VI - Il mercato del lavoro" Cedam, Padova, 2012, pp. 280-285.

ed agevolazioni che facilitino l'inserimento sociale del disabile, promuovendo una collaborazione solidale tra imprenditore e handicappato; il tutto rafforzato da una ramificazione decentrata delle funzioni interventistiche e dei servizi.

La prospettiva istituzionalistica ed assistenziale viene, così, superata da una visione sociale e più sensibile ai bisogni dei più sfortunati; ci si allontana da un modello che prevedeva uno sterile obbligo categorico di assumere una certa quota di disabili, a cui corrispondeva, in caso di inosservanza, la minaccia di una sanzione penale, senza considerare le reali esigenze delle due parti contraenti. Nasce un nuovo sistema di collocamento ad hoc <<mutuato da una perfetta sinergia tra tutti i soggetti competenti (Scuola, asl, Comuni e Province, Servizi per l'impiego, servizi per la formazione professionale, organizzazioni sindacali e datoriali, associazioni e cooperative)>>³².

È proprio qui che cambia anche la concezione del diversamente abile: da soggetto guardato con pregiudizio e reticenza a risorsa da valorizzare e funzionale alla buona riuscita di un'attività imprenditoriale.

Viene riconosciuta loro la facoltà di trovare un lavoro che consenta di utilizzare la parziale capacità lavorativa³³, “*pur con tutte le sue particolarità e come meritevole di valorizzazione e di proficuo impegno nell'organizzazione del lavoro*”³⁴.

³² Cfr. MENECHINI I., “Disabilità” (voce), cit.

³³ Si considera che l'avviamento, prima del collocamento mirato, avveniva solo in base alla posizione in graduatoria.

³⁴ Cfr. COLAPIETRO C., “Diritto del lavoro dei disabili e costituzione”, *Collana CRISPEL - Sezione di diritto pubblico italiano ed europeo - Studi e Ricerche*, Editoriale Scientifica, 2010 cit.; Cfr. DE LUCA M., “Norme per il diritto al lavoro dei disabili (l. 12 marzo 1999 n. 68)”, *Il Foro Italiano* Vol. 123, No. 11 (NOVEMBRE 2000), cit. col. 293-301.

I disabili vengono considerati persone eguale agli altri, destinatario di una tutela in ragione della loro “*indifferenziata umanità*”.

Importante è stato lo sforzo degli uffici provinciali per fornire sostegno nell’adempimento delle procedure burocratiche, in aggiunta a un servizio di orientamento nella definizione di un percorso di inserimento lavorativo personalizzato.

Il nuovo sistema si basa sul presupposto dell’incontro tra domanda ed offerta di lavoro, individuando la perfetta combinazione tra mansione e disabilità: cercare l’occupazione che meglio si sposi con la situazione di debolezza del lavoratore, soddisfacendo, al contempo, le esigenze del datore di lavoro.

In questo modo si creano le condizioni affinché l’assunzione di un disabile non costituisca un pericolo per la propria stabilità produttiva (dovendo adempiere a un obbligo coercitivo) ma una risorsa umana in grado di rendere più versatile la produttività.

Difatti, si inizia a parlare di collocamento mirato, nel quale i diversamente abili vengono valutati riguardo alla loro residua capacità lavorativa.

Notevole è il tentativo di realizzare un innovato intervento sul mercato del lavoro, rendendolo in grado di inserire i disabili attraverso un attento studio delle occupazioni lavorative disponibili più adatte, di forme di sostegno e concrete soluzioni alle possibili problematiche che essi possono incontrare con gli ambienti, strumenti e relazioni interpersonali sul luogo di lavoro.

Per la realizzazione di ciò, sono risultati indispensabili alcuni elementi quali la professionalità, disponibilità e capacità organizzative dei centri per il

collocamento, la creazione di interazioni sociali e operative tra i soggetti coinvolti nell'inserimento lavorativo dei disabili e, soprattutto, nella gestione dei loro problemi sociali e sanitari, ed, infine, la diffusione di conoscenze sulle modalità di utilizzo degli strumenti del collocamento mirate di tutti i soggetti attivi.

Cambia il modo di etichettare lo stato di invalidità: da sinonimo di difficoltà e svantaggio ad una condizione per accedere all'iscrizione alle liste di collocamento, un modo di saper offrire soluzioni per superare le concrete ed inevitabili difficoltà del diversamente abile, diventando occasione per testare la sensibilità del contesto lavorativo e sociale.

L'accesso al lavoro per i diversamente abili ha, sin dall'inizio, necessariamente presupposto un'attività di formazione di coloro che devono essere inseriti, attraverso una collaborazione dell'impresa in cerca di personale e delle associazioni, predisposte a svolgere attività burocratiche, nonché delle commissioni mediche.

Il mondo del lavoro si è, dunque, preso carico della situazione di tali categorie, con riferimento non solo per renderli funzionali sul mercato del lavoro, ma anche nella società in cui vivono.

I precetti costituzionali hanno introdotto e tutelato il diritto al lavoro³⁵, diffondendo la consapevolezza di un nuovo obbligo sociale verso le persone diversamente abili.

Questa nuova "ventata di aria fresca" può essere considerata come l'attuazione

³⁵ L'articolo 4 della Costituzione afferma che *"La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto. Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società"*.

dell'ideale del Welfare state (Stato del Benessere) e quindi dell'art.38 della Costituzione, per assicurare a tutti gli individui un'equa distribuzione delle risorse derivanti dal mercato del lavoro, con uno speciale occhio di riguardo alle categoria protette, intervenendo, con una serie di strumenti e una politica attiva, sulle cause che hanno determinato lo stato di bisogno e di menomazione, e puntando sul <<accrescimento della capacità professionale e quindi una più agevole ed elevata utilizzabilità del disabile nel mondo produttivo>>³⁶. In conclusione, è stato messo in piedi un impianto legislativo che riuscisse a conciliare la risoluzione dei problemi delle aziende circa l'inserimento e l'utilizzo lavorativo dei lavoratori disabili, portando a compimento un percorso, di grande rilevanza normativa e sociale, che ha portato fino alle legge n.68 del 1999, la quale, però, non è riuscita a fornire compiutamente gli strumenti degni di una completa attuazione, imbattendosi in molti ostacoli posti dalle inefficienze e insufficienze della nostra amministrazione e delle autorità pubblica.

³⁶ Cfr. SANDULLI P., *“Il lavoro dei disabili nel sistema del welfare state”*, in CINELLI M.- SANDULLI P., *“Diritto del lavoro dei disabili: commentario alla legge n.68 del 1999”*, Giappichelli, Torino, 2010, pp.20-21.

1.3. La legge 2 aprile 1968, n. 482: il sistema assistenzialista del collocamento obbligatorio.

La legge n.482 del 1968 ha segnato una tappa fondamentale verso la nascita del sistema di collocamento obbligatorio, rappresentando il principale riferimento normativo in materia fino alla fine degli anni'90.

Pur essendone intervenuta l'abrogazione, la conoscenza delle sue linee generali riveste una notevole importanza, sia in termini comparativi sia per poter meglio individuare quelli che potrebbero essere gli sviluppi e le applicazioni della vigente normativa.

La legge in argomento disciplinava l'assunzione obbligatoria degli invalidi di guerra, militari e civili, degli invalidi per servizio, degli invalidi del lavoro, degli invalidi civili, dei ciechi, dei sordomuti, degli orfani e delle vedove dei caduti in guerra o per servizio o sul lavoro, degli ex tubercolotici e dei profughi (art. 1).

Sono esclusi dall'ambito soggettivo i soggetti che abbiano compiuto i cinquantacinque anni di età e coloro che hanno perso ogni capacità lavorativa, oppure coloro che, a causa della loro grave invalidità, possono arrecare un pregiudizio alla salute dei compagni di lavoro o alla sicurezza degli impianti.

Ciascuna di queste categorie, le cui caratteristiche vengono illustrate negli articoli successivi, ha diritto a specifiche aliquote di riserva dei posti di lavoro nell'organico del datore di lavoro (art.9), di seguito indicate: invalidi di guerra 25% degli occupanti in organico di un'azienda - invalidi civili di guerra 10% - invalidi

per servizio 15% - invalidi del lavoro 15% - orfani e vedove di guerra, per servizio e per lavoro 15% - invalidi civili 15% - sordomuti 5%.

L'art. 13 prevedeva una serie di esclusioni o di limitazioni nell'applicazione della normativa in relazione al tipo di attività; in sostituzione degli invalidi si dovevano assumere orfani e vedove ed il mancato adempimento dell'obbligo comportava la decadenza dall'esonero.

La legge prevedeva che fosse il datore di lavoro a dare il via alla procedura di collocamento attraverso l'invio, agli Uffici Provinciali del Lavoro, della richiesta numerica di avviamento; la richiesta nominativa era prevista solo “ *nei casi di assunzione di prestatori di concetto o di personale da destinare a posti di fiducia connessi con attività di custodia o di vigilanza , nonché, qualora fossero disponibili negli elenchi, di lavoratori con qualifica o specializzazione*” (art. 16, comma 6).

Soggetti obbligati all'assunzione sono tutte le aziende private, pubbliche e negli enti pubblici che occupino più di 35 dipendenti³⁷; erano esclusi dall'obbligo di assunzione alcuni datori di lavoro che, per le particolari attività svolte, non erano considerati adatti ad accogliere soggetti invalidi³⁸.

Le aziende private avevano l'obbligo di assumere i soggetti appartenenti alle succitate categorie protette nella misura pari al 15% del personale in servizio, mentre le aziende e gli enti pubblici dovevano assumere sempre in tale misura il personale

³⁷ Tra lavoratori ed operai, ad esclusione degli apprendisti, vedi articolo 11, comma 1 legge 482/1968.

³⁸ Le imprese di navigazione, le Ferrovie dello Stato e le imprese di trasporto, le poste l'azienda statale dei servizi telefonici e l'amministrazione dei monopoli.

operaio³⁹ e delle carriere esecutive, e nella misura del 40% il personale ausiliario o equiparato.

Il servizio del collocamento era effettuato prevalentemente dagli uffici provinciali del lavoro e della massima occupazione, sulla base di elenchi separati per le singole categorie, che curavano l'avviamento al lavoro attenendosi alle graduatorie ed ai criteri stabiliti. L'accertamento delle condizioni di invalidità avveniva ad opera di un collegio medico che aveva, quale unico scopo, quello di valutare la pericolosità del soggetto in relazione ai compagni ed agli impianti; tale organo poteva anche, in caso di richiesta da parte del soggetto invalido, accertarne la compatibilità delle mansioni affidate con le sue condizioni di salute.

Nel caso in cui le mansioni fossero state dichiarate incompatibili, il datore di lavoro doveva assegnare il lavoratore ad altre mansioni, purchè non inferiori.

Agli assunti con il collocamento obbligatorio veniva applicato il normale trattamento economico, giuridico e normativo e potevano essere licenziati, oltre che nelle ipotesi per giusta causa o giustificato motivo, quando veniva accertata *“la perdita di ogni capacità lavorativa o aggravamento di invalidità tale da determinare pregiudizio alla salute e incolumità dei compagni di lavoro nonché alla sicurezza degli impianti”*⁴⁰.

Per quanto riguarda il sistema sanzionatorio, la legge prevedeva l'ammenda da lire 4.500 a 150.000 per ogni giorno lavorativo e per ogni posto riservato e non coperto

³⁹ *“Calcolato sull'intero contingente da ripartire fra le singole categorie in relazione alla consistenza organica di ciascuna, previo accertamento della idoneità professionale, mediante apposita prova, per gli aspiranti all'assunzione della prima e seconda categoria”*, cfr. articolo 12, comma 1, lettera a, legge n. 68/1999.

⁴⁰ Cfr. art. 10, com. 3 legge 482/1968.

e la reclusione fino a sei mesi per coloro che tentavano di ottenere con mezzi fraudolenti occupazione e per coloro che non eseguono le assunzioni rispettando le riserve stabilite dalla legge.

In questo sistema di collocamento, la richiesta (numerica o eccezionalmente nominativa) del datore di lavoro presupponeva la vacanza del posto destinato ai soggetti in questione e coincideva con il requisito di legittimità per l'avviamento dei lavoratori protetti, in seguito al quale sorge il diritto del lavoratore all'assunzione e, in capo all'imprenditore, l'obbligo ad assumerlo salvo i casi in cui il datore di lavoro eccipisca il mancato rispetto da parte del lavoratore dei presupposti di legittimità.

Il datore di lavoro destinatario di un avviamento obbligatorio non poteva opporre una generica impossibilità di collocare l'avviato a causa della sua minorazione, dovendogli attribuire le mansioni più idonee al suo stato di invalidità, sia in servizi accessori, collaterali purché nell'area occupazionale dell'azienda.

Quanto detto vale soprattutto per l'ambito del lavoro privato; relativamente alle Pubbliche Amministrazioni la procedura prevedeva che al soggetto, rientrante nelle categorie riservatarie di posti di lavoro, fosse riconosciuto nei confronti della PA un diritto soggettivo *<<al rapido e corretto espletamento della procedura stessa, la cui violazione dà diritto al risarcimento del danno>>*⁴¹.

Il titolo III della legge, infine, stabiliva le modalità secondo cui effettuare il collocamento: le aziende private dovevano rivolgere le richieste agli uffici provinciali del lavoro, mentre le amministrazioni pubbliche, aziende ed enti

⁴¹ Cfr. Cass. sez. lav., 5 aprile 2006, n.7968.

pubblici potevano “scegliere e assumere direttamente i lavoratori appartenenti alle categorie indicate nel titolo I della presente legge iscritti negli elenchi , e possono altresì decidere, in caso di esaurimento degli aspiranti di una categoria, per la copertura dei posti disponibili con aspiranti appartenenti alle altre categorie, secondo un criterio proporzionale”⁴².

Da tale impianto normativo emerge come il soggetto invalido non era considerato titolare di un diritto al lavoro prima dell'avviamento obbligatorio disposto nei confronti dello specifico datore di lavoro; il diritto in questione sorgeva solo dopo l'avviamento e l'accertamento dello stato di invalidità.

Nelle sue intenzioni originarie la legge 482/68 avrebbe dovuto facilitare agli interessati l'occupazione, tendenzialmente con un lavoro compatibile con il loro stato fisico e con le loro attitudini professionali; in realtà, si limitava a dettare le regole da osservare con particolare attenzione agli aspetti burocratici, mentre non ha disposto la strumentazione idonea per far sì che tale scopo fosse davvero perseguito.

La legge si è rivelata inadeguata, dunque, a perseguire i risultati che si prefiggeva; la disponibilità nei confronti di soggetti in difficoltà ad inserirsi utilmente nel mercato del lavoro, auspicata dal legislatore, non è stata interpretata nel senso voluto e ha finito per lasciare insoddisfatti tutti.

Innanzitutto le imprese, per le quali risultava illogico un sistema che imponeva con disposizioni cogenti forme di assunzione, considerate irrazionali perché in contrasto o incompatibili con l'organizzazione del lavoro e con i processi produttivi

⁴² Cfr. art. 16, comma 6 legge 482/1968.

aziendali, ma anche gli stessi beneficiari, che non si sentivano adeguatamente sostenuti nel veder realizzato il loro diritto ad ottenere il posto di lavoro e che spesso hanno dovuto constatare quanto illusorio fosse quel diritto che essi ritenevano pienamente garantito dalla legge dall'appartenenza a una delle categorie protette.

Basti pensare che si consentiva al lavoratore, all'atto della iscrizione negli elenchi, di dichiarare (e in qualche modo documentare) le proprie attitudini e qualificazioni professionali, ma tale indicazione era meramente orientativa in quanto l'attività dell'ufficio era limitata ad inserire gli interessati in elenchi per categoria, nel senso originario dell'art. 2095 cod. civ. cioè "impiegati" ed "operai", ma senza prevedere né un controllo effettivo sulle attitudini e qualificazioni dichiarate né una selezione degli avviandi in ragione delle stesse.

Allo stesso modo, all'imprenditore, non è riconosciuto il diritto di chiedere l'avviamento di soggetti aventi specifiche attitudini e qualificazioni professionali, ma solo di ottenere l'avviamento di quei soggetti rientranti nella "categoria" (impiegati od operai), e comunque a condizione che sia stata indicata nella richiesta obbligatoria di avviamento.

Questa interpretazione del sistema della L.482/68 è saldamente espressa nella giurisprudenza della Corte di Cassazione, laddove afferma che:

- *“la richiesta del datore di lavoro non può condizionare il successivo provvedimento dell'ufficio stesso con eventuali indicazioni in merito a requisiti attitudinali dei soggetti aventi diritto all'assunzione, salvo il*

riferimento ad indicazioni relative alle categorie fondamentali di appartenenza”⁴³;

- *“l’ufficio del lavoro è tenuto, ove il datore di lavoro abbia fatto specifico riferimento alle attitudini lavorative del soggetto da assumere, ad individuare soltanto in quale delle due fondamentali categorie professionali (operaia-impiegatizia) previste dall’art.2095 c.c. tali attitudini siano rapportabili ed a provvedere in conformità senza necessità di procedere ad ulteriori distinzioni”⁴⁴;*
- *“al datore di lavoro è fatta salva la possibilità di indicare la categoria professionale di appartenenza del personale che deve obbligatoriamente assumere, mentre non gli è consentito richiedere qualifiche o attitudini professionali specifiche”⁴⁵.*

Da ultimo, la giurisprudenza di legittimità si è pronunciata circa le innumerevoli questioni di merito sollevate relative alle ipotesi di recesso in relazione allo stato di malattia del soggetto diversamente abile: le ipotesi del recesso del datore di lavoro, dovute alla malattia del lavoratore, sia nel caso di disfunzione continuata quanto di eccessiva morbilità, si inquadrano nello schema delineato dall’articolo 2110 c.c.; esse prevalgono sia sulla disciplina della risoluzione del contratto per impossibilità sopravvenuta parziale della prestazione lavorativa (art. 1256 , comma 2 e art.1464 c.c.) e sulla disciplina che limita i licenziamenti individuali (legge 604/1966 e legge 300/1970).

⁴³ Cass. Sez. Lav. n. 3200/1984.

⁴⁴ Cass. Sez. Lav. n. 985/1983.

⁴⁵ Cass. Sez. Lav. n.11877/1998.

In presenza delle ipotesi succitate, il datore può recedere unilateralmente prima del superamento del periodo di comporto e se tale superamento è condizione sufficiente di legittimità del recesso – non essendo richiesto il giustificato motivo oggettivo, né la dimostrazione della sopravvenuta impossibilità a rendere la prestazione lavorativa, né l'impossibilità di adibire il lavoratore a mansioni diverse.

Di contro, il recesso datoriale verrebbe a essere ingiustificato, qualora l'infermità sia riferibile a causa imputabile al datore di lavoro – vuoi per la nocività delle mansioni di adibizione o dell'ambiente in cui è svolta la prestazione- gravando, sul lavoratore, l'onere di dimostrare il collegamento causale tra la malattia insorta e la pericolosità della mansione, che ne costituisce l'origine⁴⁶.

In conclusione, le assenze per malattie, connesse allo stato di invalidità, non sono computabili nel periodo di comporto , per la conservazione del posto di lavoro, se il lavoratore è stato chiamato a svolgere mansioni non confacenti alle sue condizioni fisiche, a seguito di violazioni, da parte del datore di lavoro, di obblighi circa la tutela dell'integrità del lavoratore, sussistendo , in capo a quest'ultimo, l'onere di dimostrare che dall'omesso rispetto di questi obblighi sia derivato il danno alla salute del lavoratore e la sua conseguente assenza dal luogo di lavoro.

⁴⁶ Cass. n.5413/2003, Cass. n.5066/2000, Cass. n.11700/1995.

1.4. Dal collocamento obbligatorio al collocamento mirato: la legge n. 68 del 1999

La legge 12 marzo 1999 n. 68, contenente norme per il diritto al lavoro dei diversamente abili, ha propiziato un mutamento di prospettiva, in quanto ha inciso pesantemente sull'inserimento degli stessi nel mondo del lavoro, affiancando alla finalità meramente assistenziale, che caratterizzava il sistema precedente, una funzione promozionale dell'occupazione.

Essa segna un salto di qualità per la tutela degli invalidi e sancisce il passaggio a un sistema che riesce a conciliare la valorizzazione delle capacità professionali del disabile con la funzionalità economica delle imprese stesse, che prende il nome di Collocamento Mirato⁴⁷.

Con tale espressione si intende quella serie di strumenti (tecnici e non) che permettono un'adeguata valutazione della capacità lavorativa delle persone con diversabilità, al fine d'inserire l'uomo giusto al posto giusto.

Passando a una sua più attenta analisi emerge, innanzitutto, come l'attenzione venga focalizzata non più sulla obbligatorietà fine a sé stessa dell'assunzione, ma sulla destinazione del diversamente abile alle mansioni a lui più idonee e più proficue per una migliore produttività aziendale. La sua ratio si rinviene all'articolo 1, laddove si evidenzia che *“la finalità è la promozione e l'integrazione*

⁴⁷ Vale a dire, come riportato testualmente nella legge in questione *“quella serie di strumenti tecnici e di supporto, che permettono di valutare adeguatamente le persone in base alle loro capacità lavorative, così da inserirle nel posto adatto, attraverso forme di sostegno, analisi del lavoro e soluzioni dei problemi connessi agli ambienti lavorativi”*.

lavorativa delle persone disabili nel mondo del lavoro attraverso servizi di sostegno e di collocamento”.

Nella nuova ottica e con la finalità di agevolare l’inserimento lavorativo delle persone con disabilità, la normativa ha, quindi, riformato le quote d’assunzione obbligatoria per le aziende pubbliche e private e promosso i servizi di supporto. Destinatari delle disposizioni in essa previste sono i datori di lavoro pubblici e privati, anche non imprenditori, nonché i partiti politici, le organizzazioni sindacali e le organizzazioni che, senza scopo di lucro, operano nel campo della solidarietà sociale, dell’assistenza e della riabilitazione. In particolare, sono stabilite delle quote di riserva a favore dei disabili, che il datore di lavoro è tenuto a rispettare. Ciò rappresenta un importante passo in avanti nell’ottica dell’integrazione sociale di questi soggetti, che devono vedersi riconoscere il loro spazio nella economia del lavoro.

L’intento del legislatore viene concretizzato mediante l’utilizzo di una banca dati tenuta dagli uffici competenti in cui sono raccolte, per ogni disabile iscritto in nell’elenco dei soggetti aventi diritto al collocamento mirato, una serie di informazioni circa le sue caratteristiche, che vertono sulle capacità lavorative residue, sulle abilità, su competenze e attitudini, nonché sulla natura e grado della minorazione (art 8).

La legge prevede inoltre, per trovare un’occupazione confacente alla disabilità del lavoratore, un’apposita procedura, che coinvolge gli uffici competenti per il collocamento e l’azienda stessa, da esperire in caso di impossibilità di avviamento, presso l’azienda, dei lavoratori con la qualifica richiesta.

Qualora tale procedura abbia esito negativo, nel senso che non è possibile effettuare l'avviamento per causa non imputabile al datore di lavoro, egli stesso può presentare domanda di esonero parziale.

A tal riguardo, altro aspetto di rilievo della legge n.68 è la possibilità di ottenere l'esonero parziale dall'obbligo di assunzione, a fronte del pagamento di un contributo al Fondo regionale per l'occupazione dei disabili, da parte di imprenditori che non possono occupare l'intera quota di assunzione a causa di speciali condizioni di attività dovute a precarietà della prestazione lavorativa o delle sue modalità di svolgimento. L'entrata in vigore della legge in questione ha apportato una consistente modifica al modo di erogare il servizio per collocare le persone diversamente abili sostituendo la vecchia procedura di cui alla legge n.482/68, incentrata sull'avviamento numerico secondo graduatoria e sulle liste di collocamento.

Gli uffici ad hoc istituiti nelle sedi provinciali hanno rimodulato le attività dell'inserimento al lavoro assolvendo ai nuovi impegni normativi previsti dall'attuale normativa.

Il processo di erogazione del servizio di collocamento mirato consiste nell'accogliere il lavoratore disabile, aiutarlo nell'orientamento per la scelta dell'occupazione più confacente alle sue possibilità, rendere compatibili le richieste del datore di lavoro con la richiesta di occupazione avanzata dal diversamente abile, realizzando l'equilibrio tra domanda e offerta ed, infine, sostenere il soggetto invalido nella fase di inserimento nel contesto produttivo,

monitorando il suo cammino di crescita, la maturazione professionale e la buona riuscita della sua prestazione svolta.

