



MASTER IN DIRITTO E AMMINISTRAZIONE UNIVERSITARIA

A. A. 2005-06

***"IL DIRITTO AL LAVORO DEI DISABILI NELLA LEGGE 12 MARZO  
1999 N.68:***

***CONTENUTI E ASPETTI APPLICATIVI NELL'UNIVERSITA' DI  
PISA"***

Candidato  
Dott. Roberto Candreva

Tutor  
Dott. Vincenzo Tedesco

# INDICE

PREMESSA

Capitolo Primo

## **EVOLUZIONE NORMATIVA: DALLA LEGGE N. 482/1968 ALLA NUOVA DISCIPLINA DEL COLLOCAMENTO OBBLIGATORIO**

1. La Legge 2 aprile 1968: limiti e carenze
2. La Legge 12 marzo 1999 n. 68 e la nuova disciplina del collocamento obbligatorio

Capitolo Secondo

## **PROFILO SOGGETTIVO DELLA NUOVA NORMATIVA**

1. I soggetti beneficiari
2. L'accertamento dello stato invalidante
3. La quota di riserva
4. La base di computo
5. Elenchi dei disabili e graduatorie
6. Esclusioni, esoneri e sospensione degli obblighi occupazionali
7. La compensazione territoriale

Capitolo Terzo

## **MODALITA' DI ASSUNZIONI OBBLIGATORIE E COSTITUZIONE DEL RAPPORTO DI LAVORO**

1. Il nuovo concetto di collocamento mirato
2. L'invio del prospetto informativo e la richiesta di avviamento
3. Assunzioni numeriche e assunzioni nominative
4. Le convenzioni
5. Costituzione e disciplina del rapporto di lavoro
6. Il sistema sanzionatorio

Capitolo Quarto

## **UN CASO CONCRETO: APPLICAZIONE DELLA LEGGE N.68/99 ALL'UNIVERSITA' DI PISA**

1. Ambito di applicazione e regole speciali per la Pubblica Amministrazione
2. Il quadro occupazionale dei disabili nell'Università di Pisa

APPENDICE: *“Convenzione quadro per il programma di inserimento lavorativo mirato dei disabili nella Pubblica Amministrazione”*  
(L. n.68/99) tra l'Università di Pisa e la Provincia di Pisa

BIBLIOGRAFIA

## PREMESSA

Nel linguaggio corrente viene spesso confuso *handicap* con *deficit*, e anzi si ritiene probabilmente questo ultimo termine come più duro. Sicuramente non c'è l'abitudine a usare il termine "deficitario" mentre si usa "handicappato". È entrata nell'uso la dizione "portatore di handicap", forse con l'intento di non identificare un individuo con il deficit o l'handicap che lo accompagna. Ma certamente la dizione "portatore di handicap" è sbagliata, se si ragiona sul significato preciso della parola. Si potrebbe caso mai dire "portatore di deficit", perché questo è una dote caratteristica che un individuo può portare. Ad esempio, un sordo "porta" il deficit della sordità: questo è un dato abbastanza preciso e oggettivo. Da questo deficit, cioè da questa mancanza, può nascere l'handicap, vale a dire la somma del deficit e delle sue conseguenze, dovute alle risposte dell'ambiente e alla psicologia dell'individuo. Ad esempio: quella persona sorda può essere circondata da un ambiente portato a considerare quel tipo di deficit come non grave e quindi a non svalutare l'individuo che ne è affetto. Può anche accadere il contrario. Di fatto non vi è sempre una stretta interdipendenza fra gravità o meno del deficit e gravità o meno dell'handicap. Né l'interdipendenza o la correlazione sono identiche in tutto il mondo e in ogni tempo. Vi può essere uno stesso deficit che viene vissuto in maniera diversa in città e in campagna, in un paese fortemente industrializzato e in un paese che vive di turismo.

L'abitudine all'impiego della parola handicap rivela una certa ambiguità e una certa ambivalenza anche nel momento dell'inserimento del mondo del lavoro in particolare negli enti pubblici che questa tesi tratta in modo completo.

Da una parte può voler dire che la considerazione nei confronti di un individuo non è astrazione né un elemento fuori dalla storia e da un contesto. D'altra parte, però, la confusione di deficit e handicap può essere il segno di un modo di considerare la persona handicappata come

un fatto oggettivo, collocato al di là dell'atteggiamento e della disposizione dell'ambiente, dall'ambito sociale. In questo senso, si potrebbe ritenere che qualsiasi cosa facciano gli altri, un handicappato rimane sempre tale. E invece il significato preciso delle parole dovrebbe essere un altro: un handicappato non è mai tale e quale in qualsiasi situazione si trovi, perché questa è la condizione del deficit. L'handicap è il deficit a cui si aggiunge la situazione, che può aggravare o alleviare la condizione dell'individuo. Dovrebbe essere una conclusione evidente che per conoscere l'handicap occorre collocarlo in un tempo e in uno spazio; e che ogni approfondimento della conoscenza è tale anche in rapporto alla storia (tempo) e alle culture (spazio).” In particolare la collocazione di colori in possesso di deficit passa per tutta una serie di procedure che il legislatore ha cercato di predisporre in vista del raggiungimento di fini pubblici.

La Legge 68/1999 ha profondamente innovato gli strumenti per l'integrazione lavorativa delle persone disabili producendo una serie di conseguenze nelle procedure: il passaggio dal collocamento obbligatorio a quello mirato e il decentramento amministrativo. I due fattori, in una sorta di combinato disposto, sono stati letteralmente "esplosivi" per i servizi. Si è passati in altre parole da una cultura burocratica, propria della lista per gli invalidi, ad azioni positive, tipiche dell'*empowerment* e del *recruitment*, a volte senza una preparazione precedente di modellizzazioni di alcun genere e di provvedimenti adeguati all'accompagnamento, a partire dalla formazione e dall'aggiornamento soprattutto per gli uffici provinciali chiamati a gestire le procedure di inserimento. Tutto ciò in presenza di un drammatico mutamento istituzionale che ha trasformato i vecchi uffici per l'impiego e ne ha trasferito le competenze dal livello centrale (Ministero del Lavoro) a quello periferico (Province).

La riforma ha riguardato l'ambito lavoristico, in una prima fase non vi erano relazioni di sorta fra le caratteristiche dei servizi di inserimento lavorativo e quelle delle politiche sociali di livello locale, nelle diverse zone del Paese, tranne nei territori ove ASL o Comuni - anche sfruttando la Legge 56/1987 - avevano creato i SIL (Servizi per l'Inserimento Mirato delle Persone con Disabilità). Le caratteristiche socio-economiche hanno giocato un ruolo non solo in relazione alla dimensione geografica

(Nord-Centro-Sud), ma anche a quella territoriale, differenziando la città dalla provincia. Sul versante politico, poi, la messa a regime della riforma è stata favorita dalla partecipazione attiva dei movimenti locali delle persone con disabilità e delle loro famiglie e, almeno in parte, dal contesto culturale più o meno fecondo ed evoluto. Trascorso il periodo di riorganizzazione, i percorsi di accompagnamento si sono attivati, generando forti sinergie tra i livelli istituzionali competenti (*Regioni e Province*). Larga parte del Centro-Nord del Paese si è allora infrastrutturata, pur con ritardi dovuti alle politiche di contesto locale e all'improvvisazione che talvolta non è stata foriera di relazioni istituzionali feconde con l'ambito delle politiche sociali. Il divario Nord-Sud si è accentuato inoltre sia per le debolezze del contesto sociale ed economico del Mezzogiorno - caratterizzato da mancanza di opportunità di lavoro e dal sommerso - sia per il clima politico e culturale, ove lo stigma dell'improduttività della persona con disabilità genera la sua completa esclusione dal mercato. Questa situazione di debolezza è anche all'origine di una disponibilità inferiore di risorse per servizi e politiche attive, relative sia al contesto occupazionale che a quello socio-assistenziale.

Nelle università in ogni caso qualsiasi forma di recruiting anche quelle del collocamento mirato delle persone disabili deve fare i conti con l'aspetto finanziario e i vincoli imposti dalla legge 449/97 in cui all'art. 4 impone il rispetto del limite del 90% della spesa di personale rispetto al fondo di finanziamento ordinario. Il disegno di legge per la finanziaria 2007 non chiarisce ancora se questo limite per l'anno prossimo sarà vigente ma in ogni caso il rispetto dei vincoli finanziari diventa fondamentale e pregnante anche nei confronti del c.d. collocamento mirato.

Ecco perché nei casi di Università e/o di enti pubblici che hanno varato il recruiting di personale disabili funzione importante è quella della mediazione cioè di chi deve agire da motore di ricerca e da orientatore per favorire l'inserimento lavorativo. È importante in tal senso sollecitare azioni positive e di *mainstreaming* affinché le politiche sociali contribuiscano all'inclusione senza però sostituirsi ad altre competenze, come l'accesso ai servizi di mobilità pubblica e privata.

Le politiche di mainstreaming comportano un elevato grado di consapevolezza della funzione di ogni area istituzionale e di ogni *stakeholder* e conseguentemente delle rispettive competenze. Occorre quindi discutere di capacità e non di mansionari, in una logica di rete, finalizzata ad obiettivi chiari di inclusione e coesione sociale. Il primo problema è superare l'angusta visione degli attuali uffici del lavoro che mirano ad inserire persone indubbiamente disabili ma che non comportano alcunché di valore aggiunto anche minimo per l'azienda. Le aziende pubbliche e private non possono prescindere proprio in presenza dei citati vincoli finanziari ad inserire soggetti che rispondano in primis alle esigenze e agli obiettivi da perseguire all'interno della dimensione della programmazione del proprio fabbisogno di personale.

Il presente lavoro svolto all'interno dell'Ufficio Reclutamento, Formazione e Tempo determinato affronta tutti gli aspetti che portano un Ateneo quale quello di Pisa a definire e attuare una strategia per il recruiting di persone disabili in un arco temporale che coincide pienamente con la programmazione del personale e le disponibilità finanziarie.

Dott. Vincenzo Tedesco

Resp. Ufficio Reclutamento, Formazione e Tempo Determinato

**EVOLUZIONE NORMATIVA: DALLA LEGGE N. 482/1968 ALLA NUOVA  
DISCIPLINA DEL COLLOCAMENTO OBBLIGATORIO**

**1. La Legge 2 aprile 1968: limiti e carenze**

Non vi è dubbio che il più importante testo normativo in materia è stata la legge 2 aprile 1968 n. 482 recante la disciplina generale delle assunzioni obbligatorie presso le pubbliche amministrazioni e le aziende private<sup>1</sup>.

La conoscenza delle linee generali della legge 482/68, pur essendone intervenuta l'abrogazione, 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, escludendo dall'ambito di applicazione della normativa i soggetti che avevano superato il 55° anno di età nonché coloro privi di ogni capacità lavorativa o potenzialmente pericolosi per l'incolumità dei compagni di lavoro o per la sicurezza degli impianti (art. 1).

L'art. 2 considerava invalidi di guerra coloro divenuti inabili, durante l'effettivo servizio militare, a proficuo lavoro o menomati nella loro capacità di lavoro in seguito a lesioni o infermità incontrate o aggravate per servizio di guerra, o comunque, per fatto di guerra. Il medesimo articolo definiva invalidi civili di guerra coloro non militari, divenuti inabili a proficuo lavoro o menomati nella loro capacità lavorativa in seguito a lesioni o ad infermità incontrate per fatto di guerra.

