

# **NUOVI INTERVENTI PER LA COLLOCAZIONE DEI DIVERSAMENTE ABILI Punto di arrivo o di partenza?**

*di Vincenza Balzano\**

Sommario: 1. Introduzione. 2. Il collocamento mirato. 3. Conclusioni.

## **1. Introduzione**

La L. 12/03/1999 n. 68, ha sostituito l'ormai vetusta legge n. 482 del 1968, avendo come finalità la promozione dell'inserimento e della integrazione lavorativa delle persone disabili nel mondo del lavoro attraverso servizi di sostegno e di collocamento mirato.

Uno degli aspetti più salienti, introdotti con la novella del '99, è il principio sancito dall'articolo 8 in tema di elenchi e graduatorie riferiti ai lavoratori disabili. Particolare rilevanza assume il disposto del 5° comma del ridetto articolo dal quale si evince che i lavoratori disabili licenziati, per riduzione di personale o per giustificato motivo oggettivo, mantengono la posizione in graduatoria acquisita all'atto di inserimento nell'azienda; non dovranno richiedere una nuova iscrizione con decorrenza ex nunc, recando una disposizione di favore frutto di una scelta discrezionale del legislatore operata in base ad un bilanciamento tra la tutela del disabile già beneficiario di un atto di avviamento e quella degli altri disabili in

attesa ancora del primo atto di avviamento. Tutela che proprio per l'eccezionalità della garanzia ed il contesto normativo nel quale è collocata, va interpretata nel senso che il mantenimento della posizione di graduatoria presuppone che l'avviamento al lavoro del disabile sia avvenuto in forza di collocamento obbligatorio e non già di collocamento ordinario.

Un caso giurisprudenziale di particolare interesse è quello sul quale si sono espresse le Sezioni Unite della Corte di Cassazione con la sentenza n. 8452 del 2 aprile 2008.

Corte chiamata a decidere in ordine alla legittimità del diritto di un lavoratore disabile, e quindi assunto non in forza di collocamento obbligatorio ma ordinario, ad essere reinserito in graduatoria nella stessa posizione prevista dall'articolo 8 comma 5 della L. n. 68/1999.

La Corte con la sua pronuncia, nel ribadire la eccezionalità della disposizione che consente al lavoratore disabile di conservare l'anzianità di iscrizione in graduatoria pur avendo beneficiato di un atto di avviamento al lavoro, ha precisato come tale eccezione abbia per indefettibile ed irrinunciabile presupposto il fatto che l'avviamento al lavoro del disabile sia avvenuto in forza di collocamento obbligatorio.

Pertanto, il senso della norma, introdotta con l'art. 8, co. 5, della legge 12/03/1999 nel pieno rispetto del principio sancito dall'articolo 38, co. 1, della Costituzione secondo cui "... ogni cittadino

---

\* Laurea in Giurisprudenza conseguita a Bari il 24 ottobre 2009.

Dalla tesi di laurea: *La tutela dei disabili nel mondo del lavoro.*

*inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale,"* è quello di operare un bilanciamento fra la tutela di un disabile che abbia già beneficiato di un atto di avviamento al lavoro e quella da prestare in favore di altri disabili ancora in attesa del primo atto di avviamento.

E il legislatore ha in via eccezionale ritenuto di dover privilegiare il disabile già beneficiario di un atto di avviamento al lavoro concedendogli il privilegio di poter conservare la posizione acquisita in graduatoria all'atto dell'inserimento in azienda, invece di richiedergli una nuova iscrizione con decorrenza *ex nunc*.

## **2. Il collocamento mirato**

Il "Collocamento Mirato" s'inserisce in questo contesto e va a prestarsi come servizio a favore di un bacino di riferimento che coinvolge soggetti affetti da minorazioni fisiche, psichiche o sensoriali oltre che i portatori di handicap intellettuale, con invalidità accertata del 33% o i non vedenti al 100% o con residuo visivo pressoché inesistente.

Il punto di snodo di questa produzione legislativa ad hoc è l'art. 2 della legge del 1999 n. 68 se si pensa che solo da questo intervento s'è riconosciuta in toto la possibilità di una valorizzazione delle professionalità di soggetti diversamente abili. Le azioni positive sono avanzate da un lato in favore di una conservazione (custodita perché valida) delle "quote di riserva obbligatorie", espressamente indicate dalla legge nella loro massima percentuale, e, dall'altro, nella contemplazione di rimedi in caso d'infortunio o malattia del soggetto lavoratore non abile.