L'accoglienza è la prima fase, nella quale vengono presentate le modalità di funzionamento del servizio e fornite le informazioni relative alle occasioni di lavoro offerte dal collocamento mirato, illustrando le attività da espletare relative all'iscrizione nelle liste; viene analizzata la reale disponibilità del soggetto a prestare lavoro ed è proprio in questa fase che il lavoratore può decidere se iscriversi o no alle liste del collocamento mirato rinunciando, in caso, alle tutele previste dalla legge.

Con l'iscrizione alle liste il lavoratore disabile può avvalersi dei servizi attivati per garantire l'incontro tra domanda e offerta, può ricevere proposte dalle aziende private, può essere direttamente avviato presso un ente pubblico se in possesso dei requisiti richiesti. Nella fase di orientamento si realizza una conoscenza più approfondita dell'aspirante lavoratore per indirizzarlo nella costruzione del suo percorso di inserimento lavorativo in base alle sue peculiarità professionali e personali.

Al termine di questa fase, i disabili, dichiaratisi disponibili al lavoro, possono usufruire delle attività di “*matching*”⁴⁸, finalizzata a individuare la corretta combinazione tra mansione disponibile e lavoratore, giacché questo connubio

⁴⁸ Realizzata con modalità differente da provincia a provincia. Queste attività richiedono l'utilizzo di strumenti e procedure diverse che hanno riportato risultati soddisfacenti: un esempio è il software “*match*”, programma informatico che riesce a valorizzare l'incrocio informatizzato “uomo-ambiente di lavoro” e di abbinare ai profili occupazionali richiesti dalle aziende quelli dei lavoratori iscritti alle liste di collocamento mirato, realizzando così l'incontro tra la disponibilità lavorativa del soggetto e le mansioni occupazionali che risultano essere più idonee.

costituisce il presupposto per l'occupazione del diversamente abile alla luce della nuova normativa.

L'espletamento del matching è reso più agevole dalla creazione di banche dati in cui vengono registrate le informazioni dei soggetti disponibili al lavoro, a seguito di valutazioni psico-attitudinali come colloqui individuali, analisi aziendali e interviste specifiche, dando concretezza e compiutezza al reale profilo professionale della persona disabile. L'attività di matching termina con la fase di avviamento, in cui vi sono importanti elementi di novità.

Le modalità di avviamento incentivano la "nominativizzazione" del soggetto, nel senso che si abbandona l'impianto strettamente neutro e imparziale adottato dalla precedente legge del 68, che, come visto, equiparava il disabile ad una figura da dover obbligatoriamente collocare in una occupazione da parte del datore di lavoro, indipendentemente dalle sorti in termini di produttività che tale collocazione implicava.

L'impianto normativo introdotto nel 1999, invece, implica una personalizzazione della mansione e la centralità della persona del lavoratore.

Non è un caso che abbia usato il termine "persona" dal momento che il diversamente abile, inizialmente, è sottoposto ad un'analisi interiore circa la sua menomazione e la sua situazione di debolezza, passando per il riconoscimento di ciò che le sue residue possibilità lavorative gli consentono di fare, terminando con l'attività di combinazione e di incontro tra la sua figura umana e professionale e le esigenze produttive che fa valere l'imprenditore.

Per venire incontro alle difficoltà dell'azienda nell'adempiere all'obbligo di assunzione, la nuova legge riconosce la possibilità, per quelle occupanti più di 50 dipendenti, di essere autorizzati ad effettuare compensazioni territoriali, cioè ad assumere, in un contesto lavorativo, un quantum di disabili in numero superiore rispetto a quello dovuto, compensando tale eccedenza con il minor numero di lavoratori assunti in altre unità produttive.⁴⁹

Il D.M del 24/04/2007 (*“Criteri e modalità relativi al rilascio dell'autorizzazione alla compensazione territoriale di cui all'art. 5, comma 8, della L. 12 marzo 1999, n.68”*) subordina il rilascio delle autorizzazioni ad alcuni vincoli quando le imprese siano collocate in ambiti provinciali pluriregionali.

Così facendo, le regioni italiane sono divise in due aree geografiche omogenee (Centro-nord e Centro-sud e isole), fra le quali le compensazioni sono vietate quando lo spostamento di personale diversamente abile dovrebbe avvenire dalle regioni del centro-sud a quelle del centro-nord, nel caso in cui le province interessate alle minori assunzioni sarebbero ubicate nel Meridione.

Il fine perseguito è sempre la ricerca del giusto temperamento tra le esigenze lavorative locali dei diversamente abili con quelle organizzative dei datori di lavoro.

L'istituto della compensazione territoriale è stato innovato dall'art. 9 del Decreto-legge n.138/2011 -convertito, con modificazione, dalla legge n.148/2011 – e, ulteriormente dal Decreto Legislativo n.151/2015.

⁴⁹ Cfr. art. 5, comma 8 della Cir., Min., Lav. n. 36/2000, nonché art.5 del relativo regolamento di esecuzione.

In particolare, l'art.9 del D.L. n. 138/2011 ha introdotto i nuovi commi 8-bis, 8-ter, 8-quater, stabilendo il rispetto a livello nazionale degli obblighi di assunzioni, la non più necessaria richiesta dell'autorizzazione preventiva del servizio provinciale per le unità produttive e della Direzione generale per l'impiego del Ministero del lavoro per le unità produttive e, infine, la fattibilità della compensazione delle assunzioni anche per il gruppo di imprese.

In base alla più recente regolamentazione, i datori di lavoro, che occupano personale in più unità produttive (e le imprese di un gruppo) potranno assumere in una o più unità produttive, un numero di lavoratori disabili aventi diritto al collocamento, superiore rispetto alla soglia prevista, facendo compensare tale eccedenza con il minor numero di lavoratori assunti nelle altre unità produttive (sempre dello stesso datore o imprese), aventi sede in Italia.

I datori di lavoro privati devono poi trasmettere ai servizi competenti delle province in cui hanno sede le unità produttive -destinatari della compensazione-, un prospetto informativo che conferma l'adempimento dell'obbligo a livello nazionale, sulla base dei dati riferiti a ciascuna unità produttiva o a ciascuna impresa appartenente al gruppo.

Lo stesso datore di lavoro privato -o l'impresa- che abbia utilizzato la compensazione territoriale, può ricorrere all'esonero parziale per un'unità

produttiva, solo dopo aver accertato l'effettiva impossibilità di attuare il collocamento mirato, per mancanza di professionalità specifiche.⁵⁰⁻⁵¹

Per favorire l'incontro tra le esigenze delle aziende e quelle dei lavoratori disabili, la legge 68/99 prevede il sistema delle convenzioni, ritenuto strumento cardine del collocamento mirato, di cui agli articoli 11 e 12 della suddetta legge⁵².

Con la stipula delle convenzioni, le parti interessate designano un programma ad personam comprendente una serie di interventi che mirano a rimuovere eventuali ostacoli a una efficace introduzione nel contesto lavorativo anche ‘*al fine di assicurare la stabilizzazione progressiva del rapporto di lavoro*’⁵³.

Il disposto normativo prevede varie tipologie di convenzioni: ordinarie, di integrazione lavorativa, con cooperative sociali, per i liberi professionisti disabili (denominate oggi “*Convenzioni di inserimento lavorativo temporaneo con finalità formative*”)⁵⁴ e, da ultimo, quelle di inserimento lavorativo (art.12-bis). Le convenzioni non possono riguardare più di un lavoratore disabile, se il datore di lavoro occupa meno di 50 dipendenti, ovvero più del 30% dei lavoratori disabili da assumere se il datore di lavoro occupa più di 50 dipendenti. Specifiche

⁵⁰ L'art 9 del D.L. n.138/2011 non rimuove l'istituto della compensazione ma rimuove la necessaria autorizzazione cui è subordinato.

⁵¹ Cfr. TORREGIANI A., “*La compensazione territoriale per i datori di lavoro privati*”, <https://mysuperabile.inail.it/cs/superabile/lavoro/collocamento/benefici-e-obblighi/20180423e-compensazione-territoriale-pubblica-amministrazione.html>.

⁵² Tali articoli sono stati riscritti e integrati dall'art.12-bis a seguito dell'introduzione della legge n.247/2007 (“*Legge di attuazione del protocollo sul Welfare*”), senza, tuttavia, modificare l'intento legislativo del sistema convenzionatorio, essendo state ampliate solo le categorie dei soggetti destinatari o interlocutori dello stesso sistema, comprendendo anche le imprese sociali.

⁵³ Cfr. G. BALDASSARRE “*Il diritto al lavoro della persona disabile*”, in BOMBELLI M. C.- FINZI E. “*Oltre il collocamento obbligatorio*”, Edizione Angelo Guerini e associati SPA, Milano, 2008, Biblioteca Luiss, Roma.

⁵⁴ Vedi ex art. 12 legge n. 68/1999, sostituito dall'art. 37 legge n.247/2007.

convenzioni possono essere finalizzate all'inserimento lavorativo temporaneo dei detenuti disabili.

Il primo tipo di convenzione ha “ad oggetto la determinazione di un programma mirante al conseguimento degli obiettivi occupazionali”⁵⁵ : l'inserimento viene concordato con un programma di adattamento graduale ed il datore si impegna a rispettare i tempi e le modalità delle assunzioni.

La legge, per agevolare la procedura, legge consente di scegliere nominativamente i disabili da assumere, di mettere in pratica attività di tirocinio e formative, di assumere con contratto a tempo determinato e di apprendistato, derogando ai limiti di età e di durata previsti dalla legge.

Le convenzioni cd. di “integrazione lavorativa” (art.11 comma 4 e 7) possono essere stipulate per avviare al lavoro disabili con più difficoltà di ambientamento in un contesto lavorativo ordinario; devono contenere anche la precisazione delle mansioni attribuite al lavoratore e le rispettive modalità di svolgimento, nonché le attività di sostegno, di assistenza degli enti addetti e la previsione di controlli periodici da parte di enti pubblici ad hoc.

Il terzo modello di convenzione, denominato dalla legge di riforma 204/2007, è enunciato dall'articolo 12, il quale discorre di <<convenzioni di inserimento lavorativo temporaneo con finalità formative>> prevede il coinvolgimento di tre attori stipulanti: il soggetto “ospitante” (trattasi anche di un'impresa sociale o di un datore non obbligato all'assunzione), il disabile libero professionista e il datore di lavoro interessato e coinvolto nel programma di inserimento.

⁵⁵ Cfr. art. 11 legge n.68/1999.

Viene messo in pratica una sorta di distacco del lavoratore (che non può coinvolgere più di un certo numero di disabili), il quale è assunto con contratto a tempo indeterminato, dal datore di lavoro titolare e soggetto all'obbligo, ma assegnato, temporaneamente, presso il soggetto ospitante, in favore del quale svolge le sue mansioni⁵⁶.

L'ultimo tipo di convenzione è indicato all'art.12-bis e prevede sempre una struttura trilaterale: uffici competenti, datori di lavoro obbligati all'assunzione e i "soggetti destinatari" (da intendersi cooperative sociali, consorzi, imprese sociali che si occupano dell'inserimento di lavoratori svantaggiati).

Sono ammesse nei limiti del 10% della quota di riserva e sono riservati alle persone che presentano particolari difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo; qui, l'assunzione viene fatta dal soggetto destinatario, al quale sono assegnate una certa quantità di mansioni da far svolgere al lavoratore, senza la previsione di finalità formative; la durata di questo accordo non può essere inferiore a tre anni (alla cui scadenza, il datore di lavoro può rinnovarla, una volta sola per un minimo di due anni, oppure può provvedere ad assumere il lavoratore a tempo indeterminato attraverso la chiamata nominativa); da ultimo, importante garanzia per la corretta stipula della convenzione è il rispetto di alcuni requisiti previsti dalla legge, come la messa a disposizione di locali idonei, la presenza di un lavoratore "normodotato" con funzioni di tutoraggio e il rispetto delle regole di sicurezza del lavoro.

⁵⁶ Soggetto ospitante obbligato agli oneri contributivi, previdenziali, retributivi e assistenziali relativi al disabile. Questa convenzione ha la durata massima di dodici mesi, prorogabili per altri dodici e deve presentare gli elementi che consentano al soggetto ospitante di applicare al disabile il trattamento retributivo e normativo previsto dal CCNL applicabile.

La legge 68/99 ha, poi, riscritto l'art. 13 (Incentivi alle assunzioni), stabilendo che, nel rispetto delle disposizioni comunitarie relative agli aiuti di stato a favore dell'occupazione, le Regioni e le Province autonome possono concedere un contributo per l'assunzione, che incida sulle risorse del Fondo Nazionale per il diritto al lavoro dei disabili e, nei limiti delle disponibilità ivi indicate, per i lavoratori disabili assunti attraverso le convenzioni di nuova introduzione.

La legge prevede anche un sistema sanzionatorio, posto a presidio del rispetto della normativa: il ritardato o mancato adempimento degli obblighi derivanti dalla legge è punito con l'esclusione dalla partecipazione a bandi per appalti pubblici e dall'impossibilità di stipulare o concedere convenzioni alle pubbliche amministrazioni, in aggiunta a una serie di sanzioni amministrative.

Le violazioni sono accertate dalle Direzioni Provinciali del lavoro che provvedono anche a irrogare le relative sanzioni.

L'effettività del diritto all'assunzione è confermata dall'obbligo imposto agli imprenditori di immettere nel proprio tessuto produttivo un determinato numero di persone disabili rispetto al computo totale dei dipendenti, che *<<essi datori hanno liberamente determinato e che potrebbero liberamente cambiare>>*⁵⁷.

⁵⁷ Cfr., Corte cost., n.55/1961.

1.5. Problematiche poste dalla legge 68/1999

Alla luce della riforma della nuova legge regolatrice del collocamento, ad opera del jobs act del 2015 ⁵⁸, qualora l'imprenditore si trovasse nell'impossibilità di assumere un soggetto diversamente abile con la qualifica richiesta, non potrebbe avviarli in qualifiche simili, secondo l'ordine di graduatoria. Viene ad essere ancor più impellente la necessità che il lavoratore coinvolto possieda i requisiti professionali richiesti dal datore di lavoro.

Di qui sorge il grande problema di come gestire un lavoratore disabile che, avendo fatto richieste per essere avviato presso un datore di lavoro, non può essere adibito a nessuna occupazione, per insussistenza di mansioni confacenti alle sue caratteristiche, dovendo l'imprenditore tenere conto delle capacità e delle condizioni dei soggetti protetti in relazione alla loro salute e alla sicurezza.

In base ai risultati raccolti dall'ISTAT negli ultimi 10 anni, emerge una criticità importante del collocamento mirato ovvero l'esiguo livello culturale degli iscritti agli elenchi per l'avviamento accompagnato dalla assenza di capacità professionali effettive (il 6,3% laureati, il 18,9% con diploma di maturità, il 46,5% con licenza media e l'8,1% senza titolo di studio).

Considerando che l'istituto nasce in funzione della valorizzazione della persona e della professionalità del diversamente abile, per riuscire a combinare la situazione globale ed effettiva dei soggetti in questione con le esigenze imprenditoriali, vengono in soccorso i Centri dell'impiego i quali, specie dopo il decreto legislativo

⁵⁸ Riforma del diritto del lavoro in Italia, volta a flessibilizzare il mercato del lavoro. Il provvedimento fu adottato nell'intento di ridurre la disoccupazione stimolando le imprese ad assumere.

n.150/2015, sono riusciti a garantire l'incontro complementare tra domanda e offerta di lavoro, in modo da soddisfare entrambe le parti.

Tutto ciò è funzionale affinché il collocamento mirato costituisca una risorsa ed un'opportunità, e non un problema, per i diversamente abili.

Il dato Istat del 2016 fa intendere come il ricorso al collocamento mirato non sia omogeneo su tutto il territorio nazionale: su 4.390.911 imprese attive, 4.180.870 hanno meno di 9 dipendenti; quelle con più di 10 dipendenti sono 210.041, essendo, quindi, solo queste ultime destinatarie degli obblighi della legge n.68/1999, potendo solo esse applicare le quote legali di assunzione in base alla componente organica.

Dopo l'entrata in vigore del Decreto del 2015 si passa a una media di 3.000 dipendenti assunti mensilmente, con un incremento del 44,6%, reso possibile dalla chiamata nominativa, che riesce a semplificare l'attività di matching tra esigenze dei lavoratori e quelle produttive. Tuttavia, un importante ostacolo alla regolare assunzione di personale diversamente abile è rappresentato dalla modalità di costituzione del rapporto di lavoro: infatti le innovazioni del mondo del lavoro sono orientate verso l'assunzione con contratto a tempo determinato, essendo la flessibilità la regola principale. Nel 2015 infatti i datori di lavoro privati hanno fatto ricorso al contratto a termine nel 61,8% dei casi e la pubblica amministrazione nel 74,2% dei casi.

Dall'ottica dei soggetti disabili, un mondo di opportunità di lavoro incentrato sulla flessibilità dell'assunzione a termine, rappresenta un limite notevole che riduce le

loro opportunità di impiego, riducendosi ulteriormente le occasioni di contatto tra aziende e potenziali lavoratori.

Emerge un quadro caratterizzato da molte aziende con un organico modesto tale da non essere destinatarie degli obblighi di assunzione e datori di lavoro che prediligono forme flessibili di assunzione precarie per i diversamente abili.

Va considerato che ciò non è agevolato dallo scarso grado di competitività del nostro mercato del lavoro al cospetto degli altri paesi europei, in cui gli organici di lavoro possono fare affidamento su un grande quantitativo di personale impiegato.

Si aggiungono le difficoltà nell'applicare un sistema normativo (legge 68/1999) legato da una serie di complessità procedurali e un tasso di limiti burocratici che vanno a compromettere inevitabilmente la natura senz'altro positiva e innovativa del principio ispiratore del collocamento mirato- si pensi a tutte i regolamenti e le misure (compensazione, esonero, prospetto informativo e convenzioni) che limitano l'applicazione di una normativa, per cui sarebbero necessari procedure automatiche e semplificate.

Un'ultima questione spinosa riguarda il rapporto tra la tipologia delle competenze che presentano i soggetti diversamente abili e la potenzialità dell'impresa nell'accogliere persone con disabilità: qualora un'azienda svolga lavorazioni a rischio, è impensabile che possano essere immessi in tale tessuto produttivo, soggetti con disabilità; eppure, in questi casi, la base per calcolare la percentuale di disabili da assumere comprenderebbe l'organico di lavoratori addetti alle

prestazioni rischiose, le quali richiedono delle competenze e conoscenze professionali altamente qualificate.

Per questo motivo, l'impresa, non potendo adempiere agli obblighi di legge, deve pagare un esonero, tuttavia solo parziale (dal dovere di adempiere agli obblighi di legge in tema di collocamento mirato), che la vedrà costretta, per la parte rimanente del complesso di attività che non richiedono delle conoscenze particolari, a stipulare delle convenzioni che non porteranno a nessun esito favorevole, in quanto la persona in questione non verrebbe ad essere collocata in azienda per realizzare il suo profilo professionale e sostenere attivamente la produttività dell'impresa.

La qualità del personale diversamente abile, da occupare, assurge a parametro per misurare il grado di adempimento da parte dell'impresa degli obblighi imposti dalla legge e, soprattutto, la fattibilità della realizzazione del matching tra qualità del lavoratore disabile e le esigenze imprenditoriali da soddisfare.

La gestione del collocamento mirato delle persone con disabilità e la programmazione delle misure per il loro inserimento, la stabilizzazione e la qualificazione delle condizioni di lavoro è caratterizzata, nella Regione Lazio, da dati complessivi e da una tendenza dei principali indicatori non dissimile da quello delle principali realtà dell'Italia centrale e settentrionale. Si tratta di dati che, contestualmente, propongono elementi di riflessione rispetto alle criticità operative riscontrate ed alle prospettive di miglioramento che si aprono.

In primo luogo, va richiamato che i dati forniti per la relazione biennale al Parlamento sull'attuazione della L. 68/99 segnalano, negli ultimi anni, una crescita

del numero delle assunzioni effettuate (1.982 nel 2004 e 2.233 nel 2007), pur con una flessione negli anni 2005 e 2006. Anni nei quali, peraltro, si è registrata anche una contrazione, più significativa nel 2005, del numero complessivo di iscritti agli elenchi speciali della L. 68/99.

Sono numeri, questi, molto significativi, che sfiorano, nel 2007, le 74.000 unità, ma che in realtà non corrispondono al “bisogno” di lavoro delle persone diversamente abili, non indicano l’ammontare dei diversamente abili disponibili al lavoro o impegnati nella ricerca dell’occupazione. Infatti, fino all’entrata in vigore della L. 247 del 2007, vale a dire fino all’anno in corso, l’iscrizione alle liste della L. 68/99 era condizione necessaria per consentire l’accesso al cosiddetto assegno di invalidità, previsto per le persone con percentuale di invalidità superiore al 74% e disoccupate. Quest’ultima condizione non è più necessaria, e lo stato di “non occupazione” è rinviato a dichiarazioni rese dal lavoratore stesso.

Sebbene la legge 68/99, contrariamente alla precedente legge n. 482/68, abbia abbandonato la ripartizione della quota di riserva sulla base del tipo di invalidità, e abbia unito in un’unica lista tutti gli iscritti al collocamento obbligatorio, residuano differenze di trattamento tra le diverse tipologie di disabilità, che comportano, nella sostanza, modi diversi e talora non eguali, per accedere al mercato del lavoro⁵⁹.

⁵⁹ Gli invalidi del lavoro, di guerra o di servizio non effettuano la visita di accertamento delle capacità lavorative presso le Commissioni sanitarie dell’Urss in quanto, per i primi, viene ritenuta sufficiente la valutazione da parte dell’Inail e, per gli invalidi di guerra o per servizio, quanto previsto dal d.p.r 915/78; tali valutazioni vengono effettuate sulla base di criteri differenti da quelli utilizzati dalla Commissione sanitaria.

Per essere iscritti al sistema del collocamento obbligatorio, agli invalidi civili è richiesto il possesso di una percentuale di disabilità maggiore rispetto agli altri soggetti protetti, beneficiari della legge 68/99. Tale previsione è rischiosa, se la si intende che alcuni invalidi hanno precedenza nell'avere un lavoro, rispetto che ad altri⁶⁰.

La legge, dalla sua entrata in vigore, ha però trovato attuazione solo in misura assai limitata: molte aziende private e anche tanti Enti Pubblici, hanno, di fatto, ignorato la normativa che prevede la quota del 7% d'assunzioni obbligatorie di lavoratori disabili. In questa situazione, già così difficile, si sono aggiunti interventi tesi a ridimensionare la portata della 68/99 o addirittura a tentare di cancellarla

Tre, infatti, secondo il comitato "*Genitori giovani disabili psichici*", risultano essere le criticità: fondamentalmente il governo ha fatto in modo di contrastare la piena attuazione della legge 68/99 con provvedimenti particolarmente gravi: l'essere esonerati dall'obbligo di attestare l'adempimento agli obblighi per le aziende che partecipano a gare di appalti pubblici e il venir meno della facoltà di verificare, in capo agli uffici provinciali dell'impiego, il rispetto degli obblighi di legge, costituiscono incentivi ad aggirare furtivamente la normativa. Sullo stesso piano, anche la netta riduzione dei contributi riconosciuti al Fondo Nazionale per l'occupazione delle persone disabili (11 milioni per il 2011 e 2,5 milioni per il

⁶⁰ Per quanto riguarda i criteri di calcolo per la determinazione della quota di riserva, il legislatore esclude dal computo del numero di dipendenti, i lavoratori assunti con contratto a tempo determinato non superiore a nove mesi. Tale previsione andrebbe, presumibilmente, rivista in considerazione della crescente liberalizzazione dell'uso di tale tipologia contrattuale, avvenuto ad opera del D.Lgs 368/2001, ed in seguito, della recente legge 92/2012.

2012), ha pregiudicato in modo importante l'effettività del sostegno all'inserimento lavorativo ⁶¹.