L'art. 3 qualificava invalidi per servizio coloro divenuti inabili a proficuo lavoro o menomati nella loro capacità di lavoro in seguito a lesioni o ad infermità incontrate o aggravate per causa di servizio durante il

---

<sup>1</sup> C. CARDARELLO, *Il nuovo collocamento obbligatorio*, Giuffrè 2000.

servizio militare o civile prestato alle dipendenze dello Stato e degli enti locali, territoriali ed istituzionali.

L'art. 4 definiva invalidi del lavoro i soggetti con una riduzione della capacità lavorativa non inferiore ad un terzo a causa di infortunio sul lavoro o di malattia professionale.

L'art. 5 considerava invalidi civili i soggetti affetti da minorazioni fisiche con capacità lavorativa in misura non inferiore ad un terzo, comprendendo i dimessi da luoghi di cura per guarigione clinica.

Gli artt. 6 e 7 fornivano rispettivamente la definizione dei privi della vista e dei sordomuti, qualificando gli uni come coloro colpiti da cecità assoluta o con un residuo visivo non superiore ad un decimo in entrambi gli occhi e considerando gli altri come coloro colpiti da sordità dalla nascita o contratta prima dell'apprendimento del linguaggio.

La legge prevedeva poi che le aziende private con più di 35 dipendenti tra operai ed impiegati erano tenute ad assumere lavoratori appartenenti alle categorie sopra indicate per una aliquota complessiva del 15% e le frazioni percentuali superiori allo 0,50 erano considerate unità (art.11).

L'aliquota complessiva era ripartita tra le varie categorie nelle seguenti misure (art.9):

|  |     |
|--|-----|
| - invalidi di guerra                                   | 25% |
| - 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%  |

In mancanza dei diretti beneficiari subentravano proporzionalmente i riservatari delle altre categorie, secondo le valutazioni della commissione provinciale per il collocamento obbligatorio (il c.d. *scorrimento*).

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.

Il servizio del collocamento era effettuato prevalentemente dagli uffici provinciali del lavoro e della massima occupazione che curavano l'avviamento al lavoro attenendosi alle graduatorie ed ai criteri stabiliti



dalle commissioni provinciali per il collocamento obbligatorio di cui agli artt. 16 e 17.

In particolare presso gli uffici provinciali erano istituiti elenchi separati per le singole categorie; con riferimento alla richiesta di iscrizione era stabilito che la stessa fosse munita della necessaria documentazione concernente la sussistenza dei requisiti per il collocamento obbligatorio, le attitudini professionali e lavorative del richiedente anche in relazione all'occupazione cui aspirava e l'attestazione, in caso di menomazione fisica, che l'invalidità non era di pregiudizio alla salute ed alla incolumità dei compagni di lavoro o alla sicurezza degli impianti.

Inoltre le aziende, al fine di consentire la verifica dell'adempimento degli obblighi occupazionali, dovevano inviare, entro il mese di gennaio e di luglio di ogni anno, all'ufficio provinciale del lavoro competente per territorio un prospetto recante:

- a) L'indicazione del numero complessivo del personale impiegato, distinto per stabilimenti, per sesso e per categorie di mestieri;
- b) L'indicazione nominativa degli invalidi e altri aventi diritto al collocamento obbligatorio, precisando per ciascuno il giorno di assunzione e la categoria di appartenenza.

Infine l'art. 23 prevedeva alcune sanzioni contravvenzionali in caso di omissione delle denunce datoriali e di non ottemperanza all'adempimento degli obblighi occupazionali.

Come è stato autorevolmente osservato<sup>2</sup> la legge 482/68 si è rivelata fin dalla prima applicazione inadeguata a perseguire gli scopi soprattutto sociali per i quali essa era stata emanata. In effetti i risultati sono stati estremamente deludenti; la disponibilità nei confronti di soggetti in difficoltà ad inserirsi utilmente nel mercato del lavoro, auspicata dal legislatore, che doveva rappresentare la linea guida della normativa, non è stata interpretata nel senso voluto e ha finito per lasciare insoddisfatti tutti. Innanzitutto le imprese - subendo avviamenti obbligatori da parte degli uffici pubblici - 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 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

---

<sup>2</sup> S. PARLATO, in *Guida al Lavoro-II Sole 24 ore*, n.14 del 13 aprile 1999 pag. 12ss.

quel diritto che essi ritenevano pienamente garantito dalla legge dall'appartenenza a una delle categorie protette.

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 la legge 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 sia davvero perseguito.

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 poi la legge 482/68 limitava l'attività dell'ufficio al compito burocratico di inserire gli interessati in elenchi per categoria, nel senso originario dell'art. 2095 cod. civ. cioè "impiegati" ed "operai", con l'annotazione delle attitudini dichiarate, ma senza prevedere né un controllo effettivo su tali attitudini e qualificazioni né una selezione degli avviandi in ragione delle loro attitudini e qualificazioni professionali.

Dunque l'indicazione, ad onere e cura dell'interessato, delle proprie attitudini professionali è puramente orientativa e l'ufficio opera solo ed esclusivamente sulla graduatoria nell'ambito della "categoria" (impiegati od operai).

Allo stesso modo, dal punto di vista dell'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 soggetti rientranti nella "categoria" (impiegati od operai), e comunque a condizione che sia stata indicata nella richiesta obbligatoria di avviamento; cosicché ulteriori specificazioni attitudinali e qualificative hanno anche qui valore meramente orientativo.

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

*"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"* (Cass. 3200/1984);

*"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" (Cass. 3991/1985);*

*"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" (Cass. 11877/1998).*

Come si vede, dunque, si trattava di un sistema rigido che non consentiva di tener conto, in sede di avviamento obbligatorio, delle concrete specifiche esigenze di lavorazione o produzione delle aziende presso le quali i lavoratori protetti venivano assegnati.

In sintesi le dichiarazioni sui propri requisiti da parte del lavoratore al momento dell'iscrizione e le indicazioni attitudinali professionali da parte dell'impresa al momento della richiesta obbligatoria di avviamento, sono mere indicazioni orientative, che non pongono a carico dell'ufficio del lavoro alcun obbligo di natura procedimentale amministrativa di vagliare l'aspettativa dell'imprenditore richiedente.

Non essendo configurato alcun dovere procedimentale da parte dell'ufficio di assecondare esigenze attitudinali dell'impresa e requisiti professionali degli avviandi, risulta impossibile la difesa in sede giurisdizionale dell'impresa medesima contro gli atti di avviamento di soggetti con attitudini e professionalità inadeguate o addirittura inutilizzabili nell'organizzazione produttiva.

## **2. La Legge 12 marzo 1999 n. 68 e la nuova disciplina del collocamento obbligatorio**

Dopo anni di gestazione il legislatore ha partorito la legge 12 marzo 1999 n.68 recante "Norme per il diritto al lavoro dei disabili", che ha abrogato la legge n. 482/68 e ha radicalmente modificato il quadro normativo di riferimento nella materia delle assunzioni obbligatorie, determinando in relazione alle finalità perseguite, un'autentica rivoluzione copernicana per quanto concerne l'approccio alla problematica<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> C. CARDARELLO, *Il nuovo collocamento obbligatorio*, Giuffrè 2000.

In seguito è stato emanato il D.P.R. 10 ottobre 2000, n. 333, recante il regolamento di esecuzione della legge n. 68/99.

La nuova disciplina, salvo pochissime disposizioni entrate in vigore il giorno successivo alla pubblicazione, entra in vigore il 18 gennaio 2000, ben 300 giorni dopo la data di pubblicazione, per la necessità di consentire lo svolgimento di una preliminare attività preparatoria, con la quale preordinare gli indispensabili strumenti operativi<sup>4</sup>.

Con la Legge n. 68 del 1999 il sistema del collocamento obbligatorio viene profondamente modificato nel suo scopo, ora esplicitamente dichiarato: *"La presente legge ha 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"* (art. 1 comma 1).

L'art. 2 recita: *"Per collocamento mirato dei disabili si intende quella serie di strumenti tecnici e di supporto che permettono di valutare adeguatamente le persone con disabilità nelle loro capacità lavorative e di inserirle nel posto adatto, attraverso analisi di posti di lavoro, forme di sostegno, azioni positive e soluzioni dei problemi connessi con gli ambienti, gli strumenti e le relazioni interpersonali sui luoghi quotidiani di lavoro e di relazione"*.

L'art. 6 recita: *"Gli organismi..... denominati "uffici competenti", provvedono..... alla programmazione, all'attuazione, alla verifica degli interventi volti a favorire l'inserimento dei soggetti....nonché all'avviamento lavorativo, alla tenuta delle liste,.... alla stipula delle convenzioni e all'attuazione del collocamento mirato"*.

L'art. 8 recita: *"Le persone..... si iscrivono nell'apposito elenco tenuto dagli uffici competenti..... per ogni persona, l'organismo..... annota in una apposita scheda le capacità lavorative, le abilità, le competenze e le inclinazioni, nonché la natura e il grado della minorazione e analizza le caratteristiche dei posti da assegnare ai lavoratori disabili, favorendo l'incontro tra domanda e offerta di lavoro"*

L'art. 9 comma 2 recita: *"In caso di impossibilità di avviare lavoratori con la qualifica richiesta, o con altra concordata con il datore di lavoro, gli uffici competenti avviano lavoratori di qualifiche simili, secondo l'ordine di graduatoria e previo addestramento o tirocinio da svolgere...."*.

---

<sup>4</sup> In tal senso Circolare 24 novembre 1999 n.77 del Ministero del Lavoro

L'art. 9 comma 6 recita: *"I datori di lavoro.... sono tenuti ad inviare agli uffici competenti un prospetto dal quale risultino il numero complessivo dei lavoratori dipendenti, il numero ed i nominativi dei lavoratori computabili nella quota di riserva.... ,nonché i posti di lavoro e le mansioni disponibili per i lavoratori.... Il Ministro del lavoro e della previdenza sociale..... può altresì disporre che i prospetti contengano altre informazioni utili per l'applicazione della disciplina delle assunzioni obbligatorie"*.

Come si vede la riforma capovolge la previgente impostazione meramente burocratica dell'avviamento obbligatorio.

Per quanto non si arrivi ad affermare legislativamente un diritto soggettivo dell'impresa a vedersi avviato personale corrispondente alle attitudini e qualifiche professionali indicate nella richiesta, è però di tutta evidenza che nella nuova disciplina vi è un obbligo procedimentale dell'ufficio a valutare le caratteristiche professionali dei posti resi disponibili presso le imprese in funzione dell'efficacia e corrispondenza del procedimento di avviamento allo scopo della legge.

Non può dirsi esistente un diritto soggettivo dell'impresa a vedersi avviati lavoratori con la qualifica richiesta perché in caso di impossibilità, cioè in caso di mancanza nelle liste di soggetti con la specifica qualifica richiesta, l'avviamento a cura dell'ufficio deve comunque avvenire (*"avviano"*) per soggetti *"con qualifiche simili"*.

Se dunque non può dirsi tutelabile un diritto soggettivo dell'impresa ad un avviamento professionalmente qualificato corrispondente alla richiesta, può dirsi che esiste un "interesse legittimo" tutelabile, e non solo una mera aspettativa non tutelabile, dell'impresa a vedersi avviati lavoratori professionalmente adeguati alle posizioni aziendali disponibili in azienda.

Esiste un "interesse legittimo" dell'impresa a che il procedimento di avviamento contempli finanche una partecipazione negoziale (*"concordata con il datore di lavoro"*) dell'impresa nell'individuazione della qualifica degli avviandi (senza che però il mancato buon esito "negoziale" possa impedire l'avviamento).