A conferma, la impossibilità della destituzione dalle mansioni conferite da sempre ad un lavoratore disabile nel caso in cui esso si trovi a non poter svolgere la

propria attività da contratto per vis maior: la garanzia prevista dal legislatore è un possibile inserimento lavorativo alternativo.

Ma la detta disciplina spazia ancora, s'inerpica in altri diversi parametri, individua i settori cui corrispondere esoneri contributivi o esclusioni totali o esclusioni parziali nei confronti del rispetto della legge ivi proposta.

A rigore, punta l'accento in questa modalità: evidenzia come ESCLUSI totalmente coloro che operano nel trasporto aereo, marittimo e terrestre e come PARZIALMENTE ESONERATI alcune aziende o datori pubblici e privati che hanno un'attività che impedisca di procedere all'assunzione dei disabili.

Non s'ignora il fatto che il rimedio concreto adoperato dal legislatore a proposito di tali ultimi soggetti citati sia l'OBBLIGAZIONE EX LEGE di un versamento tassativo nella corba del Fondo Regionale per ciascuna unità non assunta.

Una rete burocratica che si appoggia, materialmente, ai servizi di collocamento obbligatorio che altro non sono che quegli uffici individuati dalle Regioni che si occupano della tenuta delle liste, del rilascio delle autorizzazioni e della stipula delle convenzioni. Con questo trova nascita il Collocamento Mirato, oggetto della Tesi di cui mi sono occupata.

Gli occhi posano lo sguardo su quegli accorgimenti legislativi ineccepibili che si sposano con una esigenza di carattere sociale. Il datore di lavoro non può chiedere al disabile una prestazione non compatibile con le sue minorazioni.

E' un'ovvietà, ma nei riscontri esistenziali porta spesso a dimenticanze. Nella vecchia concezione del principio "ignorantia iuris non excusat" una superficialità fattiva sarebbe stata inaccettabile, nella nuova invece no.

Ma il legislatore si guarda bene dal creare un sistema che non tuteli le ragioni di urgenza sociale.

Ed ecco perché torna in gioco il "Collocamento mirato".

Con esso, difatti, si contemplan, circostanze d'impossibilità di reinserimento del disabile nell' ambiente lavorativo per definitiva incapacità nello svolgere la routinaria prestazione professionale.

La realizzazione del principio sancito dall'art. 2 è prevista dall'art. 6 della L. n. 68/69, dove si affidano ad un "comitato tecnico", composto da esperti del settore sociale medico-legale, i compiti relativi alla valutazione delle rimanenti capacità lavorative, alla definizione degli strumenti volti alla predisposizione di controlli periodici sulla permanenza delle condizioni di inabilità.

Il passo successivo messo in piedi dal legislatore, è l'immediato AVVIAMENTO OBBLIGATORIO di altro disabile, fruitore della quota d'ingaggio prevista (altro insomma non è che sostituzione di uno con un altro, avente qualsiasi tipo di disagio motorio e psico-mentale).

Ci si può dunque chiedere a questo punto in che modalità vengano inseriti i disabili e se vi siano strutture predisposte per facilitare l' iter di assorbimento nel mondo lavorativo di questi soggetti.

Certo che sì: si parla, espressamente, di CONVENZIONI che non tracciano confini di operatività labili ma efficaci, a mio modo di vedere. Basti pensare alla definizione dei tempi di assunzione (perimetrata, cui non si può sfuggire da intenti scavalatori), delle modalità di assunzioni, dello svolgimento di tirocini con finalità formative e di orientamento.

Punto di partenza è il D.Lgs. 469 del 1997, nel suo art. 4, il quale prevede la predisposizione di Centri per l'impiego ovvero uffici che, sentito il parere delle Commissioni Provinciali di Concertazione di cui all'art. 6 del medesimo D.Lgs. 469/1997, stipulano con i datori di lavoro, che lo richiedono, le apposite convenzioni previste dalla legge, come si evince dall'art. 6, legge n. 68/1999.

Altro punto d'intervento previsto è il collegamento tra datori privati e pubblici e Consorzi nonché Cooperative Sociali oppure, se non queste, le diffusissime organizzazioni di volontariato iscritte nei Registri Regionali di cui all'art. 6 della Legge 11 agosto 1991, n. 266.