Un ulteriore elemento critico emerge, a seguito delle modifiche introdotte dalla l. 148/2011, in riferimento all'istituto della compensazione territoriale. L'accesso all'istituto della compensazione territoriale è stato liberalizzato prevedendo, quale unico limite, il rispetto della quota d'obbligo all'interno del territorio nazionale. Tale previsione se, da un lato, facilita il rispetto degli obblighi da parte dei datori di lavoro, dall'altro rischia di incidere sul, già grande, squilibrio occupazionale fra il nord e il sud d'Italia.

Come poter risolvere tali criticità? La proposta avanzata consiste in una conoscenza più completa e articolata della realtà percepita dai diversamente abili psichici, per quanto riguarda il loro inserimento lavorativo, implicando un notevole sforzo nell'approfondimento. Innanzitutto, si deve partire dalla consapevolezza che i disabili sono penalizzati nell'assegnazione dei posti di lavoro disponibili, a causa di un ampio pregiudizio negativo, che la società ha nei loro confronti. Si richiede, pertanto, che venga promossa una ricerca che renderebbe possibile una politica interventista volta ad agevolare l'inserimento lavorativo dei disabili psichici⁶².

⁶¹ Vedi art.4 del decreto-legge n. 70/2011.

⁶² Una recente ricerca dell'Isfol (dicembre 2011) delinea un quadro attendibile del numero complessivo dei lavoratori con disabilità psichica presenti nel mondo del lavoro privato e conferma pienamente quanto affermato in precedenza sulla percentuale estremamente ridotta di disabili psichici inseriti al lavoro. Da un campione rappresentativo della realtà nazionale – composta da 495 aziende con più di 15 dipendenti e quindi tenute al rispetto della legge 68/99– si ricavano due dati particolarmente significativi: solo il 45,5 per cento delle aziende rispetta l'obbligo di legge (ciò significa che oltre la metà del totale delle aziende considerate non si attiene a quanto previsto dalla legge 68/99); nel campione preso in esame su 570 disabili assunti solo 62

Un rimedio concreto può essere quello che tenda, invece, a coinvolgere in un progetto lavorativo soggetti con invalidità medio alta. Consentire a un disabile psichico di lavorare rappresenta un fattore molto importante: ciò fortifica la sua autostima e rende l'ambiente lavorativo maggiormente agevole e protetto.

Va tuttavia evidenziato che molti degli strumenti messi a punto per agevolare l'inserimento lavorativo dei diversamente abili non garantiscono un reale sbocco lavorativo e rischiano di rivelarsi motivi di frustrazione in soggetti già molto sensibili. Tuttavia, l'unico strumento principale attraverso il quale può avvenire il loro inserimento resta esclusivamente il tirocinio "mirato", cioè quello finalizzato all'assunzione previsto dall'articolo 11 della legge 68/99; esso rappresenta l'aiuto più concreto per superare quell'atteggiamento negativo, ancora molto diffuso, di pietismo e sfiducia nei confronti delle persone con disabilità psichica.

L'Istituto per la Ricerca Sociale (IRS) ha realizzato un'indagine quantitativa per monitorare a che punto è l'attuazione della legge 68/99, monitoraggio effettuato periodicamente dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Le interviste ai testimoni significativi di livello nazionale si sono concentrate, in particolare, su come migliorare il sistema delle convenzioni di cui all'art. 14. Gli intervistati hanno evidenziato la necessità di agire mantenendo sempre la coerenza dello strumento in questione, rappresentato dall'inserimento lavorativo delle persone disabili.

sono psichici, il che significa che sul totale dei disabili assunti gli psichici rappresentano poco più del 10%.

Le convenzioni, pertanto, non devono essere impiegate come soluzione più agevole per adempiere agli obblighi di legge, ma devono concretizzare un progetto programmatico che dia supporto alle aziende per agevolarle a capire per quali profili professionali assumere disabili da inserire.

I testimoni coinvolti nella ricerca hanno manifestato, più in generale, l'importanza di accompagnare con cura il percorso di inserimento dal punto di vista dell'impresa e della persona. Da un lato è necessario un lavoro di preparazione del contesto lavorativo, che dovrebbe essere adeguatamente formato, mentre dall'altro deve essere sviluppata l'efficacia dei servizi al lavoro nel promuovere la costruzione di un solido profilo professionale delle persone con disabilità (anche in continuità con gli strumenti offerti dalla Legge 69/1999).

Gli intervistati sottolineano che occorre migliorare la preparazione del personale addetto al collocamento mirato, migliorando le loro competenze specifiche su aspetti sociali, psicologici e clinici. Di seguito, l'indagine evidenzia una difficoltà di fondo nel promuovere l'incrocio tra domanda e offerta di lavoro, poiché le necessità del mercato spesso non coincidono con i profili professionali delle persone con disabilità. Se da un lato, quindi, è richiesto sfruttare appieno gli strumenti predisposti dalla Legge 68/1999, che permettono di costruire un dettagliato profilo delle esigenze e delle capacità dei lavoratori con disabilità, dall'altro si rende essenziale un'apertura al dialogo da parte delle imprese, in modo da facilitare l'equilibrio tra esigenze aziendali e disponibilità professionali.

In conclusione, sarebbe possibile riuscire a conciliare l'incontro tra domanda e offerta, liberalizzando le forme contrattuali di assunzione (accrescendo il ricorso

al contratto a tempo indeterminato), incrementando e semplificando le procedure burocratiche attuative del collocamento mirato, rendendo alla portata di tutti l'istituto della compensazione e attribuendo un ruolo specifico e attivo alle aziende nella partecipazione al percorso di matching tra qualifiche richieste ed esigenze da soddisfare.

CAPITOLO II

PROFILI PRINCIPALI DELLA DISCIPLINA SOSTANZIALE

2.1. I soggetti obbligati all'assunzione

Come già si è avuto modo di affrontare nel capitolo precedente, la nuova disciplina del collocamento mirato deve essere apprezzata per la maggiore sensibilità rivolta alla persona dell'invalide, senza compromettere il bilanciamento degli interessi in gioco, datori di lavoro e diversamente abili.

Ciò è attestato sia dal fatto che i datori di lavoro pubblici sono stati equiparati a quelli privati (art.3, comma 6)⁶³, non avendo più l'obbligo di assumere soggetti disabili solo al verificarsi di vacanze in organico, sia dalla previsione di quote di riserva pressoché simili a quelle degli altri Paesi comunitari.

Secondo le disposizioni del legislatore, dunque, le aziende sia pubbliche che private sono obbligate ad assumere disoccupati appartenenti alle categorie protette nella seguente misura, variabile in base al numero di lavoratori alle loro dipendenze.

Schematicamente, possiamo dire che:

- per i datori di lavoro con più di cinquanta dipendenti, c'è l'obbligo di assumere una quota di lavoratori disabili pari al sette per cento dei lavoratori occupati (all'uno per cento per i profughi, gli orfani e i coniugi

⁶³ Gli enti pubblici economici, per applicare la disciplina in questione, sono considerati datori di lavoro privati.

di coloro che sono deceduti o che risultano grandi invalidi per causa di lavoro, guerra o servizio e le vittime del terrorismo);

- per i datori di lavoro che occupano dai trentasei ai cinquanta dipendenti, l'obbligo di assunzione è di due lavoratori;
- per i datori di lavoro che occupano dai quindici ai trentacinque dipendenti, l'obbligo di assunzione è di un lavoratore.

Dal momento in cui l'azienda supera una delle soglie previste per l'assunzione delle categorie protette, deve provvedere all'inserimento dei lavoratori necessari entro 60 giorni.

Per quanto riguarda i partiti politici, le organizzazioni sindacali e le organizzazioni senza scopo di lucro che operano nel campo della solidarietà sociale, dell'assistenza e della riabilitazione, la quota di riserva si computa con esclusivo riferimento al settore di organico tecnico-esecutivo e con funzioni amministrative, così come per la polizia, la protezione civile e la difesa nazionale. In questi casi, l'obbligo scatta in caso di una nuova assunzione⁶⁴.

La legge esonera dall'obbligo di assunzione talune categorie di datori di lavoro⁶⁵, e cioè:

- datori di lavoro privati e pubblici operanti nei trasporti marittimi, aerei, terrestri, nel settore dell'autotrasporto relativamente al personale viaggiante e navigante, nel settore edile⁶⁶ e nel settore degli impianti a fune;

⁶⁴ Vedi art.3, comma 3, comma 4 legge n.68/1999.

⁶⁵ Art. 5, legge n.68/1999.

⁶⁶ Art. 1, co. 53, legge n. 247/2007, per il personale di cantiere ed addetto al trasporto.

- il personale di cantiere e direttamente operante nei montaggi industriali o impiantistici e nelle relative opere di manutenzione del cantiere (estensione operata dalla legge n.92/2012)⁶⁷;
- i partiti politici, organizzazioni sindacali e quelle operanti nel campo della solidarietà sociale, della assistenza, della beneficenza, della riabilitazione, nonché enti e associazioni di arte e cultura e gli istituti scolastici religiosi, al di fuori delle attività svolte dal personale esecutivo ed amministrativo;
- nei servizi di polizia, della protezione e della difesa nazionale finalizzati a svolgere attività in caso di situazioni di emergenza, con tempestivi interventi per tutelare i beni costituzionalmente garantiti.

Le aziende private possono assumere un numero maggiore di soggetti appartenenti alle categorie protette per il collocamento obbligatorio, ma devono prima avere l'autorizzazione da parte del Servizio provinciale del lavoro.

La medesima norma, poi, prevede la facoltà per le aziende con più di 35 dipendenti di chiedere al servizio provinciale del lavoro di essere esonerati in parte dall'obbligo di assunzione delle categorie protette, in determinate condizioni, ovvero in caso di:

- prestazione lavorativa richiesta faticosa;
- pericolosità dell'attività;
- particolare modalità di svolgimento dell'attività lavorativa.

⁶⁷ L'intera disciplina delle procedure che regolano gli esoneri parziali è contenuta nel d.m. 7 luglio 2000, n.357.

L'esonero parziale può coprire fino al 60% del totale delle quote riservate al personale disabile, fino a un massimo dell'80% per il settore del trasporto privato e della vigilanza.

Tale facoltà prevede il versamento al Fondo Regionale per l'occupazione dei disabili di un contributo non superiore a 30,64 euro per ogni giorno lavorativo per ciascun lavoratore disabile non occupato⁶⁸.

Il provvedimento di autorizzazione all'esonero parziale è subordinato quanto meno all'accertamento della eccessiva faticosità della prestazione lavorativa richiesta o della pericolosità dell'attività, anche con riferimento alle condizioni ambientali ⁶⁹.

La richiesta deve contenere il numero dei dipendenti per cui si chiede l'esonero, la qualità e la quantità della prestazione svolta e la stabilità sul territorio delle unità lavorative.

Il Decreto del Ministero del Lavoro n. 357 del 7 luglio 2000 dispone che l'esonero può essere autorizzato fino al 60% della quota di riserva estendibile fino all'80% per i datori di lavoro operanti nel settore della sicurezza, della vigilanza, del trasporto privato.

Ai fini dell'adempimento dell'obbligo di assunzione, il datore sia pubblico che privato dovrà inviare la richiesta di avviamento allegando anche il prospetto informativo relativa alla situazione dell'impresa aggiornata al 31 dicembre dell'anno precedente rispetto agli obblighi di assunzione di disabili o appartenenti alle altre categorie protette, insieme ai posti di lavoro e alle mansioni disponibili.

⁶⁸ In caso di mancato o irregolare versamento del contributo, ove il datore di lavoro non provveda entro un termine indicato, oltre alla sanzione, egli decade dall'esonero parziale.

⁶⁹ Art 3, com. 1, d.m. n.357/2000.

Vi sono, poi, particolari ipotesi in cui è prevista la sospensione dagli obblighi occupazionali previsti dalla legge n.68/1999.

È il caso delle imprese in crisi, con lavoratori in cassa integrazione, mobilità e trattamenti di disoccupazione⁷⁰. Gli obblighi sono sospesi per la durata dei programmi contenuti nella relativa richiesta di intervento, in proporzione all'attività lavorativa effettivamente sospesa e per il singolo ambito provinciale, e per la durata della procedura di mobilità disciplinata dagli artt. 4 e 24 L. 223/1991 e successive modificazioni, e, nel caso in cui la procedura si concluda con almeno cinque licenziamenti, per il periodo in cui permane il diritto di precedenza all'assunzione previsto dall'art. 8, comma 1, della stessa legge.

Da ultimo, la sospensione opera nei confronti delle aziende bancarie che hanno attivato il "*Fondo di solidarietà di settore e delle aziende di credito cooperativo*"⁷¹.

Per servirsi della sospensione degli obblighi di riserva, l'imprenditore presenta al servizio della Provincia territorialmente competente la richiesta di autorizzazione, corredata dai documenti atti a dimostrare l'esistenza di una delle suddette situazioni di crisi aziendale. La sospensione decorre dalla data di ricezione della comunicazione da parte dell'ufficio competente e termina quando viene meno la causa che l'ha determinata (art.3, legge n.68/1999).

⁷⁰ Alla luce di quanto precisato dal Ministero del lavoro, anche se la normativa fa riferimento alla sola Cassa integrazione guadagni straordinaria, si deve ritenere che la sospensione degli obblighi occupazionali di cui alla L. 68/1999 – stante la ratio della normativa in questione – trovi applicazione anche nei casi di attivazione della Cassa integrazione straordinaria in deroga (esclusa invece la CIGO in deroga).

⁷¹ Cfr. INDICITALIA, "*Lavoro*", Assago: Wolters Kluwer, Milano, 2020, XII ed., p. 253.

2.2. Soggetti beneficiari della legge 68/1999

L'art. 1 della legge n. 68 del 1999 individua le categorie di soggetti destinatari della nuova normativa.

Scomparso il limite di età di 55 anni, previsto dalla precedente normativa, la sola limitazione è ora riferita all'età lavorativa da intendersi sia l'età minima per l'accesso al lavoro sia quella di pensionamento rispettivamente stabilita per il settore pubblico e quello privato. La legge n.68/1999 si rivolge alle persone:

- a) in età lavorativa affette da minorazioni fisiche, psichiche o sensoriali e ai portatori di handicap intellettuale, che comportino una riduzione della capacità lavorativa superiore al 45 %;
- b) invalide del lavoro in misura superiore al 33%, accertata (dall'INAIL) in base alle disposizioni vigenti (a queste si aggiungono anche le persone, la cui capacità di lavoro sia ridotta in modo irreversibile a causa di un'infermità o difetto fisico o mentale a meno di un terzo)⁷²;
- c) non vedenti (cecità assoluta) o che hanno un residuo visivo non superiore ad un decimo in entrambi gli occhi, o sordomute (colpite da sordità dalla nascita o prima dell'apprendimento della lingua parlata);
- d) invalide di guerra, invalide civili di guerra e invalide per servizio con minorazioni ascritte dalla prima all'ottava categoria di cui al Testo Unico delle norme in materia di pensioni di guerra, approvato con d.P.R. 23 dicembre 1978, n. 915, e successive modificazioni.

⁷² Cfr. art.1, com.1, L.222/1984.

A tali categorie ordinarie, si aggiungono anche quelle ccdd. straordinarie, quali centralisti telefonici non vedenti, massaggiatori e massofisioterapisti non vedenti, i terapisti della riabilitazione non vedenti e gli insegnanti non vedenti.

La legge ha cura di tutelare anche le persone che, pur non essendo disabili, si trovano in una posizione di svantaggio; tali categorie sono:

- gli orfani e i coniugi superstiti di coloro che siano deceduti per cause di lavoro, di guerra e di servizio svolto nelle pubbliche amministrazioni (inclusi gli orfani, le vedove e i familiari delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata)⁷³;
- i soggetti equiparati, ovvero coniugi e figli di soggetti riconosciuti grandi invalidi per causa di guerra, lavoro e servizio:⁷⁴
- i profughi italiani rimpatriati.

La legge n.407 del 1998, infine, consente l'iscrizione negli elenchi del collocamento obbligatorio anche dei familiari delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata⁷⁵.

Ottenuta l'iscrizione, coloro che entrano a far parte dell'elenco delle categorie protette vengono collocati nella graduatoria formata sulla base dei criteri stabiliti autonomamente da Regioni e Province.

Tuttavia, il lavoratore che per due volte consecutive non risponde alla convocazione senza giustificato motivo o rifiuta il posto di lavoro corrispondente

⁷³ Cfr. art.34, legge n. 3/2003; vedi nota ANPAL n.9481 del 26 luglio 2018.

⁷⁴ Cfr. art.1, com.3 D.P.R. 10 ottobre 2000, n.333.

⁷⁵ Circ. Min. Lav. e previdenza sociale, n.77 del 24.11.1999.

ai suoi requisiti e alla sua disponibilità viene cancellato dalle liste di collocamento ad opera della direzione provinciale del lavoro.

2.3. Quota di riserva e criteri di computo

Per comprendere ancor meglio il quomodo del collocamento mirato, è necessario analizzare più approfonditamente il terzo elemento fondamentale, ovvero i posti da riservare ai disabili -cosiddetta “*quota obbligatoria*” -che, come già detto, variano in ragione della dimensione aziendale:

In essa, nel dettaglio, vanno ricompresi:

- soggetti in età lavorativa affetti da minorazioni fisiche, psichiche o sensoriali e portatori di handicap intellettuale con una riduzione della capacità lavorativa al 45%;
- non vedenti o sordomuti;
- invalidi del lavoro con un grado di invalidità superiore al 33%;
- invalidi di guerra, invalidi civili di guerra e invalidi per servizio con minorazioni dalla prima all’ottava categoria di cui alle tabelle annesse al DPR 915/78;
- invalidi la cui capacità lavorativa, in mansioni confacenti alle loro attitudini, sia ridotta in modo permanente a causa di infermità o difetto fisico o mentale a meno di 1/3;
- lavoratori divenuti inabili allo svolgimento delle proprie mansioni a causa di infortunio o malattia (con riduzione della capacità lavorativa in misura pari o superiore al 60%) ovvero per infortunio sul lavoro o malattia

professionale (con riduzione della capacità lavorativa in misura pari o superiore al 33%);

- dipendenti già invalidi prima della costituzione del rapporto anche se assunti al di fuori delle procedure del collocamento obbligatorio, con un grado di invalidità civile non inferiore al 60% o derivante da infortunio sul lavoro o malattia professionale superiore al 33%;
- somministrati disabili se la missione presso l'azienda ha durata di almeno 12 mesi;
- i cittadini extracomunitari, regolarmente presenti in Italia, riconosciuti disabili da uno degli enti italiani preposti al riconoscimento dell'invalidità,

A seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo numero 151/2015, meglio noto come Jobs Act, i datori di lavoro pubblici e privati possono computare nella quota di riserva anche i lavoratori che, nonostante ne avessero il diritto, non sono stati assunti originariamente per il tramite del collocamento obbligatorio. A tal fine, tuttavia, necessario che tali soggetti abbiano una capacità lavorativa ridotta per più del 60% o del 45% se si tratta di disabili psichici. Per poter considerare il disabile all'interno della quota di riserva, l'azienda deve presentare un'apposita richiesta d'inserimento di persona con disabilità nella quota d'obbligo.

La legge consente di computare, ai fini della copertura della quota di riserva, disabili occupati a domicilio o con modalità di telelavoro, segnando un cambiamento di rotta rispetto a quanto previsto dalla normativa precedente, la quale li escludeva sia dal computo dei lavoratori dipendenti, sia ai fini della copertura della quota di riserva, in ragione della *“diffusa convinzione che l'isolamento tipico*

*del lavoro a domicilio contrastasse con l'obiettivo di inserimento sociale delle categorie protette perseguito dal legislatore*⁷⁶.

Anche le pubbliche amministrazioni sono assoggettate alla medesima quota d'obbligo appena vista; per poter lavorare nel pubblico, coloro che appartengono alle categorie protette devono comunque superare il relativo concorso.

Alla luce dell' art. 3 legge n.68/1999, nel pubblico impiego, ogni tipo di graduatoria vincola in modo stringente il datore di lavoro per l'individuazione dei soggetti aventi diritto all'assegnazione dei posti riservati: *“ si tratta di un diritto da osservarsi, stante la sua inderogabilità, dalla pubblica amministrazione- tenuti in materia, come i privati datori di lavoro, al rispetto del principio fissato dall'art.38 Costituzione, insuscettibile di essere disatteso- emerge con certezza anche dal contenuto della legge n.68 del 1999 , art.16, avente ad oggetto i concorsi presso le pubbliche amministrazioni ”*⁷⁷.

A tal fine è necessario il possesso dei requisiti specificamente richiesti dal bando oltre che di quelli obbligatori per tutti e l'attestazione della percentuale di invalidità e categoria di appartenenza.

L'obbligo di assumere un soggetto disabile sorge anche per i datori di lavoro pubblici, ogniqualvolta vi sia una situazione occupazionale di non copertura delle quote obbligatorie a prescindere dall'effettiva esigenza di lavoratori. Solo per le imprese che hanno da 15 a 35 dipendenti, il calcolo dell'organico aziendale, o per

⁷⁶ NOGLER L., *“Quote di riserva, soglie occupazionali e relativi criteri di computo”*, in CINELLI M. - SANDULLI P., *“Diritto al lavoro dei disabili. Commentario alla legge n. 68 del 1999”*, Giappichelli Editore, Torino, 2000, cit. pag. 254.

⁷⁷ Vedi Cass., SS. UU., 22.1.2007, n.4110.

meglio dire il momento in cui sorge tale obbligo scatta in caso di una nuova assunzione.

Al fine di controllare l'adempimento degli obblighi di assunzione, l'art. 9, comma 6 prevede l'obbligo di invio di un prospetto informativo da parte dei datori di lavoro pubblici e privati in cui indicare il numero complessivo dei lavoratori dipendenti, il numero ed i nominativi dei lavoratori computabili nella quota di riserva, i posti di lavoro e le mansioni disponibili per i disabili.

I lavoratori a tempo parziale si computano in proporzione all'orario effettivamente svolto, rapportato al tempo pieno. Il computo dei lavoratori disabili part time a copertura della quota di riserva va effettuato considerando singolarmente l'orario prestato da ciascun lavoratore, rapportato al normale orario a tempo pieno, mentre per il part time prestato fino al 50% dell'orario ordinario vale la regola di carattere generale, il che comporta il loro computo in misura proporzionale all'orario svolto. Entro 60 giorni dalla "scopertura", come già detto, i datori di lavoro devono procedere alla richiesta di assunzione⁷⁸.

Meritano di essere menzionati, poi, l'istituto del distacco e del trasferimento in relazione alla determinazione dei criteri di computo: il datore privato distaccante deve includere il lavoratore distaccato nella base di computo della provincia dove è stato assunto e, qualora il lavoratore presenti una disabilità, deve essere escluso dal computo e calcolato nella quota di riserva della provincia medesima.

Per quanto riguarda il trasferimento, qualora il lavoratore trasferito sia normodotato, lo stesso deve essere incluso nel computo della provincia in cui è

⁷⁸ Circolare del Ministero del Lavoro n. 2 del 2010.

stato collocato a prestare la sua attività: se il soggetto trasferito è appartenente a una categoria protetta e assunto con il collocamento obbligatorio, va computato nella quota di riserva nella sede dove è stato trasferito⁷⁹.

Le condizioni di disabilità, che rappresentano il presupposto per il sorgere del diritto al collocamento obbligatorio, sono accertate tramite apposite visite sanitarie di controllo svolte dalle Commissioni mediche istituite presso l'ASL, di cui all'art. 4 della legge n.104/1992, secondo le modalità stabilite dal D.P.C.M del 13 gennaio 2000.

Le Commissioni mediche effettuano diagnosi funzionali volte a verificare la capacità lavorativa globale in relazione allo stato psico-fisico.

Mentre ad esse è affidata l'indagine diagnostica medica della disabilità degli invalidi civili, non vedenti e sordi, per gli invalidi del lavoro, la competenza esclusiva è dell'INAIL, mentre per gli invalidi di guerra, invalidi civili di guerra e per servizio, è pertinente la Commissione medica di cui al TU in materia di pensioni di guerra. Diversi, tuttavia, sono i criteri utilizzati da ciascuna e diverse le percentuali di invalidità⁸⁰ con conseguenti significative disuguaglianze di tutela.

Le Commissioni mediche di cui sopra effettuano i loro accertamenti sulla base delle indicazioni contenute nella scheda per la definizione delle capacità allegata al succitato D.P.C.M 13 gennaio 2000 e dei criteri ottenuti dal profilo socio lavorativo del soggetto, redigendo un fascicolo conclusivo contenente le forme e attività di

⁷⁹ Circolare M.L. n.2/2010, salva la possibilità per i datori di lavoro di compensare la mancanza di personale in diverse unità produttive e per i datori di lavoro privati di imprese facenti parte di un gruppo).