Dunque un avviamento non conforme costituirebbe atto amministrativo illegittimo in quanto non corrispondente allo scopo ed agli obblighi officiosi della legge, e pertanto:

- a) impugnabile dinanzi al T.A.R. per essere sospeso e/o annullato;

b) disapplicabile nel giudizio civile con il lavoratore avviato<sup>5</sup>.

Obiettivo della legge è pertanto quello di promuovere il superamento della tradizionale concezione dell'inserimento lavorativo dei disabili come imposizione alle aziende di un peso giustificato in funzione solidaristica, nella cui logica, peraltro realizzata finora in termini burocratici e autoritari, non ha mai avuto spazio né la valorizzazione delle capacità o idoneità professionali specifiche dell'individuo, anche a prescindere dal tipo di handicap, né la progettazione concordata tra i soggetti coinvolti di vie nuove per rispondere anche alle esigenze organizzative delle aziende, affinché il lavoro dei disabili possa essere concepito come una vera e propria risorsa<sup>6</sup>.

La legge è articolata su 5 Capi e 23 articoli, secondo lo schema che segue:

|   |
|---|
| Capo I: <b>Diritto al lavoro dei disabili</b>               |
| Collocamento dei disabili                                   |
| Collocamento mirato   |
| Assunzioni obbligatorie e quote di riserva                  |
| Criteri di computo della quota di riserva                   |
| Esclusioni, esoneri parziali e contributi esonerativi       |
| Capo II: <b>Servizi del collocamento obbligatorio</b>       |
| Servizi per l'inserimento lavorativo dei disabili           |
| Capo III: <b>Avviamento al lavoro</b>                       |
| Modalità delle assunzioni obbligatorie                      |
| Elenchi e graduatorie                                       |
| Richieste di avviamento                                     |
| Rapporto di lavoro dei disabili assunti                     |
| Capo IV: <b>Convenzioni ed incentivi</b>                    |
| Convenzioni   |
| Cooperative sociali   |
| Agevolazioni per le assunzioni                              |
| Fondo regionale per l'occupazione dei disabili              |
| Capo V: <b>Sanzioni e disposizioni finali e transitorie</b> |
| Sanzioni  |
| Concorsi presso le pubbliche amministrazioni                |
| Obbligo di certificazione                                   |
| Disposizioni transitorie e finali                           |
| Regioni a statuto speciale e province autonome              |
| Regolamento di esecuzione                                   |
| Relazione al Parlamento                                     |
| Abrogazioni   |
| Entrata in vigore   |

<sup>5</sup> Atti del Convegno - Firenze, 12 luglio 1999, *La nuova disciplina del diritto al lavoro dei disabili*

<sup>6</sup> L. CASTELVETRI e F. SCARPELLI, in *Osservatorio Legislativo in materia di lavoro: Il collocamento dei disabili e il lavoro notturno*, in *Riv. it. Dir. lav.*, 1999/3

## PROFILO SOGGETTIVO DELLA NUOVA NORMATIVA

### 1. I soggetti beneficiari

La legge n. 68/99 individua 4 categorie di soggetti disabili, cui si applicano le nuove disposizioni:

- a) *Invalidi civili*: le persone in età lavorativa affette da minorazioni fisiche, psichiche e sensoriali, nonché i portatori di handicap intellettivi che comportino una riduzione della capacità lavorativa superiore al 45%, accertata dalle competenti commissioni per il riconoscimento dell'invalidità civile;
- b) *Invalidi del lavoro*: le persone invalide del lavoro con un grado di invalidità superiore al 33%, accertata dall' I.N.A.I.L. in base alle disposizioni vigenti;
- c) *Ciechi e sordomuti*: le persone *non vedenti*, colpite da cecità assoluta o con un residuo visivo non superiore a un decimo a entrambi gli occhi, con eventuale correzione, e persone *sordomute*, colpite da sordità dalla nascita o prima dell'apprendimento della lingua parlata;
- d) *Invalidi di guerra e di servizio*: le persone invalide di guerra, invalidi civili di guerra e invalidi per servizio con minorazioni ascritte dalla prima all'ottava categoria, di cui alle tabelle annesse al D.P.R. n. 915/1978 (si tratta ovviamente e fortunatamente di una categoria in via di esaurimento che in logica prospettiva ben poteva essere oggetto di una norma transitoria)

Alcune categorie, prima aventi diritto al collocamento obbligatorio, non rientrano invece nel campo di applicazione della legge n. 68/99, in quanto il legislatore ha inteso distinguere, quanto agli ambiti di intervento, tra soggetti portatori di handicap intellettuale o con minorazioni fisiche, psichiche o sensoriali, tali da comportare un'invalidità al lavoro consistente, e soggetti necessitanti tutela nell'accesso al lavoro per altri fattori di svantaggio, pur non comportanti inabilità o invalidità dei soggetti protetti.

Si tratta degli orfani di soggetti deceduti per causa di lavoro, guerra o di servizio e dei coniugi superstiti, dei coniugi o figli di grandi invalidi per le stesse cause, dei profughi e rimpatriati. Per tali categorie occorre fare riferimento alla disposizione transitoria contenuta nell'art. 18 comma 2, della legge, che accorda tutela solo fino alla emanazione di una disciplina organica del diritto al lavoro di tali categorie, individuando una specifica quota di riserva (una unità per le imprese che occupano da 51 a 150 dipendenti e l'1% per le imprese con una soglia superiore).

La legge, all'art. 1 comma 3, chiarisce inoltre che restano ferme le disposizioni speciali riguardanti l'avviamento dei centralinisti non vedenti, dei massaggiatori e massofisioterapisti non vedenti, dei terapisti della riabilitazione non vedenti e sugli insegnanti non vedenti. A questi si aggiungono i soggetti appartenenti alle c.d. categorie "benemerite", per i quali è prevista l'assunzione obbligatoria diretta e nominativa (familiari delle vittime del dovere, del terrorismo e della criminalità).

Un ulteriore aspetto che merita di essere menzionato, concerne il diritto dei lavoratori extracomunitari ad essere iscritti nelle liste del collocamento obbligatorio.

La Corte Costituzionale, con sentenza n. 454 del 1998, ha stabilito che la legge n.482/68, nell'individuare le categorie che beneficiano delle assunzioni obbligatorie, si riferisce agli invalidi civili senza alcuna limitazione di cittadinanza. Sono al contrario stabilite norme e procedure per l'accesso al lavoro di cittadini extracomunitari. Una volta che i lavoratori extracomunitari siano autorizzati al lavoro subordinato stabile in Italia, godendo di un permesso di soggiorno, essi godono di tutti i diritti riconosciuti ai lavoratori italiani, tra cui il diritto di iscriversi, avendone i requisiti, negli elenchi per il collocamento obbligatorio degli invalidi.

## **2. L'accertamento dello stato invalidante**

Un aspetto fondamentale, in relazione all'esigenza di garantire l'effettiva aderenza delle previsioni della legge allo stato di menomazione, è quello connesso all'accertamento delle condizioni di disabilità e di permanenza dello stato invalidante.

Al riguardo l'art. 1, comma 1, prevede che l'accertamento delle condizioni di disabilità, che danno diritto di accedere al sistema per



l'inserimento lavorativo dei disabili, è effettuato dalle Commissioni sanitarie previste dall'art. 4 della legge n. 104/92, secondo i criteri e le modalità indicati nel D.P.C.M. del 13 gennaio 2000 recante l'"Atto di indirizzo e coordinamento in materia di collocamento obbligatorio dei disabili".

In realtà tale previsione non si applica a tutte le categorie previste dal medesimo art. 1 ma solamente ai soggetti menzionati nel comma 1 sotto le lettere *a)* e *c)* (invalidi civili, ciechi e sordomuti), mentre per gli invalidi del lavoro e per gli invalidi di guerra, civili di guerra e per servizio è sufficiente rispettivamente la presentazione di certificazione rilasciata dall'INAIL ovvero la continuazione dell'accertamento dello stato di menomazione ai sensi delle disposizioni del testo unico delle norme in materia di pensioni di guerra.

Con il citato D.P.C.M 13 gennaio 2000 sono stati disciplinati i poteri delle Commissioni di accertamento delle condizioni di disabilità, gli adempimenti che le stesse devono espletare, nonché l'attività delle aziende sanitarie locali ed i compiti di vigilanza attribuiti alle regioni ed alle province autonome.

Le Commissioni sono istituite dalle AUSL: L'attività della Commissione AUSL è finalizzata a formulare una *diagnosi funzionale* della persona, volta ad individuare la *capacità globale* per il collocamento lavorativo della persona disabile e si conclude con una *relazione conclusiva*. La *diagnosi funzionale* è la descrizione analitica della compromissione funzionale dello stato psico-fisico e sensoriale della persona. Sulla predetta diagnosi si basano i criteri di accertamento delle condizioni di disabilità e i criteri e le modalità per l'effettuazione delle visite sanitarie e di controllo della permanenza dello stato invalidante.

Quindi la Commissione di accertamento, sulla base delle risultanze derivanti dalla valutazione globale, formula e certifica, entro 4 mesi dalla data della prima visita, la *relazione conclusiva* che contiene le linee progettuali per l'integrazione lavorativa della persona disabile e indica le tipologie di inserimento lavorativo della persona.

Successivamente la relazione conclusiva certificata è consegnata in originale agli uffici amministrativi dell'AUSL presso cui è istituita la Commissione di accertamento, unitamente a tutta la documentazione acquisita e redatta nel corso della visita. L'AUSL a sua volta invia copia della relazione conclusiva alla persona disabile e alla "Commissione

provinciale per le politiche del lavoro", di cui all'art. 6 del d.lgs. 23 dicembre 1997, n. 469.

### **3. La quota di riserva**

L'art. 3 , comma 1, definisce le quote di riserva del collocamento obbligatorio, stabilendo che i datori di lavoro pubblici e privati sono tenuti ad avere alle loro dipendenze lavoratori appartenenti alle categorie protette nella seguente misura:

- a) 7% dei lavoratori occupati, se occupano più di 50 dipendenti (in precedenza era il 15%);
- b) due lavoratori, se occupano da 36 a 50 dipendenti (in precedenza era il 15%);
- c) un lavoratore, se occupano da 15 a 35 dipendenti (in precedenza esenti), ma l'obbligo decorre solo in caso di nuove assunzioni e solo per i datori di lavoro privati (art. 3, comma 2).

A tale ultimo riguardo occorre precisare che, in presenza di una nuova assunzione, l'inserimento del lavoratore disabile può essere differito in un arco temporale che è stato individuato in un periodo di 12 mesi, decorrenti dalla data della predetta assunzione<sup>7</sup>.

Non sono considerate nuove assunzioni quelle effettuate per la sostituzione di lavoratori assenti con diritto alla conservazione del posto, per la durata dell'assenza, e quelle dei lavoratori che sono cessati dal servizio qualora siano sostituiti entro 60 gg. dalla predetta cessazione, nonché le assunzioni effettuate ai sensi della legge n. 68/99.

Tuttavia se precedentemente all'assunzione del lavoratore disabile il datore di lavoro effettua una seconda nuova assunzione, lo stesso deve assumere contestualmente il lavoratore disabile, anche precedentemente alla scadenza del termine di 12 mesi.

