



UNIVERSITÀ  
POLITECNICA  
DELLE MARCHE

---

Corso di Dottorato di ricerca in Management and Law,  
Curriculum Diritto dell'Economia  
Ciclo XXX (16° n.s.)

**L'INSERIMENTO LAVORATIVO  
DELLE PERSONE CON DISABILITÀ**

Relatore:

Prof. Antonio Di Stasi

Tesi di:

Ilaria Bresciani

Anno Accademico 2016 - 2017



*A mio marito, Marco*

*«Quando perdiamo il diritto di essere differenti,  
perdiamo il privilegio di essere liberi.»*

*(C. E. Hughes)*



## INDICE

<b>Introduzione</b>	p. I
<b>Capitolo primo</b>	
<b>L'attuazione del diritto al lavoro delle persone disabili.</b>	
1. L'evoluzione del contesto storico - normativo.	p. 1
2. Disabili e diritto al lavoro.	p. 3
3. La disciplina del collocamento e la libertà di iniziativa economica.	p. 7
4. La definizione giuridica della disabilità.	
4.1. Le fonti sovranazionali in materia di tutela delle persone disabili.	p. 11
4.2. Le definizioni di disabilità nell'ordinamento giuridico nazionale.	p. 16
5. I destinatari del collocamento obbligatorio.	p. 18
5.1. La protezione "selettiva" del diritto del lavoro.	p. 22
6. Il divieto di discriminazione per ragioni legate alla disabilità.	p. 26
7. La permanenza di profili discriminatori nel nostro ordinamento.	p. 28
<b>Capitolo secondo</b>	
<b>L'accesso al lavoro delle persone con disabilità.</b>	
1. L'obbligo di impiego e il c.d. collocamento mirato.	p. 35
2. I soggetti tenuti all'assunzione obbligatoria.	p. 42
3. L'inserimento lavorativo delle persone con disabilità.	
Questioni preliminari.	p. 49
4. L'assunzione da parte dei datori di lavoro privati (e degli enti pubblici economici). L'avviamento da parte degli uffici competenti.	p. 54
5. L'assunzione per mezzo delle convenzioni.	p. 61
5.1. Le convenzioni di inserimento e di integrazione disciplinate dall'art. 11, l. n. 68 del 1999.	p. 63
5.2. Le tipologie di convenzioni trilaterali.	p. 66
6. L'assunzione delle persone con disabilità nel pubblico impiego.	p. 72
7. Gli strumenti di rafforzamento dell'obbligo di impiego.	p. 78
8. L'(in)efficacia del sistema di collocamento.	p. 84

## **Capitolo terzo**

### **Le politiche regionali per l'inserimento lavorativo delle persone disabili**

1. Collocamento obbligatorio e mercato del lavoro. p. 89
2. I servizi del collocamento obbligatorio. p. 92
3. L'attuazione della legge n. 68 del 1999 a livello regionale.  
Una valutazione d'insieme. p. 99
4. Politiche regionali e risorse economiche. p. 102
5. I "modelli" regionali a confronto.
  - 5.1. Il "modello pubblicistico". I percorsi personalizzati volti a favorire l'accesso dei disabili al mondo del lavoro c.d. ordinario. p. 105
  - 5.2. Il "modello privatistico" e il ruolo delle cooperative sociali. p. 108
  - 5.3. La "Dote Lavoro" in Lombardia. p. 111
6. Ulteriori misure per favorire l'occupazione delle persone svantaggiate. p. 118
7. Alcune riflessioni sui modelli regionali. p. 121
8. L'(in)effettività del sistema di collocamento. p. 123

## **Capitolo quarto**

### **Le problematiche connesse al rapporto di lavoro e le forme di tutela del lavoratore disabile**

1. La costituzione del rapporto di lavoro. p. 129
2. Le forme contrattuali c.d. "atipiche". p. 140
3. Lo svolgimento del rapporto di lavoro: patto di prova e compatibilità delle mansioni. p. 149
4. La tutela in caso di aggravamento delle condizioni di salute e di sopravvenuta inidoneità alle mansioni. p. 155
5. La tutela in caso di licenziamento per motivi economici. p. 163
6. Illegittimità del licenziamento e regimi sanzionatori. p. 165
7. La tutela antidiscriminatoria. p. 168
8. Riflessioni conclusive. La necessità di ripartire dalla persona con disabilità. p. 172