⁸⁰ Agli invalidi civili è richiesta una percentuale di invalidità superiore rispetto agli invalidi per lavoro.

sostegno suggerito e gli strumenti tecnici necessari per agevolare l'inserimento o il mantenimento dell'occupazione della persona disabile.

Le visite mediche sono effettuate con periodicità, per verificare la corrispondenza della situazione psico-fisica del disabile agli obiettivi prestabiliti dal collocamento obbligatorio, con il fine di adeguarne le forme di sostegno e di mantenimento dell'occupazione; le risultanze mediche, effettuate in corso di rapporto di lavoro, terminano con la redazione di un nuovo documento conclusivo che può, per l'appunto, modificare i suggerimenti dati a priori, indicando nuove forme di collocamento mirato adatte al disabile.

La facoltà di richiedere la visita di controllo è affidata alla libera iniziativa del comitato tecnico⁸¹, in base agli indicatori dati dalle commissioni di accertamento all'atto della diagnosi, ovvero su richiesta del disabile o del rappresentante dell'azienda, se sorgono problematiche che possono impedire l'integrazione del soggetto disabile nel contesto aziendale⁸².

L'art. 1, comma 8, legge n. 295/1990, prevede avverso gli accertamenti della commissione medica dell'unità sanitaria locale la possibilità di ricorrere al Ministero del tesoro, che decide previa audizione della commissione medica; tale decisione è tutelabile in via giurisdizionale ordinaria⁸³.

⁸¹ In base alla disciplina previgente, era previsto l'obbligo di richiedere la visita medica periodica per verificare le condizioni di disabilità dell'invalido.

⁸² Cfr. art. 6, com. 2 lett.b), legge n.68/1999 e D.P.C.M 13 gennaio 2000 e Circolare del Ministero del Lavoro n.66/2001.

⁸³ Il legislatore ha valutato lo stato sanitario effettuato dalla commissione come un bene giuridico tutelabile in via autonoma, sia da parte del disabile per avervi un interesse a un corretto accertamento, da pretendere, eventualmente, anche in via amministrativa; allo stesso tempo anche dal datore di lavoro, per giustificare i suoi futuri provvedimenti su un accertamento sanitario idoneo.

Nell'eventualità in cui i suddetti accertamenti abbiano un esito che non consenta di collocare i lavoratori infortunatisi sul lavoro o ammalati a causa della prestazione lavorativa, è prevista la corresponsione di un assegno di incollocabilità.

Esso è erogato dall'INAIL, agli assicurati invalidi nella misura superiore al 34%, non destinatari dei benefici del collocamento obbligatorio, entro 30 giorni dalla ricezione della domanda.⁸⁴ L'assegno spetta fino al raggiungimento dell'età pensionabile; l'importo è calcolato annualmente, sulla base di indici ISTAT a decorrere dal 1° luglio 2019, ed è fissato nella misura di euro 262,06⁸⁵.

2.4. L'assunzione del diversamente abile

Come già detto, la legge più volte ribadito nel primo capitolo, la costituzione del rapporto di lavoro tra un diversamente abile e un imprenditore è preceduta da una fase di avviamento al lavoro. Essa implica una competenza spiccatamente burocratica in capo alle Regioni, in virtù della normativa sul decentramento dei servizi per l'impiego; tali enti territoriali sono chiamati ad espletare una serie di attività preliminari e di avallo circa gli interventi da esperire, tra cui la stipula di convenzioni, il rilascio di autorizzazioni per gli esoneri e le compensazioni territoriali.

Di loro pertinenza è la gestione delle liste dei disabili, cui essi si iscrivono, che necessitano di periodico aggiornamento e di regolare tenuta, la definizione dei

⁸⁴ Cfr. art.2, comm.3, Legge n. 241/1990; Determinazione INAIL n.17/2010.

⁸⁵ D.M. 15 maggio 2019, n.48; INAIL circ. n.23/2019.

criteri della graduatoria in cui vengono inseriti i soggetti inabili iscritti alle liste di collocamento, in base *alle condizioni economiche, al carico familiare e alle difficoltà di locomozione nel territorio*⁸⁶.

I soggetti disabili, privi di occupazione, in ricerca di un lavoro confacente alle proprie capacità lavorative, devono, come già detto, registrarsi nelle liste del collocamento obbligatorio, tenute presso i servizi per il collocamento mirato, del luogo di residenza; l'iscrizione alle liste fa sorgere il diritto alla riserva di posto. Con riferimento ai datori di lavoro pubblici, il legislatore, per ciò che attiene alle assunzioni che non necessitano l'esperimento di un concorso pubblico, richiamando la legge 29/93 di privatizzazione del rapporto di pubblico impiego, prevede la sola possibilità di richiesta numerica; la *ratio* di tale disposizione si può spiegare nell'intento *“di porre freno ai rilevanti fenomeni, nell'ambito dell'originario sistema di richiesta nominativa da parte della p.a., di scelta degli invalidi indotta da fini clientelari”*⁸⁷.

Nelle procedure di assunzione tramite concorso pubblico la legge afferma il *“diritto alla riserva dei posti nei limiti della complessiva quota d'obbligo e fino al cinquanta per cento dei posti messi a concorso”*, eliminando il requisito, precedentemente richiesto, della *“sana e robusta costituzione fisica”*.

L'attuale normativa sul collocamento obbligatorio introduce inoltre una particolare forma di tutela in riferimento al requisito dello stato di disoccupazione, prevedendo

⁸⁶ Art. 9, D.P.R. n.333/2000; Int. Min. Lav. n.23/2009.

⁸⁷ PASSALACQUA P., *“Modalità di assunzioni obbligatorie e obblighi dei datori di lavoro nel settore pubblico e nel settore privato”*, in *Diritto al lavoro dei disabili. Commentario alla legge n. 68 del 1999*, a cura di CINELLI M., SANDULLI P., Giappichelli Editore, Torino 2000, pp. 326-327.

che *“I disabili che abbiano conseguito le idoneità nei concorsi pubblici possono essere assunti, ai fini dell'adempimento dell'obbligo di cui all'articolo 3, anche se non versino in stato di disoccupazione e oltre il limite dei posti ad essi riservati nel concorso”*⁸⁸.

La registrazione alle liste, di cui si parla, deve essere accompagnata dalla dichiarazione di immediata disponibilità (DID)⁸⁹ che determina, in modo formale, l'inizio dello stato di disoccupazione; si tratta di un'operazione da compiere attraverso le piattaforme Web e consentono di godere delle politiche di reinserimento nel mercato del lavoro⁹⁰. La permanenza negli elenchi del collocamento è condizionata al tipo di rapporto di lavoro subordinato costituendo e al tipo di attività di lavoro autonomo svolto, nonché a soglie reddituali che fanno decadere il diversamente abile dal diritto a iscriversi presso le liste di collocamento: è esclusa, infatti, la possibilità di permanere presso gli elenchi per i soggetti che abbiano instaurato un rapporto di lavoro, inferiore a sei mesi, che comporta un reddito annuale superiore a 8.000 euro ovvero per colui che svolga un'attività autonoma o individuale, qualora percepisca un reddito inferiore a 4.800 euro.

⁸⁸ In tal senso si è espresso il Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza n.4181, 27.7.2007. In aggiunta si veda art. 16, comma 2, l. 68/99.

⁸⁹ Circ. Min, Lav. n. 34/2015.

⁹⁰ Vanno presentate presso i Sistemi informativi del lavoro Regionali inviando la suddetta dichiarazione, al Nodo di coordinamento nazionale (Ncn): esse devono essere associate a un singolo codice specifico con efficacia amministrativa e, in seconda battuta, a un indice di *profiling*, contenente informazioni circa la situazione sostanziale del soggetto, circa il suo svantaggio nel mercato del lavoro. L'onere formale di presentare la Did è riconosciuto ai cittadini, privi di lavoro che non percepiscono alcuna forma di sostegno al reddito, ai lavoratori disoccupati che, diversamente, le percepiscono e i lavoratori dipendenti licenziati.

Le specifiche capacità lavorative residue sono controllate da un comitato tecnico, dotato di competenze medico-legali e amministrative, che detiene, per ogni soggetto iscritto, una scheda indicante le capacità lavorative, le abilità creative, le competenze e le attitudini professionali, il grado della disabilità e la tipologia dei posti da assegnare in un dato contesto aziendale, confacente alle capacità del soggetto.

L'assunzione dei disoccupati disabili iscritti nelle liste delle categorie protette può avvenire:

- con richiesta nominativa: in questo caso il datore di lavoro può assumere la persona disabile che ritiene più adatta, indipendentemente dalla posizione in graduatoria;
- con richiesta numerica: l'avvio al lavoro, in questo caso, avviene d'ufficio, secondo la graduatoria; si tratta di una modalità di assunzione residuale, applicata quando l'azienda, entro 60 giorni dal sorgere dell'obbligo di assunzione, non abbia presentato nessuna richiesta di avviamento⁹¹ ;
- in convenzione: si tratta di un accordo tra l'azienda e gli uffici competenti, che ha ad oggetto uno specifico programma.

Il Jobs Act (Legge n. 183/2014) ha introdotto come innovazione l'assunzione per chiamata nominativa. Essa permette sostanzialmente al datore di lavoro di scegliere il lavoratore disabile da assumere alle proprie dipendenze: detta scelta avviene attraverso colloqui personali condotti o da figure interne all'azienda interessata o demandati a società specializzate in recruitment. Questo metodo di

⁹¹ La richiesta è validamente presentata se corredata da prospetti informativi periodici.

chiamata era in realtà già presente nel nostro ordinamento, ma rappresentava l'eccezione⁹².

La prassi era invece rappresentata dalla chiamata numerica effettuata dai Centri Provinciali per l'Impiego sulla base dell'ordine della graduatoria valutando la compatibilità del soggetto con le mansioni aziendali disponibili. Con l'entrata in vigore di uno dei decreti attuativi del Jobs Act (D. lgs 151/15) viene a perdersi la limitazione a casi tassativi ed il carattere di eccezionalità; tutte le assunzioni potranno essere fatte a chiamata nominativa anziché numerica, attingendo sempre e comunque da apposite liste alle quali i soggetti in possesso dei requisiti, che vogliono accedere al collocamento mirato, sono tenuti a iscriversi. Detti elenchi sono tenuti dagli uffici competenti.

Si noti come l'assetto sopra descritto porti a tener chiuso ogni varco all'opzione della chiama diretta ossia di soggetti non regolarmente iscritti. Sarà inoltre una libera decisione del datore di lavoro farsi supportare nella raccolta delle candidature dal servizio competente. Qualsiasi sia la scelta, essa non andrà ad intaccare la libertà di valutazione circa il soggetto da assumere, il vaglio finale resterà pienamente nelle mani del datore di lavoro.

Questa misura, come molte altre previste dal Jobs Act ha suscitato molteplici reazioni sia all'interno del mondo politico sia all'interno di sindacati ed

⁹² Esso, infatti, era previsto (art 7 L. n 68\99) per:

- aziende aventi dai 15 ai 35 dipendenti (n. 1 lavoratore appartenente alle categorie protette)
- partiti politici, organizzazioni sindacali e sociali ed enti da questi promossi
- datori di lavoro che occupino da 36 a 50 dipendenti, per il 50% delle assunzioni da effettuare
- datori di lavoro che occupino più di 50 dipendenti, per il 60% delle assunzioni da effettuare.

associazioni di categoria. Dal lato dei lavoratori si tende a guardare con fiducia al nuovo assetto normativo, vedendo al suo interno i solidi presupposti per una vera ripartenza e nessun rischio di discriminazione. Sul fronte opposto, invece, questa nuova procedura si ritiene carente in trasparenza e segno di arretramento sul versante dell'inclusione per il timore che il datore di lavoro cerchi, ora che non è più tenuto a seguire gli elenchi stilati tenendo conto della percentuale riconosciuta di handicap, di assumere sempre persone con disabilità meno gravi, a scapito, ad esempio, di persone con disabilità intellettiva.

La richiesta nominativa può essere corredata dalla richiesta, agli uffici competenti, di preselezionare le persone disabili presenti nell'albo di cui all'art. 8 della legge n.68/1999⁹³. In caso di decorrenza del termine senza che l'assunzione sia avvenuta (sia quella nominativa che quella per convenzioni), gli uffici competenti attivano, di loro iniziativa, i lavoratori all'occupazione *secondo l'ordine di graduatoria per la qualifica richiesta o altra specificamente concordata con il datore di lavoro sulla base delle qualifiche disponibili*⁹⁴, tramite previa chiamata preceduta da avviso pubblico e con graduatoria limitata⁹⁵. A fronte della attuale emergenza sanitaria causata dal Covid-19 (Coronavirus), il decreto "Cura Italia" ha sospeso per 2 mesi decorrenti dal 17 marzo 2020, gli adempimenti formali previsti per gli obblighi di assunzione di cui all'art.7 legge n.68/1999⁹⁶. La modalità di avviamento prediletta dal legislatore, in quanto maggiormente rispondente alle

⁹³ Per la trattazione delle convenzioni si rinvia al capitolo 1 paragrafo 3.1.

⁹⁴ Cfr. INDICITALIA, "Lavoro", Assago: Wolters Kluwer, Milano, 2020, XII ed., p.260.

⁹⁵ Art. 7, com. 1-bis, legge n.68/1999; ML nota n.970/2016.

⁹⁶ Art. 40, D.L. n.18/2020.

necessità del collocamento mirato, è la convenzione, già esaminata, in quanto consente l'adempimento degli obblighi di assunzione e permette di programmare, secondo modalità *ad personam*, il percorso di inserimento lavorativo dei disabili. Infine, l'assunzione può anche avvenire per "passaggio diretto" da un datore di lavoro all'altro, intendendosi per tale il particolare procedimento di assunzione mediante il quale un lavoratore dipendente si trasferisce alle dipendenze di un diverso datore di lavoro senza soluzione di continuità. Questa possibilità vale solo per i datori di lavoro privati perché nella pubblica amministrazione la mobilità e i trasferimenti del personale sono disciplinati da specifiche regole. Per la validità della procedura devono essere soddisfatte le seguenti condizioni: il rapporto originario deve essersi instaurato secondo le disposizioni di cui alla legge 68/1999; il lavoratore deve avere effettivamente svolto le proprie mansioni per un periodo almeno pari alla durata del periodo di prova stabilita dal contratto collettivo di lavoro; il procedimento del passaggio diretto, in funzione del numero delle assunzioni e di un determinato periodo di tempo, non deve risultare la prassi abituale dell'azienda; il lavoratore deve essere adibito a mansioni uguali o analoghe.

L'art. 9, comma 3 della legge prevede che la richiesta di avviamento si intende presentata anche attraverso l'invio agli uffici competenti del prospetto informativo che i datori di lavoro pubblici e privati sono tenuti a presentare entro il 31 gennaio di ogni anno, ed esclusivamente in via telematica agli uffici competenti, sulla situazione occupazionale al fine di dimostrare di aver adempiuto gli obblighi previsti dalla legge; in questo caso il prospetto deve essere accompagnato da una

dichiarazione diretta a specificare in quale unità produttiva si vuole assumere il disabile e le modalità di assunzione.

In merito all'obbligo di presentazione del prospetto, questo sussiste ogni qual volta vi siano mutamenti della situazione occupazionale rispetto all'ultima comunicazione riguardanti una modifica dell'obbligo di assunzione a seguito di alterazioni della base di computo, oppure del modo di calcolare la quota di riserva, in virtù di variazioni della consistenza di personale in forza presso il datore di lavoro.

L'articolo 13 della Legge 68/99 prevede il riconoscimento di un incentivo alle aziende obbligate ad assumere persone disabili: si tratta di misure agevolative la cui misura e durata varia in relazione alla natura e percentuale di disabilità ed alla tipologia contrattuale.

Sono poi previsti da parte dell'INAIL contributi ai datori di lavoro, cumulabili con gli incentivi di cui sopra, sia per realizzare progetti personalizzati per il reinserimento e l'integrazione nell'attività lavorativa di persone che, a causa di un infortunio o di una malattia professionale, hanno bisogno di interventi mirati per conservare il loro posto di lavoro presso il medesimo datore di lavoro, sia per l'assunzione di persone con disabilità da lavoro invalidatesi presso altro datore di lavoro. Lo svolgimento del rapporto di lavoro del disabile è disciplinato dall'art. 10 della legge n.68/1999.

Tale categoria di soggetti ha diritto al trattamento economico e normativo previsto dalla legge e dai contratti collettivi di lavoro vigenti e può svolgere solo mansioni compatibili con il loro stato di invalidità. Nel caso di aggravamento delle

condizioni di salute o di significative variazioni dell'organizzazione del lavoro, sia il disabile che il datore di lavoro possono chiedere che venga accertata la compatibilità delle mansioni a lui affidate con il proprio stato di salute. Gli accertamenti sono effettuati dalla commissione di cui all'articolo 4 della legge 5 febbraio 1992, n. 104 e qualora si riscontri una condizione di aggravamento che renda incompatibile la prosecuzione dell'attività lavorativa, il disabile ha diritto alla sospensione non retribuita del rapporto di lavoro fino a che l'incompatibilità persista. Durante tale periodo il lavoratore può essere impiegato in tirocinio formativo.

Il rapporto di lavoro può essere risolto nel caso in cui, anche attuando i possibili adattamenti dell'organizzazione del lavoro, la già menzionata commissione accerti la definitiva impossibilità di reinserire il disabile all'interno dell'azienda.

2.5. Licenziamento e regime sanzionatorio

La legge 68/1999 prevede tutele particolari e determinate regole che i datori di lavoro devono rispettare prima di licenziare un lavoratore disabile.

La disciplina sul licenziamento è prevista, in combinato disposto, dall'art. 18 dello Statuto dei Lavoratori e dagli artt. 4, comma 4 e 10, comma 3 della legge n. 68/1999, mentre ulteriori aspetti sono stabiliti dalla sentenza n.28426/2013 della Corte di Cassazione.

I motivi per cui è possibile licenziare un lavoratore facente parte delle categorie protette sono:

- mancato superamento del periodo di prova⁹⁷: se l'invalido lo richiede, il datore di lavoro è tenuto a fornire i motivi, validi, seri ed obiettivi, del licenziamento;
- giusta causa: il datore di lavoro deve però provare che non è più possibile continuare il rapporto, anche ponendo il lavoratore in altro settore, per aver assunto un atteggiamento inaccettabile oppure per mancanza di mansioni adatte all'invalido, nonostante siano stati messi in atto tutti gli adattamenti possibili e accertati dalla Commissione medica (legge 104/92);
- per giustificato motivo soggettivo: ovviamente, in questo caso il licenziamento è legittimo solo se non è possibile ricollocare il lavoratore in altro settore; Se, tuttavia, nonostante gli adattamenti dell'organizzazione del lavoro che possono essere realizzati, viene accertata la definitiva impossibilità di inserire il disabile all'interno dell'azienda il lavoratore può essere licenziato per inidoneità assoluta alle mansioni.
- per giustificato motivo oggettivo (Legge n.68 del 12 marzo 1999 n. 68/ art. 4 com. 9 Legge n. 223 del 23 luglio 1991) quando cioè le aziende, versando in una situazione di crisi, sono costrette a ridurre il proprio personale. In questo caso, il disabile è licenziabile solo quando il numero dei dipendenti residui disabili è divenuto maggiore o uguale alla quota di riserva (ossia il numero di disabili da assumere obbligatoriamente, in funzione del numero dei dipendenti);

⁹⁷ Cass. n. 21965/2010.

- per superamento del periodo di comporto, ovvero il periodo di tolleranza per le assenze del dipendente laddove la mancata ripresa della prestazione lavorativa è circostanza sufficiente – perlomeno di norma, ferma l’ipotesi di malattia o infortunio professionale nonché quanto si dirà più avanti – a giustificare il licenziamento (art. 2110, comma 2, c.c.).
- per aggravamento dell’invalidità: in tal caso, il datore di lavoro deve dimostrare di non poter ricollocare il lavoratore in altri settori e solo se, anche con tutti i possibili adattamenti e accorgimenti accertati dalla Commissione medica (legge 104/92), il ricollocamento risulta impossibile.

Per evitare fattispecie di abuso del licenziamento, la Corte di Cassazione è intervenuta sulla questione, statuendo che il licenziamento di un lavoratore invalido, assunto mediante collocamento mirato, è legittimo a condizione che quest’ultimo abbia completamente la sua capacità lavorativa e quando non siano disponibili altre mansioni o attività secondarie senza che egli possa arrecare danno o pregiudizio rilevante a sé stesso o agli altri dipendenti⁹⁸.

Tale incompatibilità, come già visto, deve essere valutata da un’apposita commissione medica integrata Asl-Inps, che deve essere istituita presso ciascuna sede dell’azienda sanitaria locale; in caso in cui questa accerti un aggravamento temporaneo delle condizioni, il rapporto di lavoro viene sospeso per tutto il persistere dell’incompatibilità, mentre se tale accertamento, da temporaneo, diventa definitivo, ne consegue l’impossibilità di ri-adibire il lavoratore a una mansione confacente al suo stato di invalidità (art. 10, comma 4 legge n. 68/1999).

⁹⁸ Cfr. Cass. SS.UU. n. 7527/2017.

La valutazione della commissione medica, tuttavia, riguarda solo ed esclusivamente la condizione psico-fisica del lavoratore disabile, essendo estraneo alla sua competenza diagnostica, tutto ciò che è attinente alla situazione aziendale vera e propria.

Infatti, con riferimento a quest'ultimo punto, l'individuazione della possibilità di adattare diversamente il lavoratore disabile, colpito da malattia, infortunio o aggravamento delle sue condizioni di lavoro, è subordinata al corretto contemperamento di due esigenze costituzionali contrapposte: la libertà di iniziativa economica dell'imprenditore (art. 41 Costituzione) e il diritto del disabile a conservare il posto di lavoro.

Solo se il giudice accerti l'impossibilità di adibire il diversamente abile ad una qualsiasi altra occupazione utile nel contesto aziendale, può ritenere legittimo il licenziamento intimato dal datore di lavoro per giustificato motivo oggettivo.

A chiusura di questa analisi, emerge come, la principale tutela offerta per il lavoratore disabile, in caso di licenziamento invalido per i succitati motivi, è la reintegrazione nel posto di lavoro, come previsto dal combinato disposto degli artt. 4, comma 4 e 10, comma 3, della legge n. 68/1999 e dell'art. 18 della legge n. 300/1970.

Con riguardo al licenziamento per giusta causa, costituita dal comportamento "scorretto" del dipendente invalido, ciò che qui rileva la responsabilità e il rispetto degli obblighi contrattuali comportamentali previsti nel contratto di lavoro sia nei confronti degli altri dipendenti, che nel rispetto dell'ambiente aziendale che, soprattutto, verso il datore di lavoro.

In proposito, ha fatto giurisprudenza la pronuncia n. 32158/18 della Corte Suprema di Cassazione in merito a un licenziamento irrogato nei confronti di una dipendente disabile occupata in una struttura alberghiera per condotta violenta e aggressiva.

In essa, la Corte ha evidenziato che, nonostante gli imprenditori debbano agevolare l'inserimento lavorativo e venire incontro alle esigenze dei diversamente abili, costoro non sono comunque esenti dalle responsabilità di osservare le regole di buona condotta, una volta assunti, all'interno del contesto aziendale; il sostegno loro offerto, in fase di costituzione del rapporto di lavoro, non li può collocare in una posizione di assoluto privilegio, potendosi sentire in condizione di agire in base a ogni istinto.

Con riguardo all'ipotesi del superamento del periodo di comporto, la giurisprudenza comunitaria ha ritenuto che la previsione di un periodo di comporto, la cui quantificazione prescindendo *tout court* dalla "disabilità" del lavoratore, configuri un'ipotesi di "discriminazione indiretta" a norma del D.Lgs n. 216/2003 (e della dir. 2000/78/CE), integrando una violazione del principio costituzionale di parità di trattamento che si realizzerebbe altresì quando una circostanza apparentemente «neutra», come il periodo di comporto, non prevede meccanismi di adattamento in presenza di situazioni peculiari, quale è appunto la disabilità.