Alle quote di riserva sopra indicate per i soggetti disabili occorre aggiungere, almeno in via transitoria e in attesa della riforma della materia, la speciale quota di riserva stabilita in via transitoria dall'art.18 comma 2 per "orfani e vedove, coniugi e figli, rispettivamente di deceduti o grandi invalidi per causa di guerra, lavoro o servizio, e per i profughi

---

<sup>7</sup> Circolare del Ministero del Lavoro n. 4 del 17 gennaio 2000

italiani rimpatriati": una unità per le imprese che occupano da 51 a 150 dipendenti e l'1% per le imprese con una soglia superiore.

Le novità della nuova disciplina sul punto sono essenzialmente due: la *prima* è l'estensione della disciplina alle aziende che occupano da 15 a 35 dipendenti, che nella vigenza della precedente normativa, erano esenti; la *seconda* è la riduzione della percentuale della quota d'obbligo che per le aziende che occupano più di 50 dipendenti passa dal 15% al 7%.

In riferimento a quest'ultima categoria si è posto un problema applicativo in quanto tali aziende, passando dal 15% al 7% potevano venirsi a trovare con un numero di disabili eccedenti rispetto al nuovo tetto introdotto.

Ovviamente si deve escludere che si possa procedere al licenziamento *sic et simpliciter* di tali "eccedenze", trattandosi di lavoratori per i quali continueranno a trovare applicazione le comuni regole disciplinanti il relativo rapporto. A tal proposito è stato osservato<sup>8</sup> che se l'art. 10, comma 4 della legge n. 68/99 prevede l'illegittimità del licenziamento (collettivo o individuale) nel caso in cui la quota di riserva dovesse scendere al di sotto del tetto legale, a maggior ragione, versando nella opposta situazione di superamento della quota di riserva, non potrà trovare applicazione alcun "automatismo".

Rimane da segnalare la specifica disposizione in base alla quale si prevede che nel caso di mantenimento in servizio di disabili "eccedenti" costoro "sono computati ai fini dell'adempimento dell'obbligo", stabilito dall'art. 18, comma 1. Questo induce a ritenere operabile una sorta di compensazione da valere in caso di successivo superamento del livello di organico, e di operabilità di un più elevato numero di potenziali beneficiari. Per fare un esempio: qualora un'azienda abbia avuto in servizio un disabile in eccedenza per due anni, essa potrebbe compensare tale situazione in caso di successivo superamento del tetto, per i due anni successivi.

---

<sup>8</sup> M. PAPALEONI, in Atti del Convegno - Firenze, 12 luglio 1999, *La nuova disciplina del diritto al lavoro dei disabili*; in senso contrario Cass. 14.5.1998, n. 4886 (in Mass. Giur. Lav., 1998, 582, in Riv. It. Dir. Lav., 1999, II, 385

#### 4. La base di computo

Per tutti i datori di lavoro, sia pubblici che privati, l'obbligo di assunzione si determina calcolando il personale complessivamente occupato.

La legge n. 68/99, tuttavia, introduce alcune specificità per le modalità di computo della quota di riserva in relazione all'attività svolta dal datore di lavoro nonché alla tipologia del rapporto che intercorre tra alcune categorie di lavoratori e l'azienda.

Per quanto concerne il primo aspetto l'art. 3, comma 3, stabilisce che per i partiti politici, le organizzazioni sindacali e le organizzazioni che, senza scopo di lucro, operano nel campo della solidarietà sociale, della assistenza e della riabilitazione, la quota di riserva si computa esclusivamente con riferimento al personale tecnico-esecutivo e svolgente funzioni amministrative, e l'obbligo insorge solo in caso di nuova assunzione. Inoltre sempre l'art. 3, al comma 4, prevede che per i servizi di polizia, della protezione civile e della difesa nazionale, il collocamento dei disabili è previsto nei soli servizi amministrativi.

Per quanto attiene il secondo profilo, posto che nel computo le frazioni percentuali superiori allo 0,50 sono considerate unità., sono esclusi dalla base di computo sulla quale determinare il numero di dipendenti su cui calcolare la quota di riserva, le seguenti categorie:

- a) i lavoratori occupati ai sensi della legge 68/99;
- b) i lavoratori con contratto a tempo determinato di durata non superiore a nove mesi;
- c) i soci di cooperative di produzione e lavoro;
- d) i dirigenti;
- e) i lavoratori assunti con contratto di formazione e lavoro;
- f) i lavoratori assunti con contratto di apprendistato;
- g) i lavoratori assunti con contratto di reinserimento;
- h) i lavoratori assunti con contratto di lavoro temporaneo presso l'impresa utilizzatrice;
- i) i lavoratori assunti con contratto di lavoro a domicilio;
- j) i lavoratori assunti per attività da svolgersi esclusivamente all'estero
- k) i soggetti indicati nell'art. 18, comma 2.

- l) i lavoratori divenuti inabili allo svolgimento delle mansioni assegnate per infortunio o malattia e che abbiano subito una riduzione della capacità lavorativa in misura pari o superiore al 60% se l'inabilità non è stata determinata da violazione da parte del datore di lavoro delle norme in materia di sicurezza ed igiene del lavoro, accertato in sede giudiziale.

I lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato *part-time* sono computati per la quota di orario effettivamente svolto.

## **5. Elenchi dei disabili e graduatorie**

Come abbiamo visto l'AUSL invia copia della relazione conclusiva alla Commissione provinciale per le politiche del lavoro per i conseguenti adempimenti relativi all'iscrizione negli elenchi previsti dall'art. 8 della legge n. 68/99.

Il predetto articolo recita che i soggetti disabili, che risultino disoccupati ed aspirino ad una occupazione conforme alle proprie capacità lavorative, si iscrivono nell'apposito elenco tenuto dagli uffici competenti che annotano in una apposita scheda le capacità lavorative, le abilità, le competenze e le inclinazioni, nonché la natura e il grado della minorazione e analizzano le caratteristiche dei posti da assegnare ai lavoratori disabili

Presso gli uffici è istituito un elenco, con unica graduatoria, dei disabili che risultano disoccupati; l'elenco e la graduatoria sono pubblici e vengono formati applicando i criteri stabiliti dalle Regioni che definiscono le modalità di valutazione degli elementi che concorrono alla formazione della graduatoria medesima, tenendo conto di quanto indicato dal già citato D.P.C.M. del 13 gennaio 2000.

L'art. 9 del Regolamento di esecuzione (DPR n.333/2000) afferma che fin quando le Regioni non adotteranno criteri e modalità nuove per la formulazione di una graduatoria unica, restano valide quelle precedenti, senza la distinzione per categorie. La scheda professionale per i disabili già iscritti è predisposta dal comitato tecnico sulla base degli elementi in possesso dell'Ufficio.

Fino alla concreta individuazione da parte delle Regioni dei criteri di valutazione, elementi essenziali possono essere<sup>9</sup>:

---

<sup>9</sup> Circolare del Ministero del Lavoro n. 4 del 17 gennaio 2000

- a) anzianità di iscrizione negli elenchi del collocamento obbligatorio;
- b) condizione economica;
- c) carico familiare;
- d) difficoltà di locomozione sul territorio.

Sono trasferite alle Province, che si avvalgono dei Centri per l'impiego, i compiti di tenuta e aggiornamento degli elenchi degli appartenenti alle categorie protette e, conseguentemente, la titolarità delle procedure di iscrizione nei predetti elenchi.

## **6. Esclusioni, esoneri e sospensione degli obblighi occupazionali**

La legge n. 68/99 prevede casi di *esclusione* dell'applicazione della disciplina in relazione alla particolare tipologia di attività svolta dall'impresa.

Infatti l'art. 5, comma 2, stabilisce che i datori di lavoro pubblici e privati che operano nel settore del trasporto pubblico aereo, marittimo e terrestre non sono tenuti, per quanto concerne il personale viaggiante e navigante, all'osservanza dell'obbligo di cui all'art.3.

Inoltre sono esentati dal predetto obbligo i datori di lavoro pubblici e privati del solo settore degli impianti a fune, in relazione al personale direttamente adibito alle aree operative di esercizio e regolarità dell'attività di trasporto.

D'altro canto, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri sono individuate le mansioni che, in relazione all'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche e dagli enti pubblici non economici, non consentono l'occupazione di lavoratori disabili o la consentono in misura ridotta (art. 5, comma 1).

La legge (art. 5, comma 3) prevede poi casi di *esonero* parziale dall'obbligo stabilendo che i datori di lavoro, privati e pubblici, che per le speciali condizioni della loro attività, non possono occupare l'intera percentuale dei disabili, possono, a domanda, essere parzialmente esonerati per un periodo di tempo determinato dall'obbligo dell'assunzione, a condizione che versino al Fondo regionale per l'occupazione dei disabili un contributo di L. 25.000 al giorno per ciascun lavoratore disabile non occupato (l'obbligo del contributo decorre necessariamente dal momento della presentazione della domanda di autorizzazione all'esonero parziale).

Rispetto al sistema precedente è radicalmente mutata la soluzione: dal contestuale obbligo di assunzione di orfani e vedove, in sostituzione, si è passati ad una sanzione di contenuto esclusivamente economico.

In caso di omissione, totale o parziale, del versamento dei contributi, la somma dovuta può essere maggiorata, a titolo di sanzione amministrativa, dal 5% al 24% su base annua.

Qualora il datore di lavoro non ottemperi al versamento del contributo successivamente all'irrogazione delle sanzioni amministrative, il servizio del territorio dichiara la decadenza dall'esonero parziale e una nuova domanda non può essere inoltrata prima che siano trascorsi 12 mesi dalla precedente autorizzazione.

La domanda di esonero deve essere presentata al servizio per l'impiego del territorio in cui ha sede l'impresa. Qualora la domanda di esonero interessi più unità produttive la domanda è presentata al servizio del territorio in cui l'impresa ha la sede legale.

La domanda, adeguatamente motivata, deve essere diretta ad ottenere l'esonero per un periodo determinato. In essa devono essere illustrate le speciali condizioni dell'attività aziendale riassumibili nella faticosità della prestazione lavorativa richiesta, nella pericolosità connaturata al tipo di attività, o nella particolare modalità di svolgimento dell'attività lavorativa. Devono, altresì, essere indicati, accanto agli elementi identificativi del datore di lavoro (esatta denominazione sociale, indirizzo, codice fiscale, ecc.), il numero dei dipendenti per ciascuna unità produttiva, le caratteristiche dell'attività svolta, nonché l'eventuale consistenza di eventuale lavoro esterno o articolato su turni.

Il servizio emana il provvedimento che deve essere esaurientemente motivato, nel termine di 120 giorni dalla data di ricevimento della domanda, salvo che il servizio stesso non comunichi al datore di lavoro richiedente la necessità di prorogare tale termine per non più di 30 giorni per il compimento di ulteriori atti istruttori. Quindi il provvedimento viene comunicato agli interessati a cura del servizio stesso.

Infine l'art. 3, comma 5, disciplina il regime di *sospensione* degli obblighi di avviamento che trova applicazione nei casi di intervento della Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria (C.I.G.S.), o in presenza di contratti di solidarietà difensivi, o di messa in mobilità che si conclude con almeno 5 licenziamenti.

L'art.4 del regolamento di esecuzione fa riferimento unicamente ai primi due casi. Il datore di lavoro deve comunicare al servizio provinciale la sussistenza del requisito sospensivo, allegando il decreto di riconoscimento della condizione. La sospensione opera per un periodo pari alla durata dei trattamenti e termina alla scadenza fissata nel provvedimento. Entro i 60 giorni successivi il datore di lavoro deve presentare richiesta di avviamento delle unità carenti. Può succeder , tuttavia, che il datore di lavoro sia in attesa di emanazione del provvedimento di CIGS o di solidarietà. In tal caso può ottenere dal servizio provinciale una sospensione temporanea non superiore a 3 mesi, rinnovabile una sola volta.