Doveroso dire, a tal proposito che Il Ministero del Lavoro con la circolare 4/2000 ha ritenuto opportuno che siano individuati nel regolamento di esecuzione, dei requisiti che offrano garanzia di serietà della cooperativa o del professionista disabile presso cui si effettua il distacco, che potrebbero individuarsi a tal fine nell'iscrizione da almeno 1 anno nei rispettivi Albi.

Questo fa intendere come al momento vi sia una modularità delle modalità di inserimento, che consentono di rendere flessibili le possibilità di adempimento all'obbligo di assunzione.

L'ingranaggio predisposto dalle nuove avances legislative è decisamente meno rigido.

In passato infatti, il tutto era irrigidito da un avviamento lavorativo tramite ufficio di collocamento che, a seguito di espressa richiesta del datore di lavoro, soddisfaceva la sua obbligazione tramite la cd. "classificazione per categorie".

Impiegatizia ed operaia. La rigidità del sistema è la causa principale del malfunzionamento del sistema del collocamento obbligatorio, avendo dato vita al problema della mancanza di una selezione attitudinale dei lavoratori avviati obbligatoriamente.

Realmente, questa rigidità del sistema è frutto di un'interpretazione limitativa che è stata data della L. 482/68.

Si rileva, a favore della tutela della professionalità dei soggetti invalidi, una pronuncia sola della Corte di Cassazione, nella quale si afferma che "l'impiego di un lavoratore appartenente alle categorie protette in modo non conforme alle sue capacità ed alle sue aspirazioni, nuoce non

solo all'impresa, ma anche e soprattutto al lavoratore stesso"; in base a tale interpretazione, era da ritenere che gli uffici del lavoro, nell'evadere le richieste di avviamento, dovessero avviare al lavoro in primis gli iscritti negli elenchi in possesso delle qualifiche e specializzazioni indicate nelle richieste stesse, e soltanto qualora ne fosse stata accertata l'inesistenza, potessero essere avviati al lavoro altri iscritti, con l'obbligo per i datori di lavoro di assumerli.

Essendosi consolidato un diverso orientamento, questa interpretazione rappresentò un caso limite.

L'interpretazione attribuita alla L. n. 482 del 1968 è quella di prevedere il solo obbligo di assegnare l'invalido a mansioni compatibili con il suo stato di invalidità e non di attribuire ai lavoratori il diritto al riconoscimento di una determinata qualifica professionale.

Del resto, la corrispondenza ad una categoria non si traduce nell'adeguatezza del soggetto a svolgere le mansioni per le quali viene impiegato.

L'effetto di tale impostazione del sistema è rappresentato da un "esautoramento delle libertà dell'invalido, che va a concretizzarsi in un recupero di autonomia da parte del datore di lavoro"; il datore di lavoro, essendo obbligato alla parità di trattamento, ma non al rispetto delle qualifiche di avviamento, tende a recuperare, assegnando l'invalido a mansioni di ordine inferiore, quelle "flessibilità" che gli vengono negate nel sistema obbligatorio delle assunzioni.

A ben guardare è proprio da questo punto che la disciplina in esame (ovvero quella della L. n. 68/69) si rivela sorprendente. Essa, difatti, struttura un sistema grazie al quale l'assunzione si basa su "qualifiche di avviamento", che dovrebbero garantire quella flessibilità che la prassi della vecchia disposizione aveva negato.

D'altro canto, risulta efficace anche per un altro aspetto: consente alla persona disabile non solo di essere occupata in base alle proprie capacità professionali ma anche di svolgere mansioni per le quali la propria disabilità non crea alcun svantaggio; realizzando il diritto pieno al lavoro per i disabili<sup>1</sup>.

Ma non finisce qui l'intento innovativo posto in esame.

A guardar indietro, si aveva come unica regola per realizzare l'obbligo di assunzione dei soggetti svantaggiati la richiesta da parte del datore di lavoro che era tenuto all'assunzione.

Sostanzialmente il datore di lavoro che aveva più di 35 dipendenti e che doveva soddisfare l'aliquota del 15% di disabili all'interno della propria azienda, doveva effettuare una richiesta numerica per il numero di disabili da occupare ai competenti uffici.