Il lavoratore disabile sarebbe, infatti, maggiormente esposto al rischio di accumulare assenze dal lavoro, a causa del suo handicap e, dunque, svantaggiato (*rectius*, discriminato indirettamente) nel caso gli fosse applicato un periodo di comporto analogo a quello previsto per un soggetto privo di disabilità.

In tal senso si è pronunciata la Corte di Cassazione con la sentenza n. 9395 del 12 aprile 2017, affermando che il licenziamento dell'invalido iscritto nelle categorie protette è legittimo solo se le assenze per malattia superano il periodo di comporto e non sono legate all'invalidità stessa, non dovendo, diversamente, essere calcolate ai fini del superamento del periodo di comporto; in base a tale principio, dunque, tutte le eventuali malattie non connesse a quella "invalidante" vera e propria – quella cioè senza la quale il dipendente non sarebbe stato assunto con "privilegio" – non rilevano ai fini della tutela dell'invalido.

Il giudice di legittimità, infine, hanno affermato che l'art. 10, comma 4, legge n. 68 del 1999 - che prevede l'annullabilità del recesso esercitato nei confronti del lavoratore disabile qualora, nel momento della cessazione del rapporto, il numero dei rimanenti lavoratori occupati obbligatoriamente sia inferiore alla quota di riserva - riguarda soltanto il licenziamento per riduzione di personale o per giustificato motivo oggettivo e non anche gli altri tipi di recesso datoriale, tra cui il licenziamento per superamento del periodo di comporto⁹⁹.

Dopo aver analizzato i motivi che possono portare alla recessione del rapporto di lavoro per comportamenti imputabili sia allo stato di invalidità dei soggetti sia a comportamenti volontari degli stessi, è opportuno illustrare i principali profili della disciplina sanzionatoria prevista per i datori di lavoro, qualora non adempiano alle norme di avviamento al lavoro dei disabili.

La mancata assunzione di lavoratori delle categorie protette integra un'ipotesi di reato, istantaneo ad effetti permanenti, come specificato dall'Ispettorato del

⁹⁹ Cass. n. 3931/2015.

Lavoro¹⁰⁰, in quanto la condotta omissiva della mancata assunzione del disabile viene consumata esattamente nel momento in cui scade il termine previsto dalla legge per adempiere all'assunzione (60 giorni) senza che l'impresa provveda a compiere la condotta che gli viene richiesta (ossia ad assumere il disabile).

Proprio per questo motivo l'Ispettorato nazionale del lavoro chiarisce che la sanzione si può comminare all'azienda:

- a decorrere dal sessantunesimo giorno successivo a quello in cui è scaduto il termine per adempiere, in assenza di una richiesta di assunzione del disabile da parte dell'azienda che doveva farlo;
- dal giorno successivo a quello in cui l'azienda, pur avendo inviato la richiesta nei termini, non ha poi provveduto all'effettiva assunzione del disabile inviato dal centro per l'impiego.

Nel caso in cui, invece, il datore di lavoro che non rispetta, nel termine di sessanta giorni dall'insorgere dell'obbligazione, l'obbligo di assumere il disabile o i disabili incorre nella sanzione per ogni giornata lavorativa di mancata assunzione di un disabile pari ad una somma di 153,20 euro¹⁰¹.

Questo illecito può essere soggetto alla cosiddetta diffida, istituto giuridico che permette un'importante riduzione della sanzione qualora il soggetto inadempiente provveda a mettersi in regola.

In particolare, qualora all'imprenditore che non ha assunto i disabili venga intimata la diffida¹⁰², questa deve ritenersi ottemperata se:

¹⁰⁰ Ispettorato nazionale del Lavoro, nota prot. n. 6316 del 18.07.2018.

¹⁰¹ Cfr. art. 15 L. n. 68/99, come modificato dall'art. 5, comma 1, lettera b), D. Lgs. n. 185/2016.

¹⁰² Cfr. art. 13. D.Lgs. n. 124/2004.

- il datore di lavoro presenta agli uffici competenti la richiesta di assunzione;
- il datore di lavoro procede all'assunzione della persona con disabilità avviata dagli uffici.

In questo caso, per effetto della riduzione operata dall'avvenuto assolvimento della diffida, la sanzione può essere ridotta e giungere alla somma di 38,30 euro.

Anche in questa materia emerge dunque un approccio concreto e sostanziale della legge che mira a ottenere il risultato del collocamento al lavoro dei disabili anche se questo passa per una riduzione, anche significativa, delle sanzioni poste a carico del datore di lavoro inadempiente.

2.6. Forme di controllo sull'attuazione della disciplina del collocamento mirato

Dopo aver illustrato in maniera approfondita i profili della disciplina sostanziale, soggetti obbligati e beneficiari della tutela, regime sanzionatorio, si ritiene opportuna una breve disamina delle modalità di controllo del rispetto della disciplina illustrata.

L'art.8 del Regolamento di cui al D.P.R.333/2000, intitolato "*Sistema sanzionatorio*", ha chiarito che "*l'attività ispettiva in materia di assunzioni obbligatorie e l'irrogazione delle sanzioni sono esercitate dalla direzione provinciale del lavoro territorialmente competente, anche su segnalazione del servizio preposto al collocamento*", così come già previsto in generale per tutta la materia del lavoro dall'art.1, comma 3 della Legge 59/1997.

Tale ultima norma ha conservato l'attribuzione della funzione di vigilanza in materia di lavoro all'Amministrazione statale, mentre l'esercizio della funzione gestionale, per effetto del D.Lgs 23 dicembre 1997, n. 469 - che ha conferito alle singole Regioni il servizio per l'inserimento lavorativo dei disabili -, è svolto, nell'ambito delle Province, dai Servizi integrati per l'impiego ("*servizi preposti al collocamento*" di cui all'art.8 del Regolamento).

La citata Direzione Provinciale del Lavoro è l'autorità competente all'emanazione dell'ordinanza ingiunzione e/o archiviazione in caso di mancato pagamento da parte delle aziende private della sanzione amministrativa pecuniaria per ritardato invio del prospetto informativo; a tale ente, pertanto, dovranno essere indirizzati i rapporti ex art.17 della Legge 689/1981 da parte dei funzionari che hanno accertato le violazioni.

Non poche perplessità sorgono, invece, sulla previsione di cui al comma 8 dell'art.9 della Legge 68/1999, che pone a carico della Direzione Provinciale del lavoro l'obbligo di inviare un "verbale" agli Uffici competenti (Servizi integrati per l'impiego) e all'Autorità Giudiziaria qualora l'azienda rifiuti l'assunzione.

Tale previsione, infatti, risulta di non facile applicazione in considerazione dell'avvenuta depenalizzazione della sanzione prevista dall'art.15 della legge in esame per il caso di mancato adempimento dell'obbligo di assunzione dei lavoratori disabili da parte delle imprese private e degli enti pubblici economici.

Pertanto, si deve ritenere che l'invio della relazione informativa all'Autorità Giudiziaria vada riferito esclusivamente alle mancate assunzioni da parte delle pubbliche amministrazioni, per le quali il comma 3 dello stesso articolo dispone

che: *"ai responsabili, ai sensi della legge 7 agosto 1990, n.241, di inadempienze di pubbliche amministrazioni alle disposizioni della presente legge si applicano le sanzioni penali, amministrative e disciplinari previste dalle norme sul pubblico impiego"*.

All'Autorità Giudiziaria saranno quindi segnalate le denunce, corredate dalle fonti di prova, concernenti le ipotesi di reato per eventuali omissioni o ritardi a carico dei suddetti responsabili. Analoga comunicazione sarà trasmessa agli eventuali organi di vigilanza.

Con specifico riferimento alla P.A., gli articoli 39-ter e 39-quater del d.lgs. 165/2001 prevedono, rispettivamente, la figura del responsabile dei processi di inserimento delle persone con disabilità e una nuova disciplina in materia di *"Monitoraggio sull'applicazione della legge 12 marzo 1999, n. 68"*.

Il responsabile dei processi di inserimento svolge, in collaborazione con le strutture organizzative competenti sulle rispettive materie, le seguenti funzioni:

- a) cura i rapporti con il centro per l'impiego territorialmente competente per l'inserimento lavorativo delle persone con disabilità,
- b) predispone, sentito il medico competente della propria amministrazione ed eventualmente il comitato tecnico di cui alla legge 68/1999, gli accorgimenti organizzativi e propone, ove necessario, le soluzioni tecnologiche per facilitare l'integrazione al lavoro anche ai fini dei necessari *"accomodamenti ragionevoli"*, ovvero quelle *"modifiche e adattamenti necessari ed appropriati che non impongano un onere sproporzionato o eccessivo adottati, ove ve ne sia necessità in casi particolari, per garantire alle persone con disabilità il godimento e*

l'esercizio, su base di uguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali"¹⁰³;

c) verifica l'attuazione del processo di inserimento, segnalando ai servizi competenti - servizi per il collocamento mirato e, prima ancora, ai responsabili della gestione delle risorse umane - eventuali situazioni di disagio e di difficoltà di integrazione.

Infine, per garantire la piena attuazione delle previsioni normative a tutela delle persone con disabilità, il responsabile redige una relazione annuale sull'attività svolta anche al fine di segnalare la necessità o l'opportunità di interventi correttivi a fronte delle eventuali criticità riscontrate per facilitare l'integrazione al lavoro delle persone con disabilità.

Il legislatore, pertanto, è intervenuto aggiungendo un ulteriore comma, l'8-quinquies, all'art.5 della legge n. 68/1999, con il quale incarica il Governo, attraverso un apposito regolamento, di ridefinire le procedure, criteri e modalità di concessione degli esoneri parziali dagli obblighi di assunzione, per ridurre, drasticamente, le pratiche abusive circa l'esonero dal rispetto degli obblighi di legge. Come già detto, il legislatore riconosce ai datori di lavoro un'agevolazione

¹⁰³ La Corte di Giustizia Europea, nel luglio 2013, ha condannato l'Italia per non aver imposto a tutti i datori di lavoro di prevedere, a fronte delle esigenze delle situazioni concrete, soluzioni ragionevoli applicabili a tutti i disabili, venendo meno al suo obbligo di recepire correttamente e completamente l'articolo 5 della direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro. La sentenza richiama la nozione di handicap che, sebbene non definita nella direttiva 2000/78, alla luce della Convenzione dell'ONU, deve essere intesa come limitazione risultante da menomazioni fisiche, mentali o psichiche durature che, in interazione con barriere di diversa natura, possono ostacolare la piena ed effettiva partecipazione della persona interessata alla vita professionale su base di uguaglianza con gli altri lavoratori.

per rendere meno severi gli obblighi di assunzione delle persone disabili. Si tratta della compensazione territoriale, disciplinata dall'art.5, commi 8, 8-bis, 8-ter e 8-quater, legge n.68/1999.

In precedenza, il sistema delle compensazioni impediva ai datori di lavoro di concentrare i lavoratori disabili presso le stesse unità produttive territoriali, lasciandone così altre prive del tutto. I datori erano autorizzati, su loro istanza motivata, ad assumere in un contesto aziendale un numero di lavoratori aventi diritto al collocamento obbligatorio maggiore di quello prescritto, facendo compensare le eccedenze con il minor numero di lavoratori assunti in altre aziende della stessa Regione. Ai sensi della vigente normativa, invece, l'elemento riformato è l'ambito territoriale in cui tale compensazione opera: difatti, i lavoratori in eccedenza vengono compensati con il minor numero di lavoratori assunti da un'altra unità produttiva, non più nella stessa Regione, ma avente sede in Italia, ai sensi dell'art 5, comma 8, legge n.68/1999.

Il rispetto degli obblighi non deve essere più adempiuto su base regionale, ma su base nazionale e senza la necessità di un'autorizzazione preventiva; a capo degli imprenditori, residua solo l'obbligo di trasmettere in via telematica, ad ogni servizio competente delle Province in cui sono situate le unità produttive della stessa azienda o le sedi delle diverse imprese del gruppo (qualora ci trovassimo davanti un gruppo di imprese), il prospetto informativo da cui emerge l'adempimento dell'obbligo su scala nazionale, in base ai dati riportati da ciascuna azienda. Il legislatore concede ai datori un'ampia discrezionalità circa le modalità di effettuazione della compensazione, purchè ciò venga certificato nel prospetto

informativo. Ciò potrebbe condurre a episodi di “ghettizzazione” o di concentrazione abusiva di lavoratori disabili presso un contesto aziendale piuttosto che in un altro al solo fine di favorire gli interessi economici e imprenditoriali di un’azienda filiale o amica. Tuttavia, il legislatore non ha provveduto a regolamentare, ed eventualmente a sanzionare, queste condotte disciplinari potenzialmente abusive.

CAPITOLO III

PRINCIPI GIURISPRUDENZIALI ED APPLICAZIONE DELL'ISTITUTO NELLA REALTA' LAVORATIVA

3.1. Controversie giurisprudenziali e interventi della Corte di Cassazione circa l'interpretazione dell'istituto

Spostando ora l'attenzione sulle questioni pratiche dell'istituto, si ritiene interessante partire da un breve esame su come la giurisprudenza ha affrontato taluni aspetti e problematiche del rapporto di lavoro del diversamente abile.

Una prima questione riguarda la controversia circa la qualificazione del diritto all'assunzione dei lavoratori iscritti agli elenchi e graduatori per il collocamento mirato, se come diritto soggettivo vero e proprio o altrimenti come un interesse legittimo.

Al riguardo è importante citare una pronuncia recente del Tribunale Amministrativo del Lazio, n. 2505 del 26.02.2020 sul ricorso di una docente con disabilità certificata ai sensi della legge n. 104/1992 e della legge n.68/1999, iscritta ad una graduatoria per il comparto AFAM (alta formazione artistica musicale e coreutica) la quale contestava il suo inserimento nella graduatoria per l'assunzione di circa 400 lavoratori, senza l'aggiunta della parola "riserva" accanto al suo nome.

Il ricorso al giudice amministrativo, a tutela di un interesse legittimo, ha, per oggetto, l'impugnativa, per violazione di legge, di atti amministrativi di macro-organizzazione della pianta organica del settore AFAM e, soprattutto, delle

graduatorie nazionali, rientranti, appunto, nella sua competenza, presumendo la violazione di norme di rango primario¹⁰⁴.

Richiamando un orientamento consolidato della giurisprudenza della Corte di Cassazione¹⁰⁵, il Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio ha declinato la giurisdizione in favore di quella del giudice ordinario, affermando che la pretesa attorea è rivolta ad atti di gestione facenti parte della capacità di diritto privato della Amministrazione pubblica, e quindi del potere negoziale della P.A in qualità di datore di lavoro, da valutarsi alla stregua dei principi in materia civile in ordine all'inadempimento delle obbligazioni, come riportato dall'art 5, comma 2, D.lgs., 30 marzo 2001 n.165.

Tale principio è stato affermato anche dalle Sezioni Unite della Corte Suprema di Cassazione, in due pronunce, per le quali “ *la giurisdizione non può che essere del giudice amministrativo nella diversa fattispecie in cui l’oggetto del giudizio sia l’accertamento della legittimità della regolamentazione stessa delle graduatorie ad esaurimento quale adottata con atto ministeriale, in quanto in tal caso viene contestata la legittimità della regolamentazione in parte qua e non già la singola collocazione del docente in una determinata graduatoria, eventualmente previa disapplicazione di atti amministrativi presupposti , anche eventualmente di natura normativa sub-primaria* ”¹⁰⁶.

¹⁰⁴ In questo caso quelle sul rispetto, da parte dei datori di lavoro privati e delle pubbliche amministrazioni, delle norme della legge n.68/1999 che regolamentano le quote di riserva.

¹⁰⁵ Cfr. Cass., Civ., SS.UU., n.18048/2010; n.307/2007; n.2514/2002; n.2954/2002; n.6041/2002; n.9332/2002; n.14529/2002.

¹⁰⁶ Cfr. Cass. SS.UU. n.21196 del 2017.

Si parla quindi di un diritto soggettivo vero e proprio all'assunzione, che il lavoratore diversamente abile fa valere in giudizio, intesa come priorità nell'essere collocato in ruolo rispetto agli altri candidati che, comunque, sono inseriti nella stessa graduatoria ma non presentano alcuno stato invalidante e quindi non beneficiari delle tutele di cui alla Legge n.68/1999, dovendo tutte le controversie e le rispettive domande in materia essere devolute al Tribunale civile in funzione di Giudice ordinario del Lavoro, anziché al Giudice Amministrativo; pertanto, la posizione giuridica soggettiva sarebbe qualificabile come interesse legittimo solo se riguardasse eventuali modificazioni di merito apportate alle graduatorie o riguardanti le modalità in base alle quali esse sono state definite.

È altresì qualificata come diritto soggettivo la pretesa risarcitoria dei danni subiti dal lavoratore avviato ai sensi della legge n. 482/1968, quando è divenuto attuale l'obbligo di assumere fino alla costituzione del rapporto ¹⁰⁷.

La Corte di Cassazione, Sezione Lavoro, da ultimo con la sentenza n.19609/2014, ha riconosciuto in capo al disabile il risarcimento del danno nell' ipotesi in cui l'avviamento numerico verso la società destinataria, con obblighi in materia di collocamento obbligatorio, non sia stato seguito dall'assunzione; il risarcimento comprende interamente il pregiudizio patrimoniale che il lavoratore ha sofferto sul complesso dei salari che avrebbe potuto conseguire ed il danno che, con l'ordinaria diligenza nel ricercare un'altra occupazione, avrebbe potuto evitare.

Su tale punto, la Suprema Corte, con la sentenza n. 2383 del 9 febbraio 2015, ha precisato che la somma da riconoscere al lavoratore dovrà corrispondere alle

¹⁰⁷ Cfr. Cass, SS. UU., n.5806/1998.

retribuzioni che sarebbero spettate allo stesso in caso di assunzione, rimanendo a carico del datore l'eventuale prova in tema di *aliunde perceptum* o di negligenza nella ricerca di altra occupazione.

Sul versante del datore di lavoro, invece, la responsabilità risarcitoria, in caso di omissione di assunzione, non costituisce responsabilità oggettiva ogni volta in cui non sia configurabile in capo allo stesso alcun comportamento colposo: è il caso affrontato dalla sentenza n.5661/2004 della Sezione Lavoro della Suprema Corte di Cassazione, che ha escluso un responsabilità colposa in capo a un istituto di vigilanza, laddove il datore di lavoro in questione, che non aveva assunto un disabile, aveva indicato solo la categoria del lavoratore richiesto ma senza specificare la qualifica da occupare; nel caso di specie l'unica attività da svolgere era quella di guardia giurata, per la quale, il diversamente abile non presentava i necessari requisiti e attitudini specifici.

Non avendo la precedente legge n.462/1968 fatto chiarezza circa l'eventualità in cui non sia ravvisabile alcuna responsabilità colposa in capo al datore, la legge n.68/1999 si è posta l'obiettivo di poter avviare al lavoro un disabile qualificato e confacente alle esigenze dell'impresa; ne consegue che, in caso di avviamento di un lavoratore che non sia in grado di occupare la qualifica richiesta e in mancanza di una valida alternativa tra le rimanenti, il datore è libero di rifiutare l'assunzione, dal momento che quest'ultimo non è chiamato a ricercare, nel suo contesto organico, mansioni compatibili con la minorazione o con la categoria cui appartiene il disabile, qualora non ve ne siano¹⁰⁸.

¹⁰⁸ Cfr, Cass. n. 6017/2009.

A tal proposito, va citata un'ulteriore pronuncia della Sezione Lavoro della Suprema Corte di Cassazione, la n.1213/2011, in tema di collocamento di centralinisti telefonici non vedenti della Regione Sicilia, con riferimento al rifiuto di assumere da parte del datore di lavoro: la sentenza ha ammesso la tutela ex art. 2932 c.c.¹⁰⁹.

Difatti, l'impossibilità di instaurare coattivamente il rapporto di lavoro, discorre la Cassazione, pregiudica in modo incoerente l'effettività del diritto al lavoro di cui all'art.4 Cost, che la legge n.68/1999 dovrebbe, invero, garantire; se infatti il sistema si dovesse limitare << *all'attribuzione astratta di diritti senza predisporre un'architettura di tutele che rendano l'ordinamento oltre che positum anche effectum, cioè concretamente operante nella realtà economico sociale, il suo compito di regolazione dei rapporti fra consociati risulterebbe del tutto vano e infruttuoso*>>¹¹⁰.

Di contro, il rifiuto di assumere non sempre presenta connotati di illegittimità; è conforme al diritto la decisione di non assumere il lavoratore, quando sia impossibile collocarlo in mansioni non pregiudizievoli per sé stesso e per l'ambiente di lavoro, o in caso di incollocabilità negli impianti aziendali.

Può accadere, ad esempio, che il disabile non abbia le giuste capacità professionali richieste dal datore nel prospetto informativo e, di conseguenza, quest'ultimo può

¹⁰⁹ La giurisprudenza prevalente, anteriore a tale pronuncia, aveva sempre negato l'utilizzabilità dell'art.2932 c.c., per l'esecuzione in forma specifica dell'obbligo di concludere un contratto, contravvenendo alle aspettative del lavoratore, al quale rimane solo la possibilità di chiedere il risarcimento dei danni. In merito la Sez. Lav., Cass. con sentenza n.13718/2009. La dottrina, tuttavia, è stata di avviso contrario dal momento che ritiene superabili i dubbi circa la possibile costituzione di diritto del rapporto di lavoro ex art.2932, comma 1, c.c.

¹¹⁰ DENTICI L.M, '*Sanzioni e tecniche di tutela nel contratto di lavoro subordinato*', Gasm, Termini Imerese, 2002, 1-2, p. 250.

presentare la domanda di esonero parziale di cui all'art.5, comma 4, legge n.68/1999 e art.7, comma 8, D.P.R. n. 333/2000.

In merito, la giurisprudenza ha ammesso che, in caso di inidoneità dell'invalide avviato obbligatoriamente alle mansioni assegnate, il datore di lavoro può assegnarlo ad altre compatibili con le condizioni di salute dello stesso, previa dimostrazione dell'impossibilità di assegnarlo alla mansione originariamente pattuita, esonerando il lavoratore dal dovere di fornire indicazioni circa il suo nuovo impiego alternativo.

La Suprema Corte ha avallato tale principio affermando che *“il datore di lavoro deve sopportare il ‘peso’ solidaristico dell'assunzione obbligatoria, mentre l'invalide, tra l'altro non ancora inserito nel lavoro, non può avere conoscenza dell'assetto organizzativo dell'impresa e delle mansioni disponibili”*¹¹¹.

Con riferimento, poi, alle modalità di assunzione nei pubblici impieghi dei disabili, ove la regola ordinaria è, appunto, la procedura concorsuale, il legislatore ha inteso temperare l'obbligo di riserva dei posti (cosiddetta N) con le garanzie di imparzialità e idoneità che devono assistere la selezione di personale pubblico.

Si richiama, sul punto, la sentenza del T.A.R. Napoli, (Campania) sez. IV, 01/02/2019, n.525, adita dalla ricorrente che, dopo aver superato le prove scritte e orali del concorso per personale docente nella scuola secondaria, non era stata, tuttavia, inserita in graduatoria, in quanto non si sarebbe tenuto conto della sua condizione di invalida civile (al 60%) al fine di riconoscerle il diritto alla riserva dei posti.

¹¹¹ Cfr. Cass., sez. Lav., n.19349/2010.

Il giudice, dopo aver richiamato il trattamento differenziato dell'accesso dei disabili al mondo del lavoro, quando la selezione passa attraverso una procedura concorsuale, afferma che *“ non è utilmente invocabile una quota di riserva dei posti automatica e legata alla partecipazione del soggetto portatore di disabilità, ma occorre che lo stesso abbia riportato una idoneità allo svolgimento della posizione lavorativa cui aspira [...] Pertanto l'idoneità in graduatoria [...] rappresenta solo un'aliquota che il legislatore fissa all'amministrazione per estendere la graduatoria oltre il limite dei posti messi a concorso ai fini di un ripescaggio o scorrimento successivo, laddove l'idoneità intesa quale requisito imprescindibile per l'attivazione della quota di riserva in favore dei soggetti disabili viene raggiunta con il superamento delle prove di esame, al di là della posizione in graduatoria raggiunta dal disabile”*.