Come si è detto analoga sospensione è stata inoltre prevista per la durata delle procedure di mobilità e nei casi in cui la procedura si concluda con almeno 5 licenziamenti. Al riguardo è stato osservato<sup>10</sup> che limitare la sospensione alle ipotesi di almeno 5 licenziamenti potrebbe indurre taluni datori di lavoro a porre in essere comportamenti rigidi, al fine di ottenere una sospensione "legale".

## **7. La compensazione territoriale**

L'art. 5, comma 8, della legge n. 68/99 prevede che i datori di lavoro, pubblici e privati, possono essere autorizzati, su loro motivata richiesta, ad assumere in un'unità produttiva un numero di lavoratori aventi diritto al collocamento obbligatorio superiore a quello prescritto, portando le eccedenze a compenso del minor numero di lavoratori assunti in altre unità produttive della medesima regione. Per i datori di lavoro privati la compensazione può essere operata in riferimento ad unità produttive ubicate in regioni diverse.

Per le richieste che investono più Regioni la competenza ad emanare l'autorizzazione è della Direzione generale per l'impiego del Ministero del Lavoro, mentre per le richieste che riguardano più unità produttive situate in diverse province della stessa Regione la competenza è del servizio per l'impiego ove il datore ha la sede legale.

Quanto all'iter l'istanza, adeguatamente motivata, deve essere valutata sia alla luce della situazione organizzativa dell'impresa che del numero degli iscritti nelle liste di collocamento obbligatorio nel territorio. Il

---

<sup>10</sup> E. MASSI, *Il lavoro dei disabili*, in *Dir. Prat. Lav.*, n.4/2001



provvedimento va emanato, sentiti gli altri uffici interessati, entro 150 giorni, trascorsi i quali la domanda si intende accolta.

## Capitolo Terzo

### **MODALITA' DI ASSUNZIONI OBBLIGATORIE E COSTITUZIONE DEL RAPPORTO DI LAVORO**

#### **1. Il nuovo concetto di collocamento mirato**

La legge n. 482/68 nei primi anni di applicazione ha prodotto risultati significativi, ma con il passare degli anni è andata via via perdendo di efficacia; una legge aspramente criticata che vide svariati aggiustamenti nel corso di oltre 30 anni di vigenza e molti tentativi di riforma.

Tale disciplina ha assunto nel tempo un carattere burocratico assistenziale, dovuto in prevalenza alle modalità di inserimento ormai superate. Considerare un disabile come un lavoratore comune, da avviare al lavoro secondo l'ordine numerico della graduatoria, utilizzando i medesimi criteri e modalità sia per le invalidità gravi che per quelle minori ha fatto sì che la maggior parte dei soggetti siano rimasti sostanzialmente esclusi da ogni occasione di lavoro.

La nuova norma abbandonando logiche impositive, si pone il problema di valorizzare le potenzialità lavorative di ogni singola persona attraverso l'inserimento mirato e consensuale fra le parti, mettendo a disposizione una vasta gamma di strumenti reperibili sul territorio ed un appropriato sistema di sostegni e incentivi all'impresa.

Ci si è posti innanzitutto il problema di superare, per quanto possibile, le rigidità prescrittive e burocratiche contenute nella norma precedente definendo principi e criteri adattabili alle specifiche situazioni sia dell'impresa sia del lavoratore, cercando di costruire così una legge tendenzialmente condivisa, presupposto indispensabile per una sua maggiore efficacia.

La legge di riforma cerca di affrontare con una visione nuova il problema dell'integrazione lavorativa dei disabili attraverso "l'inserimento mirato".

L'inserimento mirato può avvenire solo dopo aver ragionevolmente esplorato il ventaglio delle reali possibilità di relazione professionale fra l'impresa ed il soggetto disabile, nonché dopo aver interposto tutta la

strumentazione a disposizione, dai centri di formazione, alle cooperative sociali, al volontariato, per valorizzare le potenzialità professionali residue.

Agli uffici competenti quindi non verrà richiesto di svolgere un ruolo di applicazione burocratica della norma, basata su una semplice rappresentazione percentuale della condizione di inabilità, quanto piuttosto di svolgere un ruolo intelligente, teso a favorire l'incontro qualitativo fra domanda e offerta di lavoro.

Col nuovo sistema proposto dalla riforma non viene più chiesto all'impresa di svolgere un ruolo assistenziale, imponendo genericamente l'inserimento del lavoratore disabile nel luogo di lavoro.

Il collocamento mirato, che tende dunque ad un efficace inserimento del disabile nell'organizzazione del lavoro, consiste in una serie di strumenti tecnici e di supporto che permettono di valutare adeguatamente le persone con disabilità nelle loro capacità lavorative e di inserirle nel posto adatto, attraverso analisi di posti di lavoro, forme di sostegno, azioni positive e soluzioni dei problemi connessi con gli ambienti, gli strumenti e le relazioni interpersonali sui luoghi quotidiani di lavoro e di relazione (art. 2 legge n. 68/99).

La legge n.68/99, dunque, non solo rivoluziona completamente la materia delle assunzioni obbligatorie, operando la trasformazione del collocamento dei disabili in collocamento mirato, ma attribuisce numerose competenze ai medesimi uffici pubblici incaricati dell'inserimento lavorativo dei disabili: i Servizi per l'impiego, che costituiscono "l'architrate operativa della nuova normativa", provvedono, in raccordo con i servizi sociali, sanitari, educativi e formativi del territorio, secondo le specifiche competenze loro attribuite, alla programmazione, all'attuazione, alla verifica degli interventi volti a favorire l'inserimento dei soggetti di cui alla presente legge nonché all'avviamento lavorativo, nonché alla tenuta delle liste, al rilascio delle autorizzazioni, degli esoneri e delle compensazioni territoriali, alla stipula delle convenzioni.

## **2. L'invio del prospetto informativo e la richiesta di avviamento**

L'art.9, comma 6, della legge 68/99 prevede che i datori di lavoro soggetti alle disposizioni della legge medesima sono tenuti ad inviare al servizio per l'impiego della Provincia presso il quale sono istituiti gli elenchi dei lavoratori disabili un prospetto dal quale risultino:

- ✓ il numero complessivo dei lavoratori dipendenti;
- ✓ il numero ed i nomi dei lavoratori computabili nella quota di riserva;
- ✓ i posti di lavoro e le mansioni disponibili per i lavoratori destinatari della stessa legge 68/99.

I prospetti sono pubblici e gli uffici competenti, al fine di rendere effettivo il diritto di accesso ai predetti documenti amministrativi, dispongono la loro consultazione nelle proprie sedi, negli spazi disponibili aperti al pubblico.

Entro il 31 gennaio di ciascun anno i datori di lavoro trasmettono ai Centri per l'impiego il prospetto informativo. La periodicità dell'invio dei prospetti sono definite attraverso decreti del Ministero del Tesoro.

Secondo l'art. 9, comma 1, della legge in esame i datori di lavoro devono presentare agli uffici competenti la richiesta di assunzione entro 60 giorni dal momento in cui sono obbligati all'assunzione dei lavoratori disabili. Tuttavia il successivo comma 3 del medesimo articolo prevede che la richiesta di avviamento si intende presentata *anche* attraverso l'invio del prospetto informativo summenzionato.

Il Regolamento di esecuzione (DPR n.333/2000) all'art. 2, comma 4, ha precisato che "entro 60 giorni dall'insorgere dell'obbligo, i datori di lavoro di cui al comma 2, sono tenuti all'invio del prospetto informativo che equivale alla richiesta di avviamento ai sensi dell'art. 9 comma 3 della citata legge".

Il Regolamento di esecuzione ha inteso introdurre un ulteriore correttivo finendo col far coincidere il termine per la richiesta di avviamento con quello dell'invio dei prospetti informativi, in deroga alla periodicità annuale invece prevista dalla legge n. 68/1999. Lo scopo del legislatore probabilmente è stato quello di introdurre un meccanismo atto ad ovviare ai frequenti episodi di elusione degli obblighi di assunzione cui si è assistito in passato, per evitare che tutto il meccanismo del collocamento obbligatorio resti paralizzato nel caso in cui il datore di lavoro non ottemperi all'obbligo di inoltrare specifica richiesta di avviamento.

Infatti vale la pena sottolineare che quest'ultima è sempre stata considerata presupposto necessario per l'assunzione effettiva del lavoratore. Nel precedente regime l'atto amministrativo di avviamento dei lavoratori da parte dell'Ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione veniva considerato illegittimo, nel caso fosse stato emanato senza previa richiesta di avviamento da parte del datore di lavoro,

considerato pertanto atto imprescindibile e condizionante l'effettiva assunzione del lavoratore.

Il 3° comma dell'art. 9 della legge n.68/99 consentirebbe allora di ovviare all'eventuale inerzia del datore di lavoro introducendo una soluzione che tuttavia può definirsi "residuale", tenuto conto che la norma prevede che il prospetto informativo vale *anche* come richiesta di avviamento: i due atti pertanto manterrebbero una propria autonomia, come risulta dal comma 1 dell'art. 9 (nel quale si dice semplicemente che il datore di lavoro deve inoltrare la richiesta di avviamento), ma nel caso in cui il datore risulti inadempiente la legge consente comunque la prosecuzione del processo di avviamento al lavoro, attraverso la *fictio iuris* consistente nel considerare il prospetto informativo *anche* come richiesta. Con l'invio del prospetto informativo, in definitiva, si presume effettuata la richiesta di avviamento quando quest'ultima non sia separatamente effettuata e l'ufficio competente provvederà pur sempre non in maniera autoritativa, ma in risposta ad una richiesta (presunta questa volta per legge) del datore, rendendo così effettivo il diritto del disabile ad un'occupazione.

In tale ultima prospettiva ci si chiede in quale momento può ritenersi non presentata la richiesta di avviamento: tale momento coincide senz'altro con il 61° giorno successivo all'insorgenza dell'obbligo di assunzione.

Quanto invece al momento dell'insorgenza dell'obbligo di assunzione questo non è definito dalla legge; tuttavia è ragionevole ritenere valida l'interpretazione tradizionalmente applicata in vigenza della precedente legge n. 482/68: il "momento in cui i datori di lavoro sono obbligati all'assunzione" sarebbe quello in cui viene fotografata la situazione di carenza, cioè con la formalizzazione della situazione di organico attraverso l'invio del prospetto informativo.

L'art. 2, comma 4, del Regolamento di esecuzione impone ai datori di lavoro un adempimento ulteriore, ossia l'invio di un prospetto in qualunque momento insorga un obbligo di assunzione di lavoratori disabili indipendentemente dal 31 gennaio. Sembrerebbe pertanto che se, in base alla sola legge i datori di lavoro sono tenuti periodicamente (entro il 31 gennaio di ogni anno) ad informare gli uffici competenti sullo stato occupazionale complessivo della propria impresa, indipendentemente dall'attualità dell'obbligo di assumere personale disabile, in base al

Regolamento esecutivo essi sono invece tenuti all'invio di un ulteriore prospetto informativo, ogni qualvolta sia superata la soglia occupazionale che fa insorgere l'obbligo di assunzione di soggetti disabili. In quest'ultimo caso il prospetto vale come richiesta di avviamento.

### **3. Assunzioni numeriche e assunzioni nominative**

Le assunzioni avvengono attraverso richieste di avviamento oppure mediante convenzioni. In entrambi i casi i datori di lavoro devono presentare richiesta ai servizi competenti (le Province ed i loro Centri per l'impiego).