**Appendice** p. 179

**Bibliografia** p. 187

## INTRODUZIONE

Dopo quasi un ventennio dall'entrata in vigore della l. n. 68 del 1999, la tesi affronta il tema dell'inserimento lavorativo delle persone con disabilità con l'obiettivo di non limitarsi a una disamina dell'istituto del collocamento obbligatorio, ma di tentare una valutazione del funzionamento del sistema posto a tutela del diritto al lavoro dei disabili nel suo complesso.

La ricerca è finalizzata a indagare le modalità con cui la legge n. 68 del 1999 ha trovato applicazione a livello territoriale, al fine di sintetizzare dei modelli regionali di attuazione della disciplina nazionale e di individuare eventuali c.d. buone pratiche che abbiano inciso in modo positivo sull'inserimento lavorativo delle persone con disabilità.

Il discorso deve muovere da un'analisi della legge n. 68 del 1999, in virtù del rinnovato interesse da parte del legislatore del 2015 e, dunque, delle recenti modifiche ivi apportate; tuttavia, occorre considerare che essa costituisce solo una parte, seppure fondamentale, di un panorama normativo più vasto.

Di fatti, la legge n. 68 del 1999 si inserisce nella disciplina del diritto al lavoro delle persone con disabilità, ma quest'ultima non si esaurisce nella prima; tuttavia, proprio perché ne costituisce un tassello importante, si vedrà come la sua struttura abbia frenato sia i processi innovativi che avrebbero potuto derivare dalle influenze sopranazionali, sia le possibilità di intervento a livello regionale.

Sul primo punto, occorre considerare che la disciplina del collocamento obbligatorio ha una natura "selettiva", riferendosi solo a una parte delle persone con disabilità. I problemi che derivano dall'esclusione "di diritto" dei disabili meno gravi e dall'esclusione "di fatto" dei disabili più gravi sono stati solo in parte mitigati dall'influenza del panorama

internazionale ed europeo, che ha consentito l'ingresso nel nostro ordinamento di una generale tutela antidiscriminatoria. Ad essa va attribuito il merito di aver ridotto, sia i fattori di "discriminazione esterna", consentendo un minimo di tutela anche per i soggetti disabili esclusi dal campo di applicazione della legge n. 68 del 1999, sia i fattori di "discriminazione interna", ovvero tra le categorie di disabili a cui si applica la legge n. 68 del 1999, in entrambi i casi grazie soprattutto all'introduzione dell'obbligo di adottare i c.d. accomodamenti ragionevoli.

Tuttavia, vi è una persistente emarginazione dal mondo del lavoro dei soggetti affetti da disabilità gravi, ingiustificabile alla luce del principio di uguaglianza, che peraltro rischia di accentuarsi a seguito della generalizzazione della c.d. richiesta nominativa, il che rende necessari interventi mirati in grado di controbilanciare un tale effetto.

Sul secondo punto, occorre rilevare che ancora una volta la riforma del collocamento obbligatorio si è intrecciata con quella dei servizi per il lavoro, a conferma della stretta connessione che lega le due materie, così che le regole che governano il "mercato" del lavoro esercitano un'inevitabile influenza sull'effettività del sistema di collocamento obbligatorio, e nonostante abbia trovato conferma l'importanza dell'intervento pubblico, l'analisi dei modelli di politica attiva adottati e lo sviluppo di alcune c.d. "buone pratiche" a livello regionale evidenzia la tendenza ad ampliare il coinvolgimento del settore privato e privato-sociale.