3.2 Modalità di applicazione dell'istituto nella realtà lavorativa: casistiche aziendali (Progetto D.A.I.A., I.B.M. ITALIA E ASL di Pavia) e situazioni ordinarie di applicazioni della norma

Focalizzando l'attenzione sul risvolto pratico dell'istituto, si ritiene opportuno illustrare alcuni casi di prassi aziendali, riferite sia al settore privato che pubblico, in cui il collocamento mirato ben si integra con le esigenze dei diversamente abili e quelle del datore di lavoro.

3.2.1. Progetto DAIA

Il progetto DAIA (Diversamente Abili In Azienda) è stato promosso negli anni 2000 da una fondazione avente come obiettivo quello di sviluppare il settore dell'imprenditoria nel sociale ¹¹² per garantire l'inserimento di persone con difficoltà psichiche all'interno delle aziende, facendo emergere come la questione del collocamento mirato possa essere affrontata dalle imprese non solo come un problema di adempimento a obblighi di legge ma in maniera utile e costruttiva.

È un progetto che prevede una sinergia tra i soggetti imprenditoriali, sia pubblici che privati¹¹³, ed i lavoratori disabili di difficile collocazione sia per aspetti di natura burocratica che per condizionamenti etici e sociali.

È rivolto a soggetti giovani che non presentano disabilità particolarmente gravi; con discrete capacità intellettive, in buone condizioni fisiche al momento dell'inserimento nel progetto e che abbiano presentato la difficoltà psichica tra i 18 e i 25 anni, con sintomi importanti. Il percorso che intraprende il progetto DAIA è a lungo termine¹¹⁴.

Il DAIA è il risultato sia di un'esigenza impellente cui le aziende vogliono rispondere responsabilmente che di una necessità sociale di assicurare benessere

¹¹² Sodalitas. Vedi: www.sodalitas.it.

¹¹³ Nasce da una proposta di una Fondazione denominata Sodalitas, in collaborazione con altri enti pubblici tra cui la Provincia di Milano, il Comune, l'ospedale Sacco e le cooperative impegnate nell'accompagnamento delle persone con difficoltà psichiche nell'ingresso nelle aziende. Tuttavia, occorre precisare che hanno definito, ufficialmente, i confini del progetto sono la Provincia di Milano, ospedale Sacco, Enaip, Feltrinelli, Bayer e Blockbuster.

¹¹⁴ Nel 2002 viene ufficializzata lo start-up del progetto e nel 2003 si ha la prima sperimentazione del modello, coi i primi inserimenti reali in azienda. Il DAIA ha visto la sua fine nel 2004, anche se tale modello verrà ripreso in seguito e rimodellato dalle Regioni, soprattutto grazie ai finanziamenti della Fondazione Caripio, con il nome di Lavoro Libera-Mente e in seguito sotto quello di Psiche e Lavoro.

fisico e psichico a chi versa in condizioni di difficoltà e punta sul valore terapeutico che apporta il lavoro agli individui, dal momento che plasma le relazioni sociali, produce reddito, forma l'essenza personale di ognuno di noi; ciò è ulteriormente amplificato per i soggetti diversamente abili, i quali possono avere un riscontro delle proprie doti, accrescendo la loro autostima soprattutto se collocati in un contesto lavorativo, consentendo di dare sfogo alle loro capacità.

L'obiettivo principale dei promotori del progetto è la definizione di un itinerario lavorativo per un soggetto con disabilità psichica, misurando la sua capacità lavorativa e la possibilità di assegnarlo a una occupazione che possa mantenere per il continuo della vita, sviluppandone la loro professionalità, attraverso l'utilizzo di un *match*: si tratta di un database che consente di selezionare le persone sono coinvolte nel progetto, attraverso l'incrocio delle caratteristiche del disabile con le qualità specifiche richieste per lo svolgimento di mansioni indicate dall'azienda.

Il *match* effettua un bilanciamento tra le capacità cognitive, logiche, attitudinali e tra la capacità lavorativa, motivazionale, di abilità nel lavoro di squadra, e lo stato di un eventuale percorso riabilitativo, eventualmente, già intrapreso. Il risultato di tale valutazione indica la persona più idonea a ricoprire gli incarichi indicati dalle imprese, tra i soggetti che hanno presentato la loro candidatura.

L'innovazione apportata dal DAIA è la possibilità di realizzare un modello utilizzabile in ogni azienda con l'impiego di procedure non più frammentarie e inaffidabili, ma standardizzate ed efficaci. Al centro del progetto e delle attività di inserimento e coordinamento è posta la persona disabile attraverso un rapporto

diretto con il datore di lavoro, il quale ne riconosce esigenze e bisogni eventualmente sorti dopo l’inserimento in azienda¹¹⁵.

Grazie al DAIA, sono stati inseriti 18 soggetti disabili, che tutt’ora mantengono la loro occupazione assegnata originariamente; l’assunzione “integrata” ha avuto effetti senz’altro positivi sulle persone in questione che anche sulle aziende, sia in termini di sensibilizzazione in materia che in termini economici e di produzione. Tuttavia, va ammesso che non tutte le aziende, allo stato dei fatti, sono preparate per tale sperimentazione, non disponendo dei requisiti imprescindibili, quali una cultura aziendale del lavoro e valori di responsabilità sociale tale da rendere *“l’integrazione lavorativa di persone con disabilità non solo una semplice incombenza o un atto dovuto per legge, ma fa parte integrante della politica d’impresa, ed essere considerata un bene comune in base al riconoscimento dell’importanza del contributo unico e singolare che ogni persona può apportare”*¹¹⁶.

3.2.2 Il caso IBM ITALIA

Il caso riguarda IBM, una multinazionale protagonista da sempre nel mercato dell’informazione tecnologica, impegnata nella responsabilità sociale d’impresa, con progetti riguardanti il tema della gestione della diversità: detiene da quindici

¹¹⁵ Il datore di lavoro infatti mette a disposizione del disabile un tutor, un servizio di monitoraggio costante, una discreta flessibilità, percorsi di formazione, assenza di comportamenti fiscali ed eccessivamente autoritari. Si crea, infatti, un clima solidale basato sul dialogo, sulla mediazione, sul confronto e sulla comprensione di chi versa in una situazione di disagio psichico.

¹¹⁶ Cfr. RAFFAGLIO M. – SIMONELLA Z. *“Il progetto DAIA”*, in BOMBELLI M.C. – FINZI E., *“Oltre il collocamento obbligatorio, valorizzazione professionale delle persone con disabilità e produttività nel mondo del lavoro”*, edizioni Guerini e Associati Spa, Milano, 2008, pp.171-172.

anni il maggior numero di brevetti negli USA e ha ottenuto importanti riconoscimenti in area tecnologica, per microprocessori, supercomputer e sistemi software all'avanguardia¹¹⁷. Ad IBM ITALIA, che nel 2007 ha celebrato i suoi 70 anni di insediamento nel nostro Paese, è stato riconosciuto un significativo contributo in termini di progettualità, iniziative, partnership per corroborare la crescita economica e innovativa del paese.

Il principio di base, che ha reso brillante IBM, è l'integrazione lavorativa e una cultura inclusiva, in cui la gestione e l'inserimento di persone con disabilità, con la valorizzazione di queste ultime, rispondono non solo ad un imperativo morale ma un imperativo di business.

Lo scopo di IBM è creare un ambiente inclusivo, svincolato da ogni ostacolo fisico e logico, che permetta a ognuno di mettere a frutto le proprie potenzialità, massimizzando la produttività aziendale. A tal fine, IBM è dotata di una apposita task force "*People with Disabilities*" che ha il compito fondamentale di favorire <<l'integrazione sociale e lavorativa delle persone disabili, attraverso una gestione allineata e coerente a quella aziendale, dall'altro capitalizzare sulla presenza di una popolazione diversificata all'interno dell'azienda che rispecchi la realtà esterna anticipandone anche nuove esigenze, sulle quali costruire delle nuove opportunità>>¹¹⁸.

¹¹⁷ IBM ritiene l'innovazione come un dono che trascende la semplice tecnologia: usare idee nuove o concetti attuali in modi differenti per ottenere dei cambiamenti rilevanti, con un approccio futurista e favorevole al cambiamento.

¹¹⁸ Cfr. MAPELLI A.- PAOLINO C., "*Il caso IBM ITALIA*" in BOMBELLI M.C. – FINZI E., "*Oltre il collocamento obbligatorio, valorizzazione professionale delle persone con disabilità e produttività nel mondo del lavoro*", edizioni Guerini e Associati Spa, Milano, 2008, pp.188-192.

IBM, dunque, si è contraddistinta anche nel campo della tutela verso persone disabili, favorendone l'inclusione nelle relazioni con le università¹¹⁹, nello sviluppo di nuove tecnologie, collaborazioni con diversi network¹²⁰ e la partecipazione a progetti di sperimentazione e sensibilizzazione.

Tra le progettazioni più importanti vi è la partnership con la Fondazione ASPHI (Avviamento e Sviluppo di Progetti per ridurre l'Handicap mediante l'Informatica)¹²¹, il cui operato si basa sulla convinzione che l'informatica possa essere uno strumento importante per contribuire, con l'assunzione, ad integrare le persone disabili nella società e in azienda.

Alcuni esempi di iniziative promosse e portate a compimento da ASPHI in sinergia con Fondazione IBM Italia sono Web Adaptation Technology e << *Linee guida per l'integrazione dei disabili in azienda*>>¹²², in base alle quali una effettiva integrazione del disabile deve sempre essere possibile, partendo dall'assioma del "collocare la persona giusta nel posto giusto", nella certezza di ottenere risultati importanti sia in termini di produttività che di realizzazione del soggetto.

¹¹⁹ Degna di nota è l'iniziativa denominata "*Academic Partnership Programme*", una collaborazione con le istituzioni accademiche per migliorare l'accessibilità dell'ateneo per agevolare studenti con disabilità. Essa consiste in fornitura di tecnologie provenienti da IBM e la messa a disposizione di un know how a favore di studenti con disabilità, da cui individuare i candidati che entreranno in azienda. Alcuni istituti accademici hanno formato uffici per collocamento obbligatorio, affiancando ai soggetti disabili tutor d'ateneo che assiste il nuovo soggetto assunto in azienda.

¹²⁰ Sono Sodalitas, laboratorio Armonia della SDA Bocconi, Business and Disability. Lo scopo è inserire nella società soggetti disabili europei in qualità di consumatori e lavoratori attraverso un piano di iniziative riguardante tre ambiti diversi: mobilità, accesso alle risorse informatiche e pratiche finalizzate all'occupazione.

¹²¹ ASPHI opera da Bologna, sia in Italia che all'estero, grazie all'impiego di programmi che usufruiscono de "*Information and Communication Technology*".

¹²² Il documento presenta indicazioni su come organizzare azioni e interventi funzionali alle organizzazioni che vogliono contribuire alla realizzazione della propria coscienza sociale nel settore della disabilità.

L'inserimento al lavoro, stando sempre alle Linee guida suddette, è il risultato di un processo graduato in cui si dà la giusta priorità a diversi aspetti quali organizzativi, tecnologici, umani e di accessibilità, tutti funzionali a tale scopo: è riservata particolare attenzione alla predisposizione di ambienti lavorativi e ricreativi accessibili ai lavoratori disabili, idonei a garantire sicurezza e confort per loro indispensabili. È preso in esame il percorso che fa il lavoratore già dal primo momento in cui entra in contatto con l'azienda, proseguendo con le valutazioni dell'ambiente lavorativo, del contenuto e la complessità della prestazione offerta per l'assunzione, per terminare con l'illustrazione delle pratiche per attuare un corretto inserimento mirato.

IBM, oltre alle Linee Guida, ha creato anche un processo per gestire la disabilità, sorretto da una équipe appositamente dedicata, interna all'organizzazione; l'équipe consiste in un gruppo, comprendente figure manageriali e aziendali di IBM, deputate a ruoli e funzioni particolari per garantire il conseguimento dell'obiettivo finale¹²³. L'équipe ha acquisito un bagaglio di conoscenze, competenze tali da portare al massimo grado di soddisfazione la politica aziendale, grazie a una capacità negoziale notevole tra gli uffici interni e le strutture istituzionali esterne.

Il processo assume come fondamentale l'adozione di un approccio corretto e sano

¹²³ L'organigramma manageriale è composto dal responsabile del progetto, garante e referente per tutto l'impianto istituzionale, che dirige l'avvio e la concretizzazione della politica aziendale e di inclusione in ogni sua fase e si rapporta con figure interne ed esterne all'azienda. Alle sue dipendenze, si trova il coordinatore, unico responsabile delle relazioni aziendali su vari livelli ed intermediario tra l'azienda stessa e il mercato del lavoro, al quale sono demandate attività di sponsorizzazione e di sensibilizzazione sulla disabilità.

nei confronti del tema della disabilità e nell'interfacciarsi con soggetti disabili¹²⁴.

La prima tappa del programma prevede un momento di istruzione e illustrazione delle modalità di reclutamento, di gestione dei colloqui individuali che i recruiter dovranno sostenere per individuare i soggetti da inserire. I candidati selezionati sono coinvolti in un percorso che prevede una fase di formazione in aule e una di tirocinio e a seconda dell'esito di una e dell'altro, la successiva assunzione.

È confermato l'abbandono della pratica rappresentata dall'inserimento numerico e impersonale a favore di inserimenti realizzabili solo in caso di piena compatibilità tra caratteristiche dell'iscritto e le mansioni del diversamente abile. Seconda fase del programma è il monitoraggio e la sorveglianza di come si svolge il percorso di inserimento, adottando correttivi laddove dovessero sorgere difficoltà od ostacoli: ciò è avvalorato da un sistema di interconnessione tra l'equipe multifunzionale, il soggetto inserito e l'Università, se coinvolta.

Viene a delinearci, pertanto, il duplice obiettivo che si pone l'equipe, alla base del processo di inserimento operativo di IBM: da un lato garantire uno scambio di relazioni propedeutico al mantenimento di ruoli in grado di soddisfare e di venire incontro alle esigenze di tutti gli attori coinvolti, dall'altro permettere il regolare svolgimento del processo di inserimento, nelle sue varie fasi, controllando e gestendo le relazioni sociali.

A causa di un sistema particolarmente complesso e ampio che viene a delinearci, nel quale opera la politica interventista dell'equipe tecnico, quest'ultimo deve

¹²⁴ “Se si vuole andare oltre il tema dell'obbligo del vincolo legale, è importante lavorare sul modo di pensare in azienda e questo avviene attraverso la formazione manageriale”; così afferma Manuela Puritani, Leader di Diversity and Inclusion di IBM.

preoccuparsi di approfondire diverse aree tematiche: discutere di ogni singolo soggetto per valutare quale inserimento sia a lui e all'azienda più congeniale, verificare lo stato e le condizioni dei luoghi di inserimento e, infine, accertare la realizzabilità economica di certi percorsi, predisponendo in ogni caso risorse finanziarie adeguate e tracciando anche una filosofia di fruizione responsabile di tali risorse.

IBM è sostanzialmente convinta che la soluzione per gestire gli inserimenti lavorativi di tutti sia la capacità di riconoscere e accettare le peculiarità di ognuno, considerando le differenze come un punto di forza e non di debolezza. Solo se tali differenze sono riconosciute, si ha la possibilità concreta di valorizzare le qualità di ognuno e di affrontare e superare quelle caratteristiche percepite come defezioni¹²⁵.

Per facilitare l'inserimento di persone con disabilità, IBM, oltre ad attività di sensibilizzazione e comunicazione interna in tema di disabilità, monitora e controlla la performance del lavoratore oltre alla sua soddisfazione e il grado di fidelizzazione raggiunto. L'azienda, in merito, vuole evitare di assumere un atteggiamento di repulsione e di rifiuto delle debolezze del soggetto, accogliendolo a condizione che si adegui a standard aziendali, e al contempo di assumerlo solo per svolgere un'opera solidaristica senza renderlo produttivo: IBM si è contraddistinta per adempiere agli obblighi di legge ma con uno spirito

¹²⁵ *“È dovere del manager garantire a tutte le sue persone di esprimere le proprie potenzialità, permettendo loro la massima produttività; ovviamente questo può avvenire anche attraverso l'acquisto e la fornitura di apparecchiature tecnologiche o assistive Technologies>>”, così dichiarato da Manuela Puritani leader di Diversity and Inclusion IBM”.*

coscienzioso pienamente solidaristico, comprendendo il forte ruolo sociale attribuitole dalla legge.

Come considerazioni conclusive, l'esperienza, sicuramente tra le più virtuose, offre molti spunti di riflessioni in merito all'obiettivo di rendere complementare l'incontro e la perfetta combinazione tra disabile e azienda; ciò si realizza attraverso la promozione della crescita professionale, acquisendo competenze lavoratori ampie per evitare che il soggetto sia collocato secondo una logica assistenziale, e attraverso la diffusione, nell'ambiente aziendale, di un clima di maggiore tolleranza e apertura verso i lavoratori, senza rinunciare alle esigenze di produzione.

3.2.3. Il caso ASL di Pavia

Come ultima casistica di prassi aziendale, si riporta l'esperienza dell'ASL di Pavia, un ente pubblico, in questo caso un'Azienda sanitaria locale che, nel contesto dell'inserimento lavorativo di persone con disabilità, assume un significato notevole¹²⁶.

L'Azienda sanitaria locale della provincia di Pavia si basa su un modello di gestione di *governance*¹²⁷, il cui obiettivo è ottenere consensi su alcune scelte da

¹²⁶ È opinione comune che l'ente pubblico costituisca l'unica e sicura " *via di scampo*" per le persone con disabilità, in cerca di un'occupazione: negli anni infatti sono stati assunti molti lavoratori disabili presso enti pubblici, senza, tuttavia, rispettare pienamente le quote di riserva stabilite dalla legge n.68/1999.

¹²⁷ Il modello di *governance* si è sempre contrapposto a quello di *government*, il quale consiste in un modello esecutivo, in cui chi ha l'autorità di decidere, porta a decisioni sempre e comunque obbligatorie per tutta l'istituzione.

fare in modo da orientare liberamente le scelte degli attori coinvolti: si tratta della capacità di individuare gli strumenti per risolvere problemi di comune interesse.¹²⁸.

L'intera struttura organizzativa è sorretta da un nucleo di valutazione, che garantisce la sicurezza dei lavoratori, il controllo della gestione della struttura e delle risorse umane. Con riferimento a quest'ultima funzione, l'ASL si avvale di personale formato, con doveri istituzionali ben definiti, puntando sull'incentivazione di atteggiamenti corretti per raggiungere gli scopi aziendali, con l'esaltazione delle doti dei singoli, con fortificazione dello spirito motivazionale e grazie alla produzione di un clima sereno e favorevole per i lavoratori, prevedendo anche forme di sostegno in casi di urgenza o di crisi.

Su un totale di 467 dipendenti, compresi anche lavoratori disabili¹²⁹, alcuni dei quali hanno acquisito lo stato di invalidità durante lo svolgimento dell'attività lavorative, mentre altri già originariamente; si tratta comunque di persone disabili sia fisicamente che psichicamente.

Rispetto agli altri due casi precedentemente esaminati, la disabilità in questione, di cui è affetta una stretta cerchia di dipendenti, presenta un elevato connotato di gravità, rendendo impossibile, per l'ASL, scegliere liberamente i soggetti per occupare i profili richiesti, e rimanendo, pertanto, consentita solamente la

¹²⁸ Cfr. BANDINI F., "Il caso ASL di Pavia", in BOMBELLI M.C. – FINZI E., "Oltre il collocamento obbligatorio – valorizzazione professionale delle persone con disabilità e produttività nel mondo del lavoro", edizioni Guerini e Associati Spa, Milano, 2008, p.230. Cfr. Piano Organizzativo e Funzionale dell'ASL di Pavia.

¹²⁹ Non è stata soddisfatta la quota di riserva del 7% del totale dei dipendenti essendo, infatti, state occupate solo 20 persone facenti parte delle categorie protette. Rimane, tuttavia, un dato da non trascurare se si considera il complessivo panorama aziendale e sanitario italiano: negli ultimi anni si è registrata un incremento negli inserimenti di persone con disabilità in tali strutture, soprattutto, grazie agli incentivi della legge n.68/1999, rappresentati dalla possibilità di stipulare convenzioni tra province e cooperative speciali.

possibilità di adattare quei profili di difficile inserimento e collocazione in altri contesti pubblici.

Le persone diversamente abili inserite nell'ASL sono assegnate ad incarichi amministrativi, generali e di supporto¹³⁰. Attraverso una convenzione stipulata nel 2004 con l'ufficio provinciale per il collocamento e con l'ufficio della Provincia di Pavia che si occupa di persone disabili, l'ASL è riuscita ad assumere personale protetto, adempiendo alla quota di riserva prevista dalla legge n.68/1999.

L'ASL ha adottato anche un procedimento a base concorsuale dedicato solo ai diversamente abili, per gestire la fase di selezione del personale da inserire, attuando così un collocamento non semplicemente obbligatorio, ma mirato su base concorsuale. L'ASL ha scelto di dedicarsi direttamente alla gestione della fase di selezione attraverso il SIL, Servizio di Inserimento Lavorativo, deputato alle attività operative di selezione.

Al termine della selezione, ha inizio la fase di ambientamento delle persone inserite, cui viene affiancato un tutor, incaricato di seguire ogni giorno i soggetti, e in caso di particolare urgenza, chiedere l'intervento di consulenti professionisti dell'ASL.

Dunque, nell'ASL è riscontrato un clima favorevole, solidaristico e socialmente positivo, che invoglia e stimola tali soggetti a valorizzare le proprie doti e capacità lavorativa. Gli altri dipendenti normodotati hanno dimostrato fierezza e soddisfazione nei rapporti che si sono instaurati con i nuovi soggetti inseriti,

¹³⁰ Ad esempio, commessi, archivisti, figure che svolgono attività nel singolo dipartimento, nel settore farmaceutico, e un soggetto addetto all'ufficio Relazioni con il pubblico.

sottolineando come ciò abbia creato un'atmosfera maggiormente propedeutica a una maggiore efficienza aziendale, grazie a una ammirevole apertura e coinvolgimento degno di nota, sia da parte che nei confronti dei soggetti protetti.

Vi sono, tuttavia, taluni aspetti critici, già pocanzi accennati, riscontrati nell'inserimento di persone con disabilità. Il primo ostacolo riguarda, fondamentalmente, la mancanza di conoscenze da parte dell'azienda circa le persone disabili da inserire, dovuta soprattutto alle disposizioni in materia di tutela della privacy; tale asimmetria rende inevitabilmente difficile la ricerca di compatibilità tra il profilo aziendale e quello professionale richiesto, potendo conoscere bene le caratteristiche della persona solo al momento dell'incontro. Per questo motivo, si ha una conoscenza del soggetto solo contestuale e contemporanea all'inserimento, quando sarebbe opportuno, invece, apprendere preventivamente con quali figure professionali occorrerebbe relazionarsi.

Un secondo ostacolo è la piena libertà di cui gode il soggetto inserito durante lo svolgimento della propria mansione; se tale scelta risponde da un lato a un'etica solidaristica e responsabile sul piano sociale, può costituire un pericolo rischioso perché da ogni loro attività o gesto, inerente al rapporto di lavoro nella sua globalità, può dipendere il raggiungimento degli obiettivi posti dall'azienda. Spesso accade che , in una prima fase del rapporto lavorativo, il disabile sia pienamente motivato a dimostrare le sue qualità, svolgendo i suoi compiti con zelo e dedizione, mosso anche dallo spirito di impressionare positivamente il datore di lavoro, ma col tempo può perdere la motivazione , ritrovandosi a svolgere il suo lavoro perché costretto e non perché mosso da uno spirito etico e aziendale; se non

gestita bene, tale questione può diventare un criticità pregiudizievole per la stabilità e la produttività aziendale.

Da ultimo una differenza importante rispetto al settore privato, che costituisce un apparente svantaggio per il pubblico impiego, è rappresentata dalla differenza strutturale nella selezione e inserimento delle persone disabili: infatti, mentre il datore di lavoro privato può ricorrere al collocamento mirato attraverso la chiamata diretta, scegliendo e assoggettando il lavoratore a un periodo di prova per soppesare se la personalità individuata sia confacente alle esigenze di presa, l'ASL si avvale di un *concorso mirato* dopo aver stipulato una convenzione con l'ufficio provinciale per il collocamento; ciò determina che vengono riservati, in via residuale, al settore pubblico solo i disabili più gravi, cosa di per sé accettabile e onorevole che, nonostante richieda una minima compatibilità tra profilo lavorativo e mansioni da assegnare, consente a soggetti, più difficili da collocare, di diventare protagonisti attivi nel mondo del lavoro, dando attuazione e coerenza al passaggio dalla logica assistenzialistica a una maggiormente responsabilizzata, coscienziosa e sensibilizzata in materia di disabilità.