L'art. 7, comma 1, della legge (nonché art. 6 DPR n. 333/2000) prevede una distinzione tra assunzioni numeriche e assunzioni nominative.

La richiesta è nominativa per:

- a) le assunzioni cui sono tenuti i datori di lavoro che occupano da 15 a 35 dipendenti, nonché i partiti politici, le organizzazioni sindacali e sociali e gli enti da essi promossi;
- b) il 50% delle assunzioni cui sono tenuti i datori di lavoro che occupano da 36 a 50 dipendenti;
- c) il 60% delle assunzioni cui sono tenuti i datori di lavoro che occupano più di 50 dipendenti.

Per i datori di lavoro rientranti nei casi delle lettere *b)* e *c)* (con più di 35 dipendenti), se i lavoratori computabili nelle quote di riserva e già in servizio sono in misura pari o superiore alle percentuali indicate, la quota residua di personale disabile da assumere potrà essere assunta interamente tramite richiesta nominativa. In particolare per quanto attiene i datori di lavoro che occupano da 36 a 50 dipendenti e che abbiano già in servizio una unità lavorativa computabile nella quota di riserva, l'unità mancante è assunta con richiesta nominativa.

I disabili psichici vengono avviati su richiesta nominativa mediante le convenzioni di cui all'art. 11 della legge n.68/99 e, ove l'inserimento richieda misure particolari, il datore di lavoro può fare richiesta di collocamento mirato.

In caso di impossibilità di avviare lavoratori con la qualifica richiesta o con altra concordata con il datore di lavoro, gli uffici competenti avviano lavoratori di qualifiche simili, secondo l'ordine di graduatoria e previo

addestramento o tirocinio (art. 9, comma 2 legge n.68/99). Il Regolamento di esecuzione ha meglio precisato questo concetto stabilendo (art. 7, commi 6 e 7) che in caso di impossibilità di avviare lavoratori con la qualifica richiesta il servizio convoca il datore di lavoro per concordare l'assunzione di lavoratori disabili con qualifiche simili. In caso di esito negativo il datore di lavoro medesimo stipula con il servizio un'apposita convenzione di inserimento lavorativo, con le modalità previste dagli articoli 11 e 12 legge n.68/99 che preveda lo svolgimento di tirocinio con finalità formative per i soggetti a tal fine individuati.

Come soluzione residuale il Regolamento di esecuzione ha previsto che qualora il datore di lavoro, convocato, non si presenti senza motivazione e comunque entro 30 giorni dalla data di convocazione, il servizio procede all'avviamento tenuto conto delle indicazioni contenute nelle schede professionali e delle altre informazioni contenute nel prospetto informativo annuale nonché nella attuale richiesta di avviamento.

Dobbiamo ricordare, inoltre che la direzione provinciale del lavoro, sentiti gli uffici competenti, dispone la decadenza dal diritto all'indennità di disoccupazione ordinaria e la cancellazione dalle liste di collocamento per un periodo di sei mesi del lavoratore che per due volte consecutive, senza giustificati motivi, non risponda alla convocazione ovvero rifiuti il posto di lavoro offerto corrispondente ai suoi requisiti professionali e alle disponibilità dichiarate all'atto della iscrizione o reinscrizione nelle predette liste (art. 10, comma 6).

#### **4. Le convenzioni**

Uno degli strumenti privilegiati dalla legge n. 68/99 per realizzare un effettivo collocamento mirato dei disabili è la "Convenzione", definito da più parti come uno strumento di *personalizzazione* degli interventi.

La legge disciplina diverse tipologie di convenzioni:

- 1) le convenzioni di *inserimento lavorativo* (art. 11, commi 1,2, e 3);
- 2) le convenzioni di *integrazione lavorativa*, per soggetti che presentino particolari difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario (art. 11, comma 4);

- 3) le convenzioni stipulate, *al fine di agevolare l'ingresso nel mondo del lavoro dei disabili*, con una serie di soggetti dediti ad attività sociali come cooperative, consorzi, etc. (art. 11, comma 5);
- 4) infine le convenzioni di *inserimento temporaneo* presso datori di lavoro privati, cooperative, liberi professionisti disabili (art. 12).

A) Le convenzioni di *inserimento lavorativo* (art. 11, commi 1, 2 e 3), vengono anche chiamate dalle sedi provinciali "convenzioni di programma". Tale norma prevede che i Centri per l'impiego possono stipulare coi datori di lavoro "convenzioni aventi ad oggetto la determinazione di un programma mirante al conseguimento degli obiettivi occupazionali di cui alla presente legge", al dichiarato fine di favorire l'inserimento lavorativo dei disabili.

Il procedimento ha inizio mediante la predisposizione, da parte dei Centri per l'impiego, di uno schema di convenzione-tipo, da sottoporre al Comitato tecnico, su cui poi dovrà modellarsi la singola convenzione di inserimento nel momento in cui il singolo lavoratore procederà alla stipula con l'ufficio territorialmente competente.

Va per l'inciso sottolineato che tale procedimento di assunzione programmata può essere adottato anche dai datori di lavoro che, pur non essendo obbligati all'assunzione, vogliano comunque occupare un disabile (secondo l'ottimistica previsione del 3° comma della norma!).

Nella convenzione sono stabiliti i *tempi* e le *modalità* delle assunzioni che il datore di lavoro si impegna ad effettuare.

L'indicazione dei *tempi* si ricollega alla possibilità di derogare alle scadenze normalmente previste per le assunzioni tradizionali dei soggetti disabili, programmando un po' alla volta l'inserimento dei lavoratori nel contesto produttivo. Ciò comporta l'indubbio vantaggio di non subire provvedimenti sanzionatori nell'ipotesi in cui, pur avendo una "scopertura di organico" rispetto ai lavoratori protetti, siano stati comunque rispettati i tempi programmati nella convenzione.

Tra le *modalità* di assunzione vengono elencate diverse possibilità che sembrano da ritenersi a titolo meramente esemplificativo, tra queste: la facoltà della scelta nominativa, lo svolgimento di tirocini con finalità formative o di orientamento, lo svolgimento di periodi di prova più ampi di quelli previsti dal contratto collettivo, purché l'esito negativo della prova non costituisca motivo di risoluzione del rapporto di lavoro.



In dottrina ci si chiede se la facoltà di assumere con richiesta nominativa, attraverso la stipula di convenzioni, possa riguardare l'intera percentuale di lavoratori necessari a coprire la quota d'obbligo o, se debba comunque limitarsi ad una sola parte della stessa percentuale. Nel silenzio della legge si deve ritenere ammissibile una copertura integrale della quota di riserva con richiesta nominativa in deroga alle percentuali previste dall'art. 7 della legge n. 68/99. Tuttavia poiché la legge prevede che gli uffici competenti "*possono*" stipulare una delle convenzioni di cui all'art.11, laddove essi ravvisassero uno squilibrio tra le tipologie di assunzioni tramite convenzioni, potrebbero rifiutarne la stipula e obbligare il datore di lavoro ad un'assunzione "non convenzionale", ossia secondo gli ordinari criteri predisposti dalla legge stessa che prevedono una percentuale di assunzioni nominative ed una tramite selezione numerica.

B) Una seconda tipologia di convenzioni che il datore di lavoro ha facoltà di concludere sono le c.d. *convenzioni di integrazione lavorativa*, destinate a disabili con "particolari caratteristiche e difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario".

Con questa espressione "ampia" il legislatore ha inteso rimettere alle parti l'individuazione specifica dei soggetti in questione. Tra i destinatari della norma sicuramente, quali soggetti ad inserimento particolarmente difficile, rientrano i disabili psichici che si sono guadagnati un posto tra i soggetti degni di tutela nell'ambito del collocamento attraverso un lungo e faticoso percorso giurisprudenziale e normativo.

Dopo un orientamento giurisprudenziale sostanzialmente sfavorevole alla loro inclusione tra i destinatari del sistema di collocamento regolato dalla legge n. 482/68, la svolta arrivò con la sentenza della Corte Costituzionale n. 50 del 2 febbraio 1990 che dichiarò "costituzionalmente illegittimo l'art. 5 della legge n. 482/68 nella parte in cui "*non considera, ai fini della legge stessa, invalidi civili anche gli affetti da minorazione psichica, i quali abbiano una capacità lavorativa che ne consente il proficuo impiego in mansioni compatibili*", e l'art. 20 della stessa legge nella parte in cui "*in ordine agli accertamenti medici non prevede anche i minorati psichici*".

A seguito dell'intervento della Corte Costituzionale, i disabili psichici vengono esplicitamente inclusi nel sistema di avviamento obbligatorio dall'art. 19 della legge n. 104/92 che ha previsto l'applicazione della legge n. 482/68 "a coloro che sono affetti da minorazione psichica...etc". La legge

n. 68/99 ha poi definitivamente incluso tra i destinatari del sistema di collocamento mirato i minorati psichici, gli handicappati intellettivi e i minorati sensoriali.

Tuttavia, a ben vedere, il diritto dei disabili psichi a rientrare nell'ambito di tutela della legge sembra svanire fino a diventare, come è stato affermato, un "non-diritto"<sup>11</sup>.

Infatti mentre da un lato l'art. 7, comma 1, L. 68/99 prevede che gli obblighi di assunzione nei confronti di tutti i destinatari della legge (quindi anche i disabili psichici) siano adempiuti facendo "richiesta di avviamento agli uffici competenti ovvero attraverso la stipula di convenzioni ai sensi dell'art. 11", dall'altro lato l'art. 9, comma 4, sembra essere categorico sulla necessità di ricorrere esclusivamente allo strumento convenzionale e per di più con indicazione nominativa ("i disabili psichici vengono avviati su richiesta nominativa mediante le convenzioni di cui all'art. 11...etc.").

Pertanto se si parte dalla premessa che il datore di lavoro è obbligato ad assumere, ma non è obbligato a stipulare necessariamente una convenzione, che rimane meramente facoltativa, deve concludersi che il diritto al lavoro dei disabili psichici resta, ancora una volta, privo di tutela effettiva.

L'art.11, comma 7, prescrive che, oltre ai tempi e alle modalità delle assunzioni le convenzioni di integrazione lavorativa devono indicare ulteriori elementi: la precisazione dettagliata delle mansioni attribuite al lavoratore disabile e le modalità del loro svolgimento; la previsione di forme di sostegno, consulenza, tutoraggio, al fine di favorire l'adattamento al lavoro del disabile.

Le convenzioni in esame si distinguono dalle convenzioni di programma per un rafforzamento delle forme di sostegno all'inserimento mirato e per percorsi formativi che paiono maggiormente definiti e soggetti a controlli, in quanto scanditi da verifiche periodiche.

C) Una terza tipologia di convenzione può essere stipulata con le cooperative sociali, consorzi, organizzazioni di volontariato, centri regionali di formazione professionale, e in generale associazioni e istituzioni che tipicamente coinvolte nel sociale. Si tratta di convenzioni che costituiscono uno di quegli strumenti di cui possono servirsi gli uffici competenti per perseguire lo scopo di promuovere ed attuare "ogni iniziativa utile a

---

<sup>11</sup> F. LIMENA, *L'accesso al lavoro dei disabili*, CEDAM, Padova, 2004

favorire l'inserimento lavorativo dei disabili". Sono quindi convenzioni del tutto indefinite sia dal punto di vista della struttura che della funzione.