Una scelta di opportunità radicalmente sventrata dal nuovo approccio giuridico secondo il quale, invece, adesso, sia le aziende private che gli enti pubblici economici, devono procedere secondo richiesta nominativa e soltanto in casi d'eccezione con quella numerica<sup>2</sup>.

Nel sistema abrogato ai fini dell'avviamento obbligatorio assumevano concreto rilievo giuridico soltanto la capacità lavorativa generica dell'invalido, e la compatibilità delle mansioni affidategli con la sua salute e con l'incolumità dei compagni di lavoro e la sicurezza degli impianti<sup>3</sup>.

Nel sistema abrogato, l'irrilevanza della capacità professionale "specificata" del soggetto protetto era solo parzialmente compensata dall'ammissione del patto di prova; addirittura la giurisprudenza s'è

<sup>1</sup> V. M. G. GIORDANI, *Disabili, tecnologie e mercato del lavoro. Opportunità e vincoli per l'inserimento*, Etas libri 1995, pag. 95 ss..

<sup>2</sup> Cass. 5828/1987 e 8824/1993.

<sup>3</sup> E. PASQUALETTO in *Quad. dir. Lav. Rel. Ind.* 1999, p. 93 ss..

spinta a riguardo in affermazioni non condivisibili, quale quella secondo cui sarebbe legittimo il rifiuto di assunzione dell'invalide che non accetti la stipulazione del patto di prova: in tal modo si confonde la compatibilità della prova con la sua obbligatorietà per volontà unilaterale del datore di lavoro, dimenticando sia che si tratti di un "patto", sia, e soprattutto, che l'invalide sia titolare di un "diritto" legale all'assunzione.

Fatto sta che, essendo la prova una delle condizioni dedotte nella convenzione d'inserimento, è possibile ammettere che il datore di lavoro possa rifiutare l'assunzione del disabile che si rifiuti di stipularlo; e di conseguenza, il rifiuto da questi opposto varrebbe ai sensi dell'art. 10, comma 6.

Ultimo faro illuminante della materia in esame infine, è quello relativo alla convenzione speciale e ai mezzi d'integrazione lavorativa.

Il riferimento tecnico è all'art. 11, comma 4, della legge 68/1999.

Trattasi della convenzione che può essere stipulata con i datori di lavoro, siano essi pubblici che privati, al fine di avviare i disabili che presentino particolari caratteristiche e difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario.

Fiore all'occhiello della validità di questa disposizione è la previsione di periodiche verifiche sull'andamento del percorso formativo ed integrativo del disabile oltre che di forme di tutoraggio da parte degli appositi servizi regionali di cui alla legge 104/92.

Per quanto la stesura legislativa fino a questo punto possa sembrare aver esaurito tutte le possibili grinze della propria operatività sul campo, non è così.

Basti far riferimento alle posizioni che dottrina e giurisprudenza conservano a proposito del lavoro a domicilio<sup>4</sup>, a quanto pare non compatibile con la disciplina delle assunzioni obbligatorie. Ciò sia in

---

<sup>4</sup> Vd. gli artt. 1, comma 2, 10, comma 3, e 20 della legge n. 482/1968.

considerazione del fatto che quest'ultimo è ammesso solo per i lavoratori che siano iscritti nei registri di cui agli artt. 3, 4 e 5 della legge 1973, n. 877, sia per la mancata rispondenza di questo tipo di occupazione alle finalità del sistema del collocamento obbligatorio, che si propone di realizzare l'inserimento del prestatore in un ambiente di lavoro organizzato.

Ed è questo l'epilogo cruciale della predisposizione tutta sociale del legislatore. Il disabile non è una monade da trattare individualmente, svincolata dal contesto del mondo, ma parte integrante di esso e meritevole di attenzione ed inclusione al pari di qualunque altro soggetto che non soffre né disagi psichici né di altra natura.

### **3. Conclusioni**

Qualche riflessione conclusiva sullo stato del nostro sistema in materia di assunzioni dei disabili, tenuto conto dell'ottica prefissata, vale a dire: quella della effettività degli strumenti normativi che vorrebbero dare attuazione ad un diritto così importante come quello al lavoro, soprattutto per persone già in partenza svantaggiate su un mercato del lavoro sempre più selettivo e difficile.

Sui meccanismi introdotti, o modificati dalla l. n. 68 del 1999 mi sembra di poter esprimere un giudizio sostanzialmente positivo, sebbene i punti critici siano diversi.