In conclusione, nonostante le difficoltà appena illustrate, i vincoli più stringenti, e le scarse opportunità a disposizione per il settore pubblico, l'ASL di Pavia è stata comunque in grado di conseguire risultati eccellenti riuscendo a coprire, nel tempo, la quota di riserva prevista dalla legge¹³¹.

¹³¹ Il superamento di tali ostacoli è stato agevolato, anche, dal coinvolgimento di attori come il Servizio per l'inserimento lavorativo, la Provincia di Pavia, vari specialisti e professionisti, colleghi che hanno dato il loro contributo in diversi modi.

L'ente pubblico, in questo caso, anche grazie alle sue caratteristiche che gli consentono di offrire tutela ad aspetti di interesse comune, riesce più facilmente a farsi carico di una missione solidaristica e sociale, rispetto all'azienda e al datore di lavoro privato. L'ASL è riuscita a superare l'idea del soggetto disabile come “ *soggetto passivo* ”¹³², assumendo un importante ruolo di protagonista responsabile dell'inserimento e anche integrazione delle persone in questione; <<*ciò avviene da una parte tramite il concorso mirato che consente di mettere la persona giusta al posto giusto, dall'altro tramite il coinvolgimento dei colleghi e dei responsabili che aiutano e supportano le persone con disabilità, ne facilitano il vero e proprio inserimento lavorativo, contribuiscono ai progressi relazionali e al recupero/aumento dell'autonomia*>>¹³³.

Questa esperienza dimostra come l'ente pubblico, nel corso degli anni, sia riuscito a diventare, da un semplice e unico sbocco professionale per persone che presentavano disabilità abbastanza gravi e complesse, un approdo lavorativo specificamente qualificato, poiché, non solo colloca obbligatoriamente i lavoratori per adempiere agli obblighi di legge, ma si preoccupa, soprattutto, di individuare coloro che siano compatibili con le mansioni di lavoro da affidare e con l'ambiente aziendale in questione, garantendo e facendosi promotori di un vero e proprio benessere lavorativo e sociale.

¹³² Concezione secondo cui il disabile è considerato come un soggetto semplicemente da collocare in modo freddo e insensibile, al solo fine di adempiere a un mero obbligo di legge, senza preoccuparsi dei suoi bisogni e della compatibilità tra il disabile stesso e le esigenze aziendali, considerando infatti che un errato collocamento di un diversamente abile all'interno di un'azienda può rivelarsi, addirittura, controproducente per l'efficienza imprenditoriale medesima.

¹³³ Cfr. BANDINI F., “*Il caso ASL di Pavia*” in BOMBELLI M.C. – FINZI E., “*Oltre il collocamento obbligatorio, valorizzazione professionale delle persone con disabilità e produttività nel mondo del lavoro*”, edizioni Guerini e Associati Spa, Milano, 2008, pp. 222-230.

3.3. Il lavoratore disabile, un breve narrazione.

A completamento di quanto descritto, si ritiene interessante, in un'ottica concreta, riportare alcune esperienze di chi ha vissuto l'applicazione che potessero rientrare nella sfera della legge 68/1999.

Dai colloqui è emerso che l'esperienza di singoli che hanno cercato di trovare lavoro, avendo "tra i titoli" l'appartenenza alle 'categorie protette', non sempre è risultata vantaggiosa. Nello specifico, l'aspetto sottolineato è che una azienda privata tende a non assumere un disabile che si presenta a colloquio in base alla 'progressione numerica' come previsto dal collocamento.

Il criterio della scelta del candidato resta, infatti, un elemento sostanziale. La preoccupazione principale nel mercato del lavoro (privato) è che la risorsa, per qualche motivo, sia improduttiva e non compatibile con i ritmi di lavoro a cui tutti gli altri sono sottoposti. Questa preoccupazione, seppur legittima, va a confliggere con l'aspetto, non collaterale, del ruolo sociale del lavoro e della funzione pedagogica dello stesso; il lavoratore con disabilità, ancora oggi, viene percepito come un peso o come un soggetto a cui resta difficile dare una collocazione.

Riporto l'esperienza di un lavoratore, laureato, con una disabilità fisica grave che ha impiegato tre anni per trovare una azienda che gli desse la possibilità di esprimere le proprie potenzialità (anche se dopo un lungo processo).

Nella fase iniziale, il datore di lavoro gli ha proposto una attività di tipo pratico che confliggeva parzialmente con le sue limitazioni fisiche, per cui il lavoratore non si è sentito di porre la sua disabilità quale limite ed ha continuato a svolgere il lavoro assegnato per molti anni.

Nel tempo, la Funzione delle Risorse Umane si è evoluta ed ha avviato un processo di rivalorizzazione del personale, per cui, dopo molti anni, la persona riveste ora, in ambito risorse umane, un ruolo in linea con gli studi svolti.

Questo è un esempio di successo ma non sempre le situazioni lavorative evolvono per il meglio; in molti casi il lavoratore dopo aver ritirato il nulla osta dall'ufficio provinciale del lavoro, si vede negare l'assunzione dall'azienda individuata negli elenchi messi a disposizione dell'ufficio stesso. Il rifiuto apre una trafila nella quale il lavoratore deve avviare un contenzioso e procedere, quando possibile, ad ottenere un risarcimento economico.

Lo stesso intervistato mi ha fatto presente che in diverse occasioni ha dovuto mettere in atto un rito di conciliazione per vedersi riconoscere un risarcimento per la mancata assunzione. Dalla sua esperienza emerge una evidente difficoltà di incontro tra azienda e lavoratore disabile. Per questo motivo si sono venute a creare delle società ad hoc il cui compito è quello di facilitare l'incontro domanda-offerta. Ne è un esempio l'evento organizzato dalla società¹³⁴ che cerca di organizzare eventi di selezione del personale mirato ad utenti con disabilità [...]. Spesso le Aziende vedono nella disabilità oltre al limite oggettivo anche un limite soggettivo. L'Istituto normativo nella sua applicazione cerca di riportare a zero uno squilibrio tra un individuo ed un altro, per garantire a tutti pari opportunità. Purtroppo, questo non sempre è possibile.

Il collocamento obbligatorio permette l'accesso al mondo del lavoro ai disabili ma non sempre le aziende riescono/vogliono assorbire questi lavoratori; a volte per

¹³⁴ www.diversityday.it.

limiti culturali, altre volte per esigenze economiche. Ultimamente si è cercato di risolvere questo aspetto agendo su facilitazioni contributive, ma questo non basta. Nel caso che ho descritto, peraltro positivo, la persona in fase di assunzione è stata inserita con due livelli di inquadramento più bassi per compensare il divario formativo, nel tempo la formazione si è completata ma la distanza è rimasta salariale e di livello.

3.4. Oltre il mero adempimento degli obblighi di legge: la valorizzazione della risorsa umana

Dopo aver analizzato in modo esauriente l'istituto del collocamento obbligatorio sia nella sua evoluzione normativa, nella sua disciplina sostanziale e nei casi giurisprudenziali e aziendali, è di particolare interesse la tematica della valorizzazione dei soggetti diversamente abili assunti in un contesto lavorativo/aziendale.

Prima di valorizzare occorre, tuttavia, portare a compimento un percorso di inserimento mirato, che presuppone un'attività introspettiva del soggetto, che deve essere capace di accettare la propria situazione di disabilità, essendo al contempo consapevole delle proprie risorse e capacità. Essere coscienti di ciò che si può dare è una tappa fondamentale nel cammino di inserimento di un disabile in un ambiente aziendale, nel quale si deve creare un clima conviviale con gli altri colleghi normodotati.

Infatti, se il disabile assunto non risulta essere in grado di accettare la propria disabilità e, mosso da un impeto irrazionale, realizza comportamenti o assume pretese che vanno irragionevolmente ben oltre la sua posizione umana e professionale, si possono produrre effetti negativi e pregiudizievoli per l'equilibrio aziendale, se non sedati tempestivamente.

Perché si abbia un inserimento lavorativo di successo, pertanto, occorre che il disabile, consapevole della sua situazione, si senta parte funzionale e integrante dello svolgimento del ciclo imprenditoriale: assumere un lavoratore, le cui caratteristiche siano seppure confacenti all' esigenze dell'impresa, che non ha la giusta motivazione a dare il suo contributo, a causa della sua componente psicologica non pronta per questo livello, può risultare inutile a tutta l'azienda e addirittura rischioso per la produttività; l'inserimento di un lavoratore demotivato spinge anche l'organizzazione stessa a considerarlo come un componente che non può apportare alcun contributo od utilità.

Per questo motivo, è messo in pratica un meccanismo di inserimento che prevede una collaborazione tra l'azienda e l'associazione provinciale che si occupa della gestione delle liste di collocamento: le due tappe fondamentali del percorso preliminare all'inserimento in azienda sono la determinazione della mansione da assegnare e l'affiancamento di un tutor.

Con riguardo alla prima, le mansioni devono essere organizzate in base alle capacità del disabile e, contestualmente, esonerare i colleghi da tali compiti; le

prestazioni lavorative assegnate saranno di varia difficoltà in base alla gravità dell'invalidità ¹³⁵.

Lo “scarico” della responsabilità delle mansioni più semplici, effettuato nei confronti degli altri colleghi di lavoro, non sempre è vissuto con positività da parte di questi ultimi: infatti si deve cercare di reprimere quegli atti, sicuramente inconsapevoli, con cui si mira a negativizzare l'operato del disabile, senza alcun fine denigratorio o discriminatorio, ma solamente per avocare a sé la funzione che non vogliono finiscano nell'incarico di altri soggetti, vuoi per <<*attaccamento psicologico alla mansione o per la volontà di rimanere nell'esecutivo più semplice perché meno affaticante*>>¹³⁶.

Riguardo la seconda fase, l'inserimento deve prevedere anche l'affiancamento di un tutor al soggetto assunto, inizialmente per i primi quattro giorni e successivamente per due o tre giorni, per i primi sei o nove mesi dall'inizio del rapporto di lavoro, in base alle esigenze flessibili dell'azienda.

Le prime criticità rilevanti sorgono dopo circa il mese e mezzo, a seguito dell'entusiasmo del tirocinante. L'intervento risolutivo del tutor consiste in un'attività di mediazione tra i vari protagonisti, ma deve presupporre le condizioni già illustrate in precedenza, ovvero le buone intenzioni dei colleghi di lavoro a

¹³⁵ Ad esempio, a un soggetto affetto da Sindrome di Down verranno assegnate mansioni di facile svolgimento, raggruppando pertanto le mansioni più semplici, ripetitive, che non implicano particolari attenzioni e adatte per i soggetti che presentano solo invalidità psichiche, sgravandole dagli altri lavoratori normodotati, sui quali saranno concentrate quelle più tecniche e più laboriose.

¹³⁶ Cfr. SANAVIO D. E MESSORI C., ‘*Le opinioni nel mondo de lavoro, gli opinion leaders sul territorio; La rete di sostegno all'inserimento mirato*’, in BOMBELLI M. C. – FINZI E. ‘*Oltre il collocamento obbligatorio*’, edizione Angelo Guerini e Associati SPA Milano, 2008 Biblioteca Luiss, Roma.

risolvere eventuali dissidi e la presenza di capacità sia morali che professionali nel soggetto disabile.

Il tutor è una figura centrale, con la dote di comprendere l'efficienza ed utilità del disabile, in quanto conosce preliminarmente le vicende della persona dell'azienda; egli *<<deve sapere stare in mezzo, tra il lavoratore disabile e l'azienda, accogliendo entrambi, e sapendo leggere entrambi. Il suo successo? È quando non c'è più bisogno di lui>>*¹³⁷. Egli deve essere, inoltre, in grado di percepire quando la sua presenza non è più accettata o risulta essere d'intralcio, in quanto va a negare la libertà del lavoratore.

La valorizzazione delle risorse umane, in questo caso, passa senza dubbio da un inserimento positivo del lavoratore disabile, quando quest'ultimo dimostri di essere sereno e produttivo, rendendo, simultaneamente, migliore anche il clima attorno agli altri dipendenti. Se, da un lato, un atteggiamento collaborativo e comprensivo nei confronti del disabile costituisce importante presupposto per un inserimento lavorativo di successo, occorre, di contro, prestare attenzione a non assumere un'attitudine eccessivamente protettiva verso di lui, per evitare che si senta libero da ogni responsabilità, facendo sobbarcare tutta la responsabilità per la mansione, che lui stesso dovrebbe svolgere, sui suoi colleghi.

Una corretta valorizzazione si ha con un inserimento di successo, che implica che il soggetto disabile adempia alla sua prestazione senza subire eccessive pressioni e dare luogo ad episodi di assenteismo o ammutinamento ingiustificato; egli può

¹³⁷ Cfr. LEPRI C. in <https://www.disabili.com/legge-e-fisco/articoli-legge-e-fisco/-sp-5752>.

chiedere aiuto o sostegno ai suoi colleghi per eseguire il suo compito in modo giusto, dando contezza dei propri limiti.

Per poter valorizzare le capacità del disabile, è importante creare un clima solidaristico, collaborativo e agevole in azienda, che necessita di un atteggiamento di apertura da parte degli altri lavoratori verso il soggetto protetto: egli, notando di avere sostegno, approvazione, e soprattutto l'assenza di tendenze discriminatorie o vessatorie, acquisisce la giusta motivazione per dare il meglio di sé, mettendo a frutto la sua residua capacità lavorativa per il bene dell'azienda. Spesso si riscontrano condotte che consistono nel far ricadere la colpa per eventuali malfunzionamenti del ciclo produttivo sul disabile stesso; ciò avviene quando manca un serio sistema di gestione della situazione, dando adito a comportamenti omertosi con i quali si danneggia in primis il lavoratore in difficoltà e indirettamente anche l'azienda¹³⁸.

L'obiettivo di riuscire a ottenere il massimo dalle prestazioni lavorative del diversamente abile rappresenta una grande soddisfazione per il datore di lavoro, considerando le intrinseche difficoltà che si riscontrano nell'inserire un soggetto protetto in azienda: in merito, gli ostacoli principalmente riscontrati sono la ricerca o creazione di una mansione ad hoc che rispecchi le competenze e le abilità della persona, per avere una produttività maggiore¹³⁹; in secondo luogo, occorre

¹³⁸ È soprattutto in questi casi che è previsto l'intervento risolutivo del tutor.

¹³⁹ Si veda il caso di una persona con sindrome di Down inserita in un'azienda metalmeccanica: egli non sapendo leggere, può, tuttavia, dare il suo contributo con le sue capacità artistiche, disegnando e progettando su carta tutto ciò che occorre per la produzione di un determinato pezzo. È stato riscontrato che, questo modo, i Down riescono a dare un impulso notevole alla produttività in questo senso.

considerare che, durante l'intero arco di svolgimento del rapporto di lavoro, si registreranno inevitabili cali di produttività, per il semplice motivo per cui nessuno, neppure i soggetti normali, sono costanti tutto l'anno; le ultime due questioni riguardano la variegata diversità dei lavoratori con disabilità.

Ciò comporta che ognuno deve essere valutato per le proprie peculiarità indipendentemente da quelle che può presentare un altro soggetto, perché ognuno potrà apportare un contributo diverso ma comunque funzionale rispetto a quello di un altro lavoratore.

Limitatamente ai soggetti diversamente abili, infine, è diffusa l'aspettativa che costoro dimostrino, nel tempo, uno sviluppo migliorativo delle loro condizioni, aspetto che rende sempre possibile un alto tasso di produttività e un sano sviluppo della personalità a condizione che la situazione aziendale riesca effettivamente ad includere il disabile.

Secondo diverse interviste condotte da S. CUOMO E M.RAFFAGLIO per *“Storia di vita, le opinioni nel mondo del lavoro”*¹⁴⁰, la valorizzazione, di cui si discorre, non riguarda solo il profilo professionale e il bagaglio delle conoscenze tecniche di ciascun lavoratore disabile, ma anche e, soprattutto, la loro autostima, riuscendo a comprendere il tipo di apporto che hanno fornito alla produttività dell'azienda, e, su questa scia, a convertire il tutto in entusiasmo per proseguire la loro occupazione in azienda con successo.

¹⁴⁰ Cfr. BOMBELLI M. C.- FINZI E., *“Oltre il collocamento obbligatorio: valorizzazione professionale delle persone con disabilità e produttività nel mondo del lavoro”*, Edizioni Angelo Guerini e Associati Spa, Milano, 2008., pp. 41-42.

Essi hanno dichiarato che il fatto di essere trattati alla stregua degli altri dipendenti, li ha spronati a dare il massimo e a ritenersi assolutamente validi per il contesto lavorativo di cui fanno parte, sottolineando come la menomazione riesca, in certi casi, ad esaltare le loro capacità anziché a reprimerle o a limitarle. Si può evincere come la gestione di personale con disabilità implichi una dinamica di fattori delicati e complessi come normativi, procedurali e culturali.

Le aziende di grandi dimensioni hanno creato, conformemente alla legge, meccanismi e sistemi operativi, procedure e politiche aziendali per regolarizzare alcuni aspetti controversi dell'assistenza dei disabili¹⁴¹.

Si parla soprattutto della capacità delle imprese di gestire direttamente i profili dei soggetti inseriti, non la malattia stessa; ciò può essere spiegato dalla possibile variabilità ed imprevedibilità delle condizioni del soggetto che impediscono di mettere a punto procedure idonee al controllo dell'invalidità. Tuttavia, le aziende riescono a fornire un supporto morale e quanto più possibile clinico, prevedendo la presenza di uno psicologo aziendale che accompagna il malato da inserire al lavoro.

La valorizzazione delle risorse umane con disabilità richiede una combinazione di valori culturali e aziendali, promossa dagli attori coinvolti nella gestione dei profili professionali da occupare in azienda dalle persone con disabilità. Quello che emerge dalla prassi gestionale è il riscontro di una risposta organizzativa lasciata alla discrezione dei protagonisti a diretto contatto con i soggetti disabili: la

¹⁴¹ Si pensi alle iniziative di prevenzione, al rimborso delle spese mediche, alle polizze vita, ai sussidi economici in caso di malattia durevole nel tempo.

predisposizione solidale a fornire aiuto a chi versa in condizioni di svantaggio non è automatica, ma è attuata solamente quando emerge il bisogno esplicito di aiuto da parte di chi soffre la malattia e richiede di essere inserito in un contesto lavorativo.

3.5. La nuova cultura aziendale dell'inclusione e dell'integrazione: il *Disability Management*

La disabilità, stando ad una recente interpretazione della Convenzione Onu “*Diritti delle persone con disabilità*”¹⁴², <<la disabilità è una condizione di cui ogni individuo potrebbe far esperienza durante la sua vita>>. Chiunque, infatti, seppur normodotato, se messo in un contesto nuovo o inizialmente non adatto, può rivelarsi o sentirsi inadeguato per quella specifica sistemazione. Emerge come la disabilità possa aversi anche non per forza nel senso clinico del termine, ma anche proprio in relazione al suo significato letterale, cioè quello di non essere abile ad una certa attività od occupazione.

¹⁴² Approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e ratificata dal Parlamento italiano con la legge 3 marzo 2009 n.18. Convenzione. Tra i suoi principi ispiratori, la Convenzione non prevede nuovi diritti per le persone disabili, ma assicura che esse devono godere, in conformità agli ordinamenti degli Stati di appartenenza, di tutti i diritti riconosciuti agli altri consociati. Il suo scopo è quello di promuovere e assicurare il godimento di tutti i diritti e libertà delle persone con disabilità. La condizione di disabile è ricondotta all'esistenza di barriere che fanno da ostacolo a chi ha il diritto di partecipare in modo effettivo alla società.

Sia per i diversamente abili affetti da malattia psico-fisica che inficia in modo consistente le loro capacità che per coloro che risultano essere disorientati a seguito della collocazione in una posizione per la quale non sono ancora pronti, è nata la *Disability Management*: si tratta di una politica gestionale delle risorse umane, di matrice prettamente aziendale, che mette in atto pratiche ed attività focalizzate sulla valorizzazione e sull'incremento delle capacità lavorative, rimodellando l'organizzazione produttiva per venire incontro e risolvere i problemi di coloro che presentano problematiche di qualsiasi tipo, sia preventivamente che durante lo svolgimento del rapporto di lavoro.

Tale iniziativa è stata promossa, in via ufficiale, dal secondo Programma biennale d'azione "*per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità*", il quale ha suggerito alle aziende private di mettere in pratica progetti per l'istituzione di un organismo interno al contesto lavorativo organico, chiamato "Osservatorio aziendale" e di un "*Disability Manager*"; ciò per perseguire l'obiettivo di "*promuovere l'inclusione dei lavoratori con disabilità nei luoghi di lavoro, a partire dall'inserimento, valorizzando, per tutto il percorso lavorativo, la loro autonomia e professionalità e conciliando le specifiche esigenze di vita, cura e lavoro*"¹⁴³.

Tale figura nasce intorno agli anni Ottanta per soddisfare un bisogno fondamentale di identità e di integrazione che avviene con l'inserimento in un contesto lavorativo. Il *Disability manager* deve essere una persona di fiducia dell'azienda,

¹⁴³ Cfr. "Proposta di II programma di azione biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità in attuazione della legislazione nazionale e internazionale ai sensi dell'art.3, co. 5, della legge 3 marzo 2009 n. 18".

con una corretta formazione e che ricopra un ruolo importante nell'organico aziendale; la sua nomina deve avvenire simultaneamente alla formazione di un *Osservatorio aziendale di garanzia*, che prevede la composizione paritetica di rappresentanti aziendali e sindacali ed, eventualmente, di altri profili (Rspp). Questi progetti sperimentali e di inclusione sono sponsorizzati e monitorati dal ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e dall'Osservatorio nazionale.

Due sono gli elementi che hanno fatto da sfondo alla diffusione e sviluppo delle iniziative di *Disability Management*: la crisi socioeconomica degli ultimi anni, nel bel mezzo della quale sono sorte nuove strategie di inclusione che hanno rappresentato un'occasione importante per le imprese; difatti, la possibilità di valorizzare la persona disabile si configura come uno stimolo per la crescita delle imprese stesse, per aumentare le risorse, in termini di forza-lavoro, e per incrementare quindi la produttività.

Il secondo elemento è l'improvvisa diffusione di nuove metodologie informatiche e tecnologiche, che hanno inciso, in modo sostanziale, sulla riorganizzazione aziendale, preparando il terreno al progetto di *Disability Management*.

Tuttavia, si è presentato come uno scopo non di facile conseguimento, soprattutto a causa dei pregiudizi che si hanno nei confronti delle residue capacità lavorative dei diversamente abili e, in aggiunta, anche dai cambiamenti del *quomodo* della prestazione, sulla base dell'evoluzione della malattia.

Come già sottolineato nel paragrafo precedente, se le esigenze del lavoratore malato non sono soddisfatte, o almeno ascoltate, egli può assumere atteggiamenti

di autoisolamento rispetto alla realtà aziendale in cui è inserito, facendo venire meno l'obiettivo dell'integrazione¹⁴⁴.

Il passaggio da un sistema di collocamento obbligatorio, di natura assistenzialistica, a uno mirato basato su una maggiore sensibilizzazione e responsabilizzazione degli imprenditori sul tema, ha creato le condizioni per una migliore diffusione del *Disability Management*, riuscendo a coinvolgere maggiormente imprese e lavoratori, i quali si sono dimostrati volenterosi a riuscire nell'intento di inserire e integrare.

Il *Disability Management* si è contraddistinto, soprattutto, per la sua attitudine a ridurre al minimo le difficoltà intrinseche ed estrinseche che può causare una disabilità. Il fine è quello di mettere a disposizione del malato degli strumenti di supporto e vantaggi che riescano a massimizzare e valorizzare le prestazioni lavorative, contenendo, il più possibile, gli effetti della malattia: <<la capacità dell'impresa di partecipare attivamente ed efficacemente alla realizzazione di questo sistema di relazioni contribuisce al controllo dei costi, nonché al sostegno dell'occupazione e della produttività>>¹⁴⁵.