D) L'ultima tipologia di convenzioni previste dalla legge n. 68/99 è data dalle convenzioni stipulabili fra cooperative sociali, datori di lavoro e uffici competenti.

I datori di lavoro privati soggetti ad obbligo, nonché le cooperative sociali ed i disabili liberi professionisti, interessati alla stipula di queste convenzioni, comunicano al servizio competente per il territorio per il quale si intende stipulare la convenzione la propria disponibilità ad avvalersi di tale strumento.

Al momento di tale comunicazione il disabile libero professionista deve essere iscritto al relativo albo professionale da almeno un anno e le cooperative devono esser iscritte all'albo regionale da almeno un anno e devono avere in corso di svolgimento altre attività oltre a quelle oggetto della commessa. Il datore di lavoro privato che stipula la convenzione è tenuto contestualmente ad assumere il lavoratore disabile a tempo indeterminato a copertura dell'aliquota d'obbligo di cui all'art. 3 della legge n. 68/99. La titolarità del rapporto di lavoro è in capo al datore di lavoro che assume il disabile.

Il servizio che stipula la convenzione effettua verifiche periodiche sul corretto funzionamento della convenzione stessa.

## **5. Costituzione e disciplina del rapporto di lavoro**

In passato si era posto il problema se fonte della costituzione del rapporto di lavoro fosse l'atto autoritativo di avviamento da parte degli uffici del collocamento, oppure dovesse necessariamente intervenire un atto negoziale delle parti, vale a dire il contratto di lavoro stipulato tra datore e lavoratore avviato.

Quest'ultima è sempre stata la posizione accolta dalla giurisprudenza pressoché unanime secondo il quale dal sistema di collocamento obbligatorio non deriva la costituzione automatica e autoritativa del rapporto, la cui nascita richiede invece necessariamente l'intervento della volontà delle parti ai fini della concreta specificazione del suo contenuto in ordine ad elementi essenziali quali la retribuzione, le mansioni, la qualifica.

Pertanto la costituzione del rapporto di lavoro del soggetto protetto postula sempre e comunque un atto di volontà negoziale.

La stessa posizione è tutt'oggi ribadita in sede di interpretazione della vigente legge laddove si afferma che l'obbligo di assumere un soggetto disabile è sanzionabile ma continua a considerarsi incoercibile.

Tuttavia il legislatore sembra aver adottato un'impostazione del tutto diversa per il collocamento dei centralinisti non vedenti, per i quali si prevede che in caso di inerzia del datore di lavoro obbligato all'assunzione, l'ufficio provvede all'avviamento del centralinista telefonico in base alla graduatoria formata con i criteri stabiliti dalla commissione provinciale per il collocamento. Da ciò sembra desumersi che i centralinisti si avvantaggino di un'instaurazione forzosa del rapporto di lavoro.

In considerazione di ciò qualche autore<sup>12</sup> ha avanzato l'ipotesi, *de iure condendo*, di prevedere un meccanismo analogo di assunzione per ovviare definitivamente ai frequenti casi di inadempimento agli obblighi di assunzione del passato.

Secondo l'opinione prevalente poi non è possibile che il lavoratore non avviato ricorra al giudice al fine di ottenere una sentenza costitutiva del rapporto, in quanto il giudice non può sostituirsi alle parti nella definizione di diversi elementi fondamentali, quali la qualifica, le mansioni, la retribuzione, il periodo di prova, etc.

Tuttavia se da un lato ciò poteva ritenersi vero nella vigenza della precedente legge n. 482/68 quando il datore di lavoro si limitava semplicemente a specificare la sola categoria (operaia o impiegatizia), dall'altro ci si chiede se con l'entrata in vigore della legge n. 68/99 tali principi possono ancora ritenersi validi dal momento che il nuovo sistema consente un'individuazione decisamente più precisa del profilo professionale del lavoratore: si pensi alle schede professionali tenute dai Centri per l'impiego, a quelli dei prospetti informativi e alla richiesta di avviamento<sup>13</sup>.

I tempi sembrerebbero allora oggi maturi per ipotizzare che, in caso di inadempimento dei datori di lavoro e sulla base di tutto il sistema di informazioni specifiche che assiste il collocamento dei lavoratori disabili, questi ultimi possano ricorrere al giudice per ottenere la realizzazione concreta di quel diritto al lavoro più volte sostenuto nelle norme di legge.

---

<sup>12</sup> F. LIMENA, *L'accesso al lavoro dei disabili*, CEDAM, Padova, 2004

<sup>13</sup> In tal senso A. TURSI, *La nuova disciplina del lavoro dei disabili*, in *Riv. giur. lav.* 1999, 727 ss. Analogamente G. PERA, *Disabili*, in *Enc. giur. Treccani*, XI, 2002, 2

Ai lavoratori assunti si applica il trattamento economico e normativo previsto dalla legge e dai contratti collettivi (art. 10, comma 1). Il datore di lavoro non può chiedere al disabile una prestazione non compatibile con le sue minorazioni (art. 10, comma 2).

Nel caso di aggravamento delle condizioni di salute o di significative variazioni dell'organizzazione del lavoro, il disabile può chiedere che venga accertata la compatibilità delle mansioni a lui affidate con il proprio stato di salute. Nelle medesime ipotesi il datore di lavoro può chiedere che vengano accertate le condizioni di salute del disabile per verificare se, a causa delle sue minorazioni, possa continuare ad essere utilizzato presso l'azienda.

Qualora si riscontri una condizione di aggravamento che sia incompatibile con la prosecuzione dell'attività lavorativa, o tale incompatibilità sia accertata con riferimento alla variazione dell'organizzazione del lavoro, il disabile ha diritto alla sospensione non retribuita del rapporto di lavoro fino a che l'incompatibilità persista. Durante tale periodo il lavoratore può esser 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 commissione medica integrata accerti la definitiva impossibilità di reinserire il disabile all'interno dell'azienda.

## **6. Il sistema sanzionatorio**

In tema di sanzioni la legge n. 68/99 ha operato una serie di depenalizzazioni rispetto alla legge previgente. Spostando il baricentro decisamente verso la sanzione amministrativa.

In particolare l'art. 15 prevede che:

- a) le imprese private e gli enti pubblici economici che non adempiono all'obbligo di invio del prospetto annuale previsto dall'art. 9, comma 6, sono soggetti alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma di lire 1.000.000 per ritardato invio del prospetto medesimo, maggiorata di lire 50.000 per ogni giorno di ritardo;
- b) trascorsi 60 giorni dalla data in cui insorge l'obbligo di assumere soggetti appartenenti alle categorie protette, per ogni giorno

lavorativo durante il quale risulti non coperta, per cause imputabili al datore di lavoro, la quota di riserva, il datore di lavoro medesimo è tenuto al versamento , sempre a titolo di sanzione amministrativa, di una somma pari a lire 100.000 al giorno per ciascun lavoratore che risulta non occupato nella medesima giornata;

- c) in caso di omissione totale o parziale del versamento dei contributi esonerativi, la somma dovuta può essere maggiorata dal 5% al 24% su base annua;
- d) le sanzioni amministrative sono disposte dalle Direzioni Provinciali del Lavoro e i relativi introiti sono destinati al Fondo regionale per l'occupazione dei disabili;
- e) ai responsabili, ai sensi della legge n. 241/90, di inadempienze di pubbliche amministrazioni si applicano le sanzioni penali, amministrative e disciplinari previste dalle norme sul pubblico impiego.

Ricordiamo per completezza che contro i provvedimenti delle Direzioni provinciali del lavoro che comminano sanzioni è possibile procedere ad opposizione che deve proporsi nel termine di 30 giorni dalla notificazione del provvedimento mediante ricorso al Tribunale del luogo in cui è stata commessa la presunta violazione.

Un'ultima sanzione, sia pure di tipo indiretto, è data dalla previsione dell'art. 17 secondo cui le imprese, sia pubbliche che private, qualora partecipino a bandi per appalti pubblici o intrattengano rapporti convenzionali o di concessione con pubbliche amministrazioni, sono tenute a presentare preventivamente alle stesse la dichiarazione del legale rappresentante che attesti di essere in regola con le norme che disciplinano il diritto al lavoro dei disabili, nonché apposita certificazione rilasciata dagli uffici competenti dalla quale risulti l'ottemperanza alle norme della presente legge, pena l'esclusione.

**UN CASO CONCRETO: APPLICAZIONE DELLA LEGGE N.68/99  
ALL'UNIVERSITA' DI PISA**

**1. Ambito di applicazione e regole speciali per la P.A.**

L'art. 3, comma 1, della legge n. 68/99 stabilisce, come abbiamo visto, che i datori di lavoro pubblici e privati sono tenuti ad avere alle loro dipendenze lavoratori appartenenti alle categorie protette, con ciò sancendo un ambito generalizzato di applicazione della legge. Peraltro il citato art. 3, al comma 6, stabilisce altresì che agli enti pubblici economici si applica la disciplina prevista per i datori di lavoro privati, implicitamente rinviando gli enti pubblici non economici ad una disciplina speciale.

Per i datori di lavoro pubblici, l'art. 7, comma 2, prevede che le assunzioni debbano essere effettuate in conformità a quanto previsto dall'art. 35, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001<sup>14</sup>, salva l'applicazione delle disposizioni in materia di convenzioni aventi ad oggetto la determinazione di un programma mirante al conseguimento degli obiettivi occupazionali (art. 11).

Pertanto, le Pubbliche amministrazioni assolvono l'obbligo di assunzione dei soggetti disabili nonché di quelli di cui all'art. 18, comma 2, della legge n. 68/99, mediante procedure selettive concorsuali e, per le qualifiche e i profili per cui è richiesto il solo requisito della scuola dell'obbligo, mediante l'avviamento a selezione. Conseguentemente la possibilità di effettuare assunzioni con chiamata nominativa è limitata al caso in cui si stipuli una convenzione.

Per le assunzioni a mezzo selezioni (art. 35, comma 1, lettera *a*), del d.lgs. 165/2001), i lavoratori disabili iscritti nell'elenco di cui all'art. 8, comma 2, della legge hanno diritto alla riserva dei posti nei limiti della complessiva quota d'obbligo e fino al 50% dei posti messi a concorso.

Per le amministrazioni pubbliche, le principali novità riscontrabili nella nuova disciplina introdotta dalla legge n.68 del 1999consistono:

---

<sup>14</sup> In tal senso deve intendersi il rinvio, operato dalla legge n. 68/99, all'art. 36, comma 2, del d.lgs. n. 29/93.