Il giudizio è sostanzialmente positivo perché mi sembra possa riconoscersi al legislatore un grosso sforzo, anche se solo parzialmente concretizzato e riuscito, di rovesciamento di un precedente sistema che non era più possibile mantenere in vita, non solo per l'inefficienza complessiva, ma per la mancanza di "cultura dell'handicap", di sostegno reale alle difficoltà delle persone disabili.

Nel corso del lavoro spero tuttavia di aver sufficientemente messo in luce,

nonostante il valore riconosciuto alla legge, anche la necessità di migliorare alcuni istituti, di snellire alcune procedure, tuttora appesantite da un bagaglio normativo, culturale e burocratico ancora non del tutto superato, di adottare norme più comprensibili e più facilmente applicabili.

La difficoltà di gestione del sistema è particolarmente sottolineata dalle imprese e non solo in modo strumentale, per respingere un obbligo di legge che non dà loro alternativa, ma anche perché spesso non è facile risolvere reali problematiche di inserimento lavorativo per soggetti che presentano condizioni non sempre facilmente coordinabili con le dinamiche e l'organizzazione concreta di un'impresa produttiva.

Buona cosa sarebbe, allora, che il primo obiettivo di un legislatore fosse quello di farsi capire da chi deve poi districarsi tra i principi, le regole e le procedure di legge, garantendo meccanismi semplici, trasparenti, compatibili ed offrendo supporti, strutture e organismi efficienti.

Anche i più recenti interventi normativi, confermano che il legislatore non sembra ancora in grado di muoversi su un piano di "comprensibilità" e di piena efficienza.

Il D.Lgs. n. 276/2003 non contiene strumenti chiari, né sufficientemente mirati a migliorare i meccanismi di collocamento obbligatorio, nonostante fosse ormai evidente l'esigenza di rimettere già mano, seppure parzialmente, alle norme della L. n. 68/1999. Quel che è peggio, mi sembra, è che il provvedimento rende ancor più complesso il sistema, attraverso l'introduzione di ulteriori strumenti che tra l'altro non vanno affatto a migliorare quelli precedenti, ma anzi contengono il rischio di riaprire la via della segregazione, rappresentando così un deciso passo indietro.

Dall'altro lato, il D.Lgs. 276 del 2003 apre l'accesso a particolari tipi contrattuali anche ai disabili, ma introduce criteri di

discriminazione tra diverse tipologie di disabili e non prevede, inoltre, sufficienti meccanismi incentivanti per i datori di lavoro. Naturalmente, la partita si gioca soprattutto sull'appetibilità e sull'utilizzabilità effettiva degli incentivi all'assunzione.

Appare chiaro che, fino a quando il sistema resterà sprovvisto di sufficienti coperture finanziarie idonee, ad esempio a garantire l'adattamento dei locali di lavoro, le cose non miglioreranno.

A sua volta tale stato di fatto incentiva una cultura dell'elusione e della ricerca di espedienti che consentano di aggirare la legge, a tutto discapito dei disabili, ma anche dell'intero sistema sociale.

Pertanto molto si è fatto, si è finalmente rotto il velo che, anche dal punto di vista lavorativo, separava la "disabilità" dalla "normo-abilità", in uno sforzo che chiama a raccolta tutti i soggetti, pubblici e privati, coinvolti nel sistema.

L'efficienza dei soggetti preposti a gestire il collocamento mirato si rivela un elemento imprescindibile, ancora più di prima, per la realizzazione degli obiettivi socio-normativi previsti dalla L. n. 68/1999, che offre senz'altro strumenti validi e contiene in sé i semi di una svolta concreta per i disabili in cerca di occupazione.

Generalmente, si può affermare che, nonostante tutto, agli inizi di quella che è stata una svolta epocale e che, come tale, richiede tempi forse più lunghi per il raggiungimento di alcuni obiettivi e l'assestamento di altri; ciò che si è visto fino ad oggi rappresenta solo la fase di rodaggio dei nuovi meccanismi.

In questi anni di applicazione della disciplina in questione si è potuto quantomeno comprendere quali sono i punti deboli del sistema.

La speranza è ora che, quanto prima, si provveda anche al necessario perfezionamento e alla correzione dei meccanismi che ancora si rivelano inefficienti o discriminanti.