Al contempo vuole diffondere una diversa percezione della disabilità, da considerare non come una debolezza ma come una risorsa: i manager sono destinatari di attività formative per favorire un processo di inclusione e di orientamento. È messa in atto un'attività di prevenzione della buona salute e di

¹⁴⁴ Sulla questione, RONCALLO C.-SBOLCI M., *Disability Managers, "Gestire la disabilità sul luogo di lavoro"*, edizioni Ferrari-Sinibaldi, 2011.

¹⁴⁵ Cfr. SHREY D.E., *"Disability Management at the Workplace: Overview and Future Trends, in Encyclopedia of Occupational Health and safety"*, International labor organization, Geneva, 2011.

contenimento della malattia, attraverso <<incontri formativi, screening e counseling gratuiti, importanti indicatori sui malesseri aziendali. Il progetto si dà poi l'obiettivo di entrare in sintonia con ciascun dipendente che decide di partecipare, disposto a mettersi in gioco e consapevole che le attività proposte lo riguarderanno in prima persona. Tra le principali aspettative c'è l'abbattimento di stereotipi e pregiudizi in tema di disabilità>>¹⁴⁶.

Sia in Italia che all'estero¹⁴⁷, il *Disability Manager* è stato pensato e diffuso, soprattutto, per la pubblica amministrazione, come figura intermedia con il compito di agevolare le relazioni tra disabile e datore di lavoro, impiegando rimedi che forniscano ausilio alla persona malata e agevolando, non solo direttamente la vita lavorativa, ma anche tutti quegli aspetti che sono inerenti allo svolgimento della prestazione oggetto del rapporto di lavoro, ad esempio l'accessibilità e la circolazione urbanistica (per recarsi sul luogo di lavoro), il coordinamento delle attività socio-sanitarie (per garantire cure mediche sia periodiche che di emergenza in caso di peggioramento momentaneo della malattia) e l'inclusione aziendale. Il maggior successo nel settore pubblico, rispetto a quello privato, può essere

¹⁴⁶ DEL VECCHIO A., psicoterapeuta Disability Manager e responsabile della divisione *Synergie68*. Articolo pubblicato su *Diversity V*, dicembre 2019, www.synergie-italia.it

¹⁴⁷ Si rimanda a Yukon Public Service Commission, *'Disability Management and Accommodating Employees with Disabilities. Framework'* 2015. Si veda il caso del governo dello Yukon, territorio canadese, nel quale il Disability Manager è impiegato e perfezionato per prevenire e sopportare l'assenza del lavoratore in azienda per malattia o infortunio, con strumenti come il congedo per malattia, progettazione di benefici e adeguamenti delle mansioni ad un livello più basso al momento del rientro in azienda.

La prassi canadese offre un esempio importante di cosiddette *best practices* messe a disposizione delle aziende, di cui al sito <http://www.tbs-sct.gc.ca/hrh/dmi-igi/tool-outil/intro-eng.asp>: vi è delineata la guida fornita a supporto dei datori e dei responsabili delle risorse umane per gestire i lavoratori affetti da disabilità cronica, nel momento in cui riprendono a lavorare, mentre sono somministrate le rispettive cure.

spiegato per via dei margini di flessibilità, visioni collaborative e di cooperazione per quanto riguarda la gestione delle risorse umane, traguardi che il settore privato ancora non è in grado di raggiungere.

La mancanza di strumenti specifici per fronteggiare le controindicazioni di una malattia cronica o di una disabilità può portare il rischio perdere il residuo patrimonio di conoscenze del lavoratore diversamente abile: per questo motivo, il *Disability Management* e le *best practices* mirano a realizzare un nuovo modello di Welfare, da attuare soprattutto in azienda, avvalendosi di una consulenza medica organizzativa, finalizzata a diffondere un clima di benessere e di agio all'interno del luogo di lavoro.

Si delinea una pratica gestionale che effettua una mappatura della cultura organizzativa nei confronti della disabilità e della diversità, partendo dall'analisi dei bisogni dei lavoratori, sia disabili che non, per poi predisporre strumenti standardizzati e iniziative mirate di supporto.

L'aspetto innovativo di questo progetto, nonché punto di forza, consiste nella flessibilità e adattabilità in base al tipo di azienda che ci si trova davanti: il minimo comun denominatore è la convinzione che un cambiamento culturale, promosso dal basso, sia necessariamente richiesto per diffonderlo su tutta la popolazione lavorativa di un'azienda.

Tali interventi rappresentano un'occasione impeccabile per padroneggiare la competitività sul mercato e contenere i costi economici e sociali in relazioni a fattori variabili ed aleatori che incidono in modo consistente sulla produttività; <<gli stessi interventi permettono alle imprese di rendersi parte attiva e

responsabile nella creazione di un sistema di protezione del lavoratore maggiormente perfezionato e, quindi, più efficace, con risvolti positivi per l'intera società>>¹⁴⁸.

Tale traguardo è stato raggiunto anche dalla Pubblica Amministrazione, grazie alla Riforma Madia, che ha previsto la nomina, da parte delle grandi PA (occupanti più di 200 dipendenti), di un “*responsabile dei processi di inserimento*”, senza implicare alcuno nuovo onere per le casse dello Stato, ma avvalendosi solo delle risorse umane, economiche e strumentali, interne alla pubblica amministrazione.

Lo scopo¹⁴⁹ per la PA è quello di assicurare una concreta integrazione nell'ambiente di lavoro per persone disabili ai sensi della legge n.68/1999; è, altresì, nominato dal ministro per la Semplificazione e la pubblica amministrazione, una “*Consulta nazionale*”, formata da rappresentanti delle PA centrali e periferiche, previa audizione della Conferenza unificata, dei sindacati più rappresentativi e delle associazioni di categoria.

Così facendo, l'azienda riesce a adattarsi ad un mercato del lavoro in continua evoluzione, distinguendosi per lodevoli iniziative e progetti nel campo della solidarietà e divenendo protagonisti attivi di un percorso di sensibilizzazione e di

¹⁴⁸ Si veda DEL DUCA D., SILVAGGI F, “*Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro*”, ADAPT, Università degli studi di Bergamo. ADAPT.

¹⁴⁹ Tra le finalità perseguite si registrano: l'elaborazione di piani per adempiere agli obblighi di legge (n.68/1999), previsione di interventi mirati per adottare accomodamenti ragionevoli presso i luoghi di lavoro, ai sensi dell'art.3, comma 3-bis, D.Lgs n. 216/2003, e il monitoraggio dell'obbligo di trasmettere annualmente, da parte delle PA, alla Consulta, al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri e al ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, la comunicazione circa i posti riservati ai diversamente abili, della quota di riserva, non coperti e di un programma dettagliato per rimediare a tale inadempimento legali, rispettando i vincoli di legge in materia di assunzione da parte delle pubbliche amministrazioni.

protezione personalizzata di lavoratori con abilità diverse che hanno, sicuramente, una incidenza positiva sulla società¹⁵⁰.

¹⁵⁰ Cfr. art.17, com. 1, lett. z, legge 7 Agosto 2015, n.124.

CONCLUSIONE

L'aver approfondito tale argomento mi ha dato modo di riflettere principalmente sulla posizione che ha raggiunto, al momento, il diversamente abile nella società, ancor prima che nella realtà lavorativa. Avendo avuto modo di leggere testimonianze e interviste in tema di disabilità, è emerso come, ancora oggi, ci sia un più che velato pregiudizio verso tale categoria di persone: il timore, la paura e, soprattutto, alla mancanza di affidamento nel relazionarsi con un disabile, sono i principali sentimenti diffusi tra la collettività.

Ciò, inevitabilmente, si ripercuote anche nella realtà lavorativa, specie in ambito privato, dove il datore di lavoro, ancor prima di manager e responsabile gestionale, è una persona, che risente delle correnti di pensiero e delle opinioni della società in cui vive. Nonostante diversi interventi normativi messi in atto dal legislatore e pronunce del giudice supremo di legittimità, con l'intento di agevolare la posizione del diversamente abile nella dinamica del rapporto di lavoro, i risultati, al momento, non sono soddisfacenti: contratti di lavoro a termine, precarietà, tentativi di elusione della norma, sono i principali vizi che si registrano nell'applicazione della normativa sul collocamento obbligatorio.

La figura del Disability Manager, la possibilità di stipulare convenzioni per l'assunzione, la chiamata nominativa, non più numerica, l'adibizione a mansioni compatibili con lo stato di disabilità sono, senza dubbio, espedienti preziosi disposti dal legislatore, per indirizzare nella direzione della collaborazione e integrazione, il rapporto tra datore di lavoro e diversamente abile; l'unico problema

sta nel fatto che l'intero sistema dispositivo pone al centro solamente la figura professionale del disabile, trascurando, in concreto, una vasta gamma di aspetti che riguardano la sua proiezione nella società, che rappresenta lo sfondo in cui egli lavora.

Come ho avuto modo di sottolineare, è assolutamente necessario che sia consolidata e fatta propria la cultura della disabilità e di chi è più svantaggiato, scopo principale cui tende la nostra Carta costituzionale, che all'art. 38 prevede che *“ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale; i lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria; gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale”*.

La legge n.68 del 1999 pone al centro la figura professionale del disabile e non la sua persona: per ottenere un'inversione di rotta sarebbe opportuno, innanzitutto, infondere una forte e significativa sensibilizzazione e responsabilizzazione sul tema della disabilità, e in secondo luogo, inasprire le sanzioni previste per i datori di lavoro privati e pubblici inadempienti, incrementando però la vigilanza ed i controlli sul rispetto della normativa.

I soggetti appartenenti alle categorie protette sono anche denominati *“diversamente abili”*; ciò non descrive una totale incapacità ad agire, ma una abilità diversa nello eseguire attività che altri soggetti non potrebbero svolgere con gli stessi risultati.

Il loro inserimento deve rappresentare un'occasione per dimostrare come la diversità sia un bene prezioso, una risorsa e non un tabù o un ostacolo da aggirare a qualunque costo. Istruzione, formazione, accompagnamento mirato sono le tappe fondamentali per valorizzarli, migliorarli e, così, incrementare la produttività dell'azienda; il disabile, non in grado, da solo, di esternare le sue qualità, necessita di un sostegno funzionale sia ad un corretto inserimento nella realtà sociale e nell'apprendimento di una specifica prassi lavorativa per esaltarne i punti di forza. È importante, in sede di costituzione del rapporto di lavoro, intraprendere un breve percorso di adattamento nell'azienda, soprattutto per scongiurare problematiche ambientali tra il soggetto inserito e gli altri colleghi, creando un clima di collaborazione e solidarietà, di sicuro giovamento per la produttività.

Dunque, la strategia vincente è porre la persona del disabile al centro del sistema normativo, indirizzando gli imprenditori ad adottare una politica di inclusione lavorativa e personale, per renderlo parte integrante e, al contempo, essenziale dell'organico aziendale e della società.

In conclusione, se è vero che il legislatore ha fatto in modo che fosse delineato un piano di politiche attive del lavoro per mettere a punto un sistema di collaborazione e inserimento lavorativo del disabile, abbandonando la logica puramente assistenzialista a favore di una più mirata e coerente con la situazione dei disabili, è, altresì, innegabile che tutto questo è insufficiente per realizzare pienamente l'obiettivo cui mira la legge n. 68 del 1999, essendo infatti richiesto un passo oltre la rigida chiusura mentale del contesto sociale verso questi soggetti, per abbracciare una concezione solidaristica e di inclusione dei disabili.

Solo quando la figura del disabile sarà realmente considerata nella sua interezza, comprensiva soprattutto dei suoi bisogni, potrà ritenersi definitivamente sconfessata la convinzione per cui alla disabilità corrisponderebbe l'incapacità totale di essere produttivi, dimostrando, invece, come il loro inserimento costituisca un bene prezioso, una risorsa e non un tabù o un ostacolo da aggirare a qualunque costo.

BIBLIOGRAFIA

ANGELONI S., “*Il disability management integrato. Un'analisi interdisciplinare per la valorizzazione delle persone con disabilità*”, in *Quad. Mon. Riv. Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale*, n. 94. 2011, Rirea Editore, Roma.

BELLAVISTA A., voce *Assunzione obbligatoria*, in *Enc. dir., Agg.*, vol. I, Milano, 1997, 158 ss.

BIANCHI D'URSO F. – VIDIRI G., “*Luci ed ombre sulla nuova disciplina delle assunzioni obbligatorie*”, in *Mass. giur. lav.*, 2000, p. 722 ss.

BOMBELLI M.C., FINZI E., “*Oltre il collocamento obbligatorio, valorizzazione professionale delle persone con disabilità e produttività nel mondo del lavoro*”. Edizione “Angelo Guerini e associati SPA”, Milano, 2018, Biblioteca Luiss, Roma

BRUZZONE S., “*L'inclusione lavorativa e gli accomodamenti ragionevoli: prime riflessioni*”. Bollettino Adapt, 2016.

BUFFA F., “*La disciplina lavorativa e previdenziale per i diversamente abili*”, Milano Giuffrè, 2009 p. 369-376,

CARINCI F., “*Riforma costituzionale e diritto del lavoro*”, in *Arg. dir. lav.*, 2003, pp. 17 ss.

CINELLI M., “*Diritto della previdenza sociale*”, Torino, 2012, pp. 167 ss.; “*Occupazione, protezione sociale, nuovi modelli di welfare: alcune riflessioni, in Ius*”, 2010, p. 429; “*Competitività, flessibilità delle tutele, diritti fondamentali*”, in *Riv. it. dir. lav.*, 2009, I, p. 299

COLAPIETRO C., “*Diritto al lavoro dei Disabili e Costituzione*”, in *Dir. rel. ind.*, 2009, p. 607; p.617

DEL PUNTA R., “*Diritto del lavoro*”, V ed., Milano, 2012, p.394

FERRARO G., “*Tutela dei disabili e poteri imprenditoriali*”, in LA MACCHIA C., “*Disabilità e Lavoro*”, pp. 335 ss.

FRANCESCHELLI M., “*Considerazioni sulle proposte di riforma della disciplina delle assunzioni obbligatorie*”, in *Riv. Dir. Lav. RGL*, 1981, p. 415

GAROFALO D., “*La normativa nell’articolazione delle fonti interne*”, in LA MACCHIA C., “*Disabilità e lavoro*”, cit., p.225; “*L’inserimento e l’integrazione lavorativa dei disabili tramite convenzione*”, in *riv. Dir. Sic. Soc.*, 2010, 231

GEISEN T., HARDER H.G., “*Disability management and workplace integration*” in “*International research findings, Routledge*”, Londra, 2011.

GHERA E., “*Diritto del lavoro*”, Bari, 2011, p. 342

GIUBBONI S., “*Il licenziamento del lavoratore disabile tra disciplina speciale e tutela antidiscriminatoria*”, in La Macchia C., “*Disabilità e Lavoro*”, p. 363.

ICHINO P., “*Diritto al lavoro e collocamento nella giurisprudenza costituzionale*”, in *Gior. dir. lav. e rel. ind.*, 1988, p. 28 ss.

INDICITALIA, “*LAVORO*”, Assago: Wolters Kluwer, biblioteca Luiss, Roma. pp 245-268.

LA MACCHIA C., “*Il collocamento quasi obbligatorio delle persone disabili*” in **M. CINELLI, G. FERRARO, O. MAZZOTTA.**, “*Il nuovo mercato del lavoro, dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*”, Giappichelli Editore-Torino. Biblioteca Luiss, Roma, pp. 702-716.

LAMBERTUCCI P., “*Le discipline speciali in materia di collocamento dei disabili e di lavoro dei cittadini extracomunitari*” 2014 in ‘*Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale*’. Torino: UTET giuridica, 2013, pp. 589-628.

LAMBERTUCCI P., “*La riforma del collocamento obbligatorio*” in “*Collocamento e mercato del lavoro*” ... Torino: UTET giuridica, 1987, p. 165-172.

LIMENA F., “*L'accesso al lavoro dei disabili*”. 2004 p. 311-318., CEDAM Padova, Biblioteca Luiss, Roma, pp. 311-318.

LOY G., “*La normativa internazionale, dell'Europa e degli Stati Uniti*”, in La Macchia C., (a cura di) “*Disabilità e lavoro*”, cit., p. 33.

MARCELLI F. – SENSOLI C., “*L'inserimento lavorativo del portatore di handicap*”, in *Difesa sociale*, 1997, 1, p. 106.

MARESCA A., “*Rapporto di lavoro dei disabili e assetto dell'impresa*”, in *Arg. dir. lav.*, 1999, p. 659 ss.

MASSI E., “*Assunzione di personale disabile; computo ed esonero parziale*”, in *Dir. prat. lav.*, 2012, p.37, p.2311.

MAZZOTTA O., “*Diritto del lavoro*”, IV ed., Milano, 2011, pp. 391 ss.

MISCIONE M., “*Dialoghi di diritto del lavoro*”, Giuffrè Milano, 2001, pp. 150 ss.

MULLER R., “*La salvaguardia dell'occupazione. Il collocamento obbligatorio*” in P. Cendon ‘Diritti della persona. Giurisprudenza critica’ Torino: UTET giuridica, 2005, p. 937-944

NAPOLI M., “*Disegno di legge delega e modifiche al Titolo V della Costituzione*”, in *Dir. Rel. Ind.*, I, 2002, p. 365 ss.

NAVILLI M., “*I lavoratori disabili e il collocamento mirato*”, in “*Mercato del lavoro*”, Padova CEDAM, Trattato di diritto del lavoro, 2012, p. 275-346

PERA G., “*Assunzioni obbligatorie e contratto di lavoro*”, Milano, 1965 e ID., voce “*Assunzioni obbligatorie*”, in *Enc. Giur. Treccani*, vol. III, Roma, 1988.; “*Assunzioni obbligatorie e contratto di lavoro*”, Giuffrè Milano, 1970

PERA G., “*Invalidi e mutilati*”, in *Enc. dir.*, XXII, p.542.

RANFAGNI A., “*Il ghetto dei disabili*”, in *Dir. e lav.*, 2011, 8, pp. 7 ss.

RAVICCHIO F., REPETTO M., TRENTIN G., “*Formazione dei formatori in smart working per disabili: come valutarne le ricadute*” TD Tecnologie Didattiche, 23(2), 2015, pp.102-111.

RICCA L., “*L'avviamento nel collocamento obbligatorio ed il processo di mobilità*” in “*La mobilità dei lavoratori e la disciplina del collocamento*” ... Milano, Giuffrè, 1982, p. 135-140

STAIANO R., “*Lavoro e disabilità*” in **CENDON P.** “*Il diritto privato nella giurisprudenza: Lavoro II il lavoratore*”, UTET Giuridica Torino, biblioteca Luiss, Roma, pp 547- 563

SAFFIRIO F., “*L'assunzione obbligatoria al lavoro dei mutilati e degli invalidi civili*”, in *DEc*, 1963, p. 103.

STEFANOVICHIJ S., *“Disability management, Welfare e permessi solidali”*, Cisl, 28 giugno 2017, in *“Approfondimento 2: il responsabile dell’inserimento lavorativo, dei processi di inserimento e il disability management”*, Edizioni Lavoro, Roma. pp 71-73.

TULLINI P., *“Il diritto al lavoro dei disabili: dall’assunzione obbligatoria al collocamento mirato”*, in *dir. mer. lav.*, 1999, pp 332 ss.

VALLEBONA A., *“La nuova disciplina delle assunzioni obbligatorie”*, in *Mass. Giur. lav.*, 1999, pp 476 ss.

ZILIO GRANDI G., *“Collocamento obbligatorio e categorie protette”*, in **CENDON P.** *‘Il risarcimento del danno non patrimoniale: il diritto privato nella giurisprudenza, parte speciale’*, Utet giuridica, Roma, Biblioteca Luiss, pp. 2411-2419.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con *“Proposta di II programma di azione biennale per la promozione dei diritti e l’integrazione delle persone con disabilità in attuazione della legislazione nazionale e internazionale ai sensi dell’art.3, co.5, della legge 3 marzo 2009, n.18”*

Art 4-32-38 Cost.

D.l. n. 1032/1917

Legge n. 1312/1921

Legge n. 375/1950

Legge n. 1539/1962

Legge n. 367/1963

Legge n. 68/1999

Legge n. 482/1968

Art. 3 legge n. 68/1999

Art. 5 legge n. 68/1999

Art. 9 legge n. 68/1999

Art. 16 legge n.482/1968

Art. 1, co. 7 legge n. 68/1999

Art. 2 legge n. 68/1999

Art. 5. Co. 4 legge n. 68/1999

Art. 9, com. 6 legge n. 68/1999

Art. 13, com. 8 legge n.68/1999

Legge n. 300/1970

D.P.R n. 70/1999

D. Lgs. n. 151/2015

Legge n. 92/2012

Legge n. 104/1992

Art. 8 legge n. 104/1992

Art. 18 legge n. 300/1970

Art.7, comma 8, D.P.R. n. 333/2000

Art. 15, com. 1, Carta dei diritti fondamentali UE

Art. 26, Carta dei diritti fondamentali dell'UE

Documento COM n. 636, *“Strategia europea sulla disabilità 2010-2020: un rinnovato impegno per un'Europa senza barriere”*, in europa.formez.it.

Art 5 dir., n. 78/2000 CE *“Soluzioni ragionevoli per i disabili”*

Cass., n. 7524/ 2017

Cass., n. 10576/2017

Cass., Sez., lav., n. 32158/2018

Cass., Sez., lav. n. 4315/2017

Cass. Sez. Lav., n.1213/2011

Cass., sez. Lav., n.19349/2010

Cass., n. 2383/2015

Cass., n. 10072/1994

Cass., n. 13521/2002

Cass., n. 20450/2006

Cass., n.16621/2005

Cass. Sez. Lav. n.19609/2014

Cass., Sez., Lav. n. 7968/2006

Cass., Sez. Lav. n.5661/2004

Cass., Sez., Lav., n. 5793/1990

Cass. n.5413/2003

Cass. n.5066/2000

Cass. n.11700/1995

Cass., SS.UU., n. 5806/1998

Cass. SS.UU. n.21196/2017

Cass. Sez., Lav., n. 2246/1987

Cass. Sez., Lav., 2402/2004

Cass. Sez. Lav. n.6017/2009

Cass. Sez., Lav., n. 5661/2004

Cass. Sez. Lav., n.16621/2008.

Cass. SS.UU. n.7991 e n. 27992/ 2013

Cons. St., sez. VI, n. 4181/2007

Cons. St., n.1052/1958

Cons. St., sez. V, n.1806/2002

T.A.R. Napoli, sez. IV, n. 525/2019,

.

SITOGRAFIA

www.synergie-italia.it, DIVERCITY V, DICEMBRE 2019

wwwDiritto.it, (fondatore Francesco Brugaletta) “*Diniego di assunzione di un dipendente disabile, vincitore del concorso pubblico ma carente del requisito di disoccupazione ex lege 68/99*” Di TAGLIALATELA T., in *Diritto amministrativo*

www.Laleggepertutti.it, “*Un disabile può essere licenziato?*” di ARROI C.

www.Welforum.it, “*La legge n.68/1999: criticità e prospettive*” di PONTRADOLFI F., 16 novembre 2018.

www.Superabile.it/inail (il contact center integrato per la disabilità). “*La domanda per gli incentivi per i datori di lavoro che assumono lavoratori con disabilità*”, di TORREGGIANI A., 2020.

www.Fondazionepromozionesociale.it: “*Per un’adeguata riforma del collocamento obbligatorio*” di SELLERI G., *Prospettive assistenziali*, n.75 luglio-settembre 1986.

www.StudioLegaleAquilani.it, “*Storia della normativa sul collocamento obbligatorio*” di AQUILANI M., 21.06.2011.

www.Ilmigiornale.org, “*Disabili e diritto al lavoro*” di LIPPI F. ,10 settembre 2018

www.Ilgiuslavorista.it/, “*Centro per l’impiego*”, di LAPPONI S., 22 maggio 2014

<http://www.tbs-sct.gc.ca/hrh/dmi-igi/tool-outil/intro-eng.asp>

<http://www.bollettinoadapt.it/bollettino-adapt/ordinario/archivio-bollettini-ordinari/>

<http://www.handylex.org/cgi-bin/temi.pl?v=a&d=h&c=4400>

<https://www.superabile.it/cs/superabile/lavoro/collocamento/gli-accomodamenti-ragionevoli-per-garantire-linserimento-lav.html>

www.utetgiuridica.it

www.diversityday.it.