- a) Nella previsione di un obbligo specifico di avere alle proprie dipendenze una percentuale di soggetti appartenenti alle categorie protette;
- b) Nella non necessità del requisito della disoccupazione al momento dell'assunzione;
- c) Nell'aver posto il principio, contenuto nell'art. 16, comma 1, della legge n.68/99, secondo cui "i disabili possono partecipare a tutti i concorsi per il pubblico impiego, da qualsiasi amministrazione pubblica siano banditi" ferme restando le disposizioni di cui agli articoli 3, comma 4 (servizi di polizia, di protezione civile e della difesa nazionale, ad eccezione dei servizi amministrativi) e 5 comma 1, (mansioni che non consentono l'occupazione di lavoratori disabili); a tal fine i bandi di concorso devono prevedere speciali modalità di svolgimento delle prove di esame per consentire ai soggetti disabili di concorrere in effettive condizioni di parità con gli altri;
- d) Nell'abrogazione di tutte le norme che richiedono il requisito della sana e robusta costituzione fisica nei bandi di concorso per il pubblico impiego, salvi i requisiti di idoneità specifica per le singole funzioni;
- e) Nella riserva ai disabili, nei concorsi pubblici, fino al 50% dei posti messi a concorso, previsione che si differenzia decisamente dalla disciplina precedente, che riconosceva ai soggetti appartenenti alle categorie protette il diritto ad essere inclusi nell'ordine di graduatoria dei vincitori;
- f) Nella possibilità, per i disabili che abbiano conseguito le idoneità nei concorsi pubblici, di essere assunti dalle Pubbliche amministrazioni ai fini dell'adempimento dell'obbligo di assunzione per il raggiungimento della quota di riserva, anche se non versino in stato di disoccupazione e oltre il limite dei posti ad essi riservati nel concorso.
- g) Nell'obbligo per i datori di lavoro, pubblici e privati, di garantire la conservazione del posto di lavoro a quei soggetti che, non essendo disabili al momento dell'assunzione, abbiano acquisito per infortunio sul lavoro o malattia professionale eventuali disabilità



Come espressamente disposto dall'art.35, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001 le P.A. possono assumere, per chiamata diretta nominativa, il coniuge superstite e i figli del personale delle Forze dell'ordine, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e del personale della Polizia municipale, deceduto nell'espletamento del servizio, nonché delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata, sempre previa verifica del possesso dei requisiti previsti per l'accesso all'impiego nelle Pubbliche Amministrazioni.

## **2. Il quadro occupazionale dei disabili nell'Università di Pisa**

E' indubbio che il lavoro, pur con i suoi ritmi ed i suoi impegni, assume un ruolo fondamentale nella vita di ogni persona umana, non solo in quanto fonte di un reddito fondamentale per vivere.

Il lavoro è occasione di scambio di esperienze e di condivisione umana attraverso la costruzione di una rete di rapporti interpersonali; banco di prova e strumento di confronto, anche con se stessi, per raggiungere obiettivi e risultati, per realizzarsi professionalmente.

Si tratta di una "chiave di accesso alla vita attiva", alla partecipazione sociale, che purtroppo non è nelle mani di tutti.

L'ingresso nel mondo del lavoro oggi è sempre più condizionato da un buon livello di formazione, dal possesso di competenze specialistiche, ma anche dalla capacità di adattarle e trasformarle in relazione a mansioni diverse che, oggi più di ieri, si è chiamati a svolgere a fronte di un'estrema mobilità.

Si tratta di condizioni che spesso mancano ai più deboli, come le persone con disabilità. O che quando ci sono rischiano, a causa di una valutazione aprioristica, di non essere prese in considerazione.

La Pubblica Amministrazione in genere rispetto alle aziende private, più di ogni altro, è chiamata a realizzare le c.d. "finalità pubbliche" che spesso hanno prodotto situazioni di assistenzialismo anche nei confronti dei soggetti con inabilità.

Sulla base delle osservazioni fin qui fatte possiamo dire che si passa ad un sistema pubblico di reperimento e/o acquisizione di risorse umane più mirato o meglio aderente alle effettive esigenze per il conseguimento di obiettivi generali.

Non può pertanto essere sottratto il meccanismo di reclutamento del personale disabile che deve concorrere al perseguimento degli obiettivi.

Alla legge n. 68/99, sia pure con i suoi limiti e difetti, va senz'altro riconosciuto il merito di aver dato dignità e valore sociale alla persona disabile attraverso un suo effettivo inserimento nel mondo del lavoro.

In tale ottica l'Università di Pisa ha avviato un percorso di occupazione dei soggetti disabili, sfociato nella stipula di una "Convenzione quadro per il programma di inserimento lavorativo mirato dei disabili nella Pubblica Amministrazione" (che si riporta integralmente in appendice).

L'Università di Pisa in quanto datore di lavoro che occupa più di 50 dipendenti (art.3 L.68/99) è tenuto ad avere, alle proprie dipendenze una percentuale di disabili del 7% rispetto al numero dei lavoratori occupati.

Sulla base del prospetto informativo inviato alla Provincia di Pisa per l'anno 2003, l'Ateneo Pisano risultava avere, alla data del 31.12.2003, una "quota d'obbligo" di 120 unità di personale disabile, di cui 70 unità già in servizio. Il *gap* rispetto alla dotazione teorica di personale disabile, risultava essere di 50 unità di soggetti disabili da assumere.

La strategia operata dall'Ateneo per conseguire tale obiettivo è stata quella di stipulare una Convenzione con la Provincia di Pisa ai sensi dell'art.11 della legge n. 68/99, avente ad oggetto la determinazione di un programma di rientro mirante al conseguimento degli obiettivi occupazionali, all'interno della propria disponibilità di bilancio.

Con delibera n.205 del 28 maggio 2004 il Consiglio di Amministrazione ha approvato lo schema di "Convenzione quadro per il programma di inserimento lavorativo mirato dei disabili", stabilendo una modulazione che tenesse conto delle modalità di reclutamento previste dalla legge n. 68/99: chiamata numerica, chiamata nominativa, reclutamento tramite concorso.

Il Consiglio di Amministrazione ha inoltre deliberato che la copertura finanziaria per le assunzioni di cui trattasi deve essere prevista ogni anno in sede di bilancio di previsione, nel rispetto comunque degli attuali limiti di spesa fissati dall'art. 51 comma 4 della legge 449/97 e successive modifiche.

Nel corso degli anni la situazione così come fotografata nella Convenzione (che ricordiamo era riferita al personale in servizio alla data del 31/12/2003) ha subito una evoluzione.

Infatti a seguito di una recente indagine effettuata dall'Ufficio Reclutamento, Formazione e Tempo Determinato dell'Università di Pisa è emerso che 27 unità di personale è divenuto invalido in costanza di rapporto di lavoro con percentuale di invalidità non inferiore al 60%.

In virtù di tale risultato l'Università di Pisa (ai sensi di quanto previsto all'art.4, comma 4 della L.68/99 e art.3 comma 2 del Regolamento di esecuzione), ha chiesto al Centro Direzionale per l'impiego della Provincia di Pisa di escludere tali soggetti dalla base di computo e conseguentemente di computarli nella percentuale di riserva.

Il Centro Direzionale per l'impiego della Provincia di Pisa ha tuttavia riconosciuto solo 13 unità di personale che avrebbero potuto, previa visita medica presso le AUSL competenti per territorio, essere riconosciute a copertura dell'aliquota d'obbligo.

A seguito di una ulteriore indagine effettuata dall'Ufficio Reclutamento, Formazione e Tempo Determinato dell'Università di Pisa è emerso che delle 13 unità solo 6 hanno rilasciato il consenso alla visita medica per la conferma dello stato invalidante e l'idoneità alle mansioni svolte.

Il quadro che ne scaturisce alla data del 31/12/2005, alla luce anche di quanto previsto dalla Circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 21/02/2005 (computabilità ed esclusione dei soggetti di cui all'art.18, comma 2, L.68/99) è pertanto il seguente:

|  |               |
|--|---------------|
| Personale valido su cui si calcola la quota di riserva             | <b>1477</b>   |
| Personale disabile spettante con applicazione dell'aliquota del 7% | <b>103,39</b> |
| Personale protetto ex art.18, comma 2 (1%)                         | <b>14,77</b>  |
| Quota d'obbligo ottenuta (103,39-14,77)                            | <b>88,62</b>  |
| Personale disabile già assunto e riconosciuto                      | <b>54</b>     |
| Personale protetto ex art.18, comma 2 già assunto e riconosciuto   | <b>26</b>     |

In conclusione alla data del 31/12/2005 l'Università di Pisa risulta carente delle seguenti unità:

- Personale disabile: **n.35** (88,62-54)
- Personale protetto ex art.18, comma 2: **n.0**

Da tenere presente, tuttavia, che n.6 unità di personale sono ad oggi in corso di riconoscimento.

La tappa successiva è rappresentata dalla delibera n.138 del 20 aprile 2006 con la quale il Consiglio di Amministrazione, nell'ambito della programmazione triennale 2005-2007 ha approvato, per l'anno 2006, il reclutamento di n.10 unità di personale appartenente alle categorie protette di cui alla legge n.68/99.

Nella stessa delibera si afferma inoltre che la ripartizione delle 10 unità dovrà avvenire con assegnazione di una unità per ogni macroarea, rinviando al Direttore amministrativo la scelta di individuare i criteri di ripartizione tra le varie macro aree e le modalità di reclutamento.

Le modalità di reclutamento sono state definite proprio in questi giorni con provvedimento del Direttore amministrativo, il quale ha disposto di procedere al reclutamento di n.5 unità di personale mediante **chiamata nominativa**, tra coloro che hanno presentato la relativa domanda di assunzione, e n.5 unità mediante **procedure di selezione** riservate ai disabili di cui alla legge n.68/99.

Occorre sottolineare che ai sensi della "Convenzione Quadro per il programma di inserimento lavorativo mirato dei disabili nella Pubblica Amministrazione" (pubblicata nel B.U.R.T. n.13 del 30/03/2005) i disabili da avviare con chiamata nominativa, debbono avere una percentuale di invalidità non inferiore al 67%, fatti salvi i disabili intellettivi, psichici e i sordomuti.

Quanto fin qui esposto è il quadro attuale della politica occupazionale delle persone con disabilità, intrapresa dall'Università di Pisa, alla quale va senz'altro riconosciuto il merito di aver dato, attraverso una gestione concertata di tutte le fasi dell'inserimento lavorativo, speranza alla possibilità di occupazione di tali soggetti.

E' doveroso a questo punto esprimere un auspicio affinché nei giorni a venire queste speranze si possano concretizzare.

## BIBLIOGRAFIA

ALBINI P. – CRESPI M. – DI SERI E., *Il nuovo diritto al lavoro dei disabili*, Cedam 2000

CARDARELLO C., *Il nuovo collocamento obbligatorio*, Giuffrè 2000.

CASTELVETRI L. e SCARPELLI F in *Osservatorio Legislativo in materia di lavoro: Il collocamento dei disabili e il lavoro notturno*, in *Riv. it. Dir. lav.*, 1999/3

CINELLI M., *Profili del collocamento obbligatorio "riformato"*, in *Diritto al lavoro dei disabili. Commentario alla legge n.68/99*, a cura di M. CINELLI e P. SANDULLI, Giappichelli 2000

LIMENA F., *L'accesso al lavoro dei disabili*, CEDAM, Padova, 2004

MASSI E., *Il lavoro dei disabili*, in *Dir. Prat. Lav.*, n.4/2001

MENICHELLI M., *Dal vecchio al nuovo collocamento obbligatorio*, in *Guida lav.*, *Il Sole-24 Ore*, 1999

PAPALEONI M., in *Atti del Convegno - Firenze, 12 luglio 1999, La nuova disciplina del diritto al lavoro dei disabili*

PARLATO S., Guida alla nuova disciplina in *Guida al Lavoro-Il Sole 24 ore*, n.14 del 13 aprile 1999 pag. 12ss

PERA G., *Disabili*, in *Enc. giur. Treccani*, XI, 2002, 2

ROSSI M., *Procedure concorsuali e progressioni interne dei pubblici dipendenti*, Roma 3 e 4 luglio 2003

TURSI A., *La nuova disciplina del lavoro dei disabili*, in *Riv. giur. lav.* 1999, 727 ss

Siti utili per il collocamento mirato: [www.funzionepubblica.it](http://www.funzionepubblica.it);  
[www.diritto.it](http://www.diritto.it); [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it);  
[www.disabili.com](http://www.disabili.com)