La legge n. 68 del 1999 coinvolge gli organismi senza scopo di lucro, e soprattutto le cooperative sociali, chiamandole a collaborare con le imprese e i competenti centri per l'impiego al fine di realizzare l'inserimento e l'integrazione dei soggetti disabili, tuttavia essa non ne valorizza il ruolo e l'attività. Per questo motivo, il compito delle Regioni e degli altri enti territoriali nell'attuazione delle disposizioni normative nazionali è fondamentale. Tuttavia, quella funzione importante che le Regioni avrebbero potuto avere in virtù della potestà legislativa concorrente, di fatto si è risolta in un'attività di coordinamento e programmazione relativa alla gestione dei servizi per l'impiego, senza riuscire ad apportare un contributo innovativo alla disciplina nazionale.

In ogni caso, l'analisi di alcuni modelli regionali condotta ponendo a confronto alcune Regioni del nord, centro e sud Italia (Lombardia, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Marche e Campania), ha evidenziato la presenza di iniziative di tipo promozionale che hanno agito soprattutto in due direzioni: da un lato, prevedendo percorsi personalizzati per favorire l'accesso al mondo del lavoro c.d. ordinario, grazie anche a misure di tipo formativo, e, dall'altro lato, incentivando l'utilizzo del modello convenzionale e il coinvolgimento delle cooperative sociali per l'inserimento lavorativo delle persone con

disabilità più gravi, anche con incentivi di tipo economico. Così è stato possibile differenziare le strategie regionali a seconda che i modelli siano incentrati sul potenziamento dei servizi pubblici oppure sul maggiore coinvolgimento dei soggetti privati.

Nella permanenza di un sistema di collocamento pubblico, un'attività non può e non deve escludere l'altra: la realizzazione degli obiettivi della legge dipende in larga misura dalle politiche delle Regioni, le quali sono tenute a garantire un buon servizio pubblico e allo stesso tempo devono consentire e favorire, anche con misure economiche, il coinvolgimento dei soggetti del settore privato e del privato-sociale, al fine di realizzare un equilibrio tra attività che devono sostenersi e integrarsi a vicenda, perché di fronte al problema della scarsità delle risorse economiche il coinvolgimento delle strutture private ha la funzione di sopperire alla mancanza di politiche attive pubbliche.

Infine, saranno considerate anche le problematiche connesse al rapporto di lavoro che, nonostante le forme di tutela apprestate a protezione di alcune situazioni che possono verificarsi nel corso del rapporto, generano un certo grado di precarietà degli stessi rapporti, con problemi non solo di inserimento ma anche di permanenza nel mondo del lavoro.

Alla luce di tutte le considerazioni, ci si chiederà se l'impianto normativo possa considerarsi ancora in grado di realizzare la garanzia del diritto al lavoro per le persone con disabilità, evidenziando l'opportunità di una maggiore sensibilizzazione sociale e di un sistema che tenga in maggior considerazione le esigenze della persona.



## CAPITOLO PRIMO

### L'ATTUAZIONE DEL DIRITTO AL LAVORO DELLE PERSONE DISABILI.

#### **1. L'evoluzione del contesto storico - normativo.**

Fin dal XIX secolo, nonostante l'avvento dell'epoca moderna e l'affermazione dello Stato liberale fondato sui principi di libertà e uguaglianza, la persona è stata posta in una condizione di esclusione ed emarginazione automatica dal contesto sociale ogni qual volta la presenza di una qualsiasi menomazione rendesse difficile compiere le semplici attività della vita quotidiana, impedendo al soggetto di adempiere al proprio ruolo sociale<sup>1</sup>.

L'unica forma di disabilità che aveva trovato accettazione fu quella nei confronti degli invalidi di guerra, e ciò in ragione di un particolare sentimento di riconoscenza da parte dell'ordinamento e dei cittadini nei loro confronti<sup>2</sup>.

Dopo la fine della seconda guerra mondiale e del periodo fascista, in cui la discriminazione nei confronti delle persone disabili raggiunse i massimi livelli, furono adottate altre leggi particolari, finalizzate a favorire l'occupazione di specifiche categorie di persone disabili, quali le vittime civili di guerra, gli invalidi per servizio, i mutilati o invalidi del lavoro, gli *ex* tubercolotici, i ciechi e i sordomuti, e infine i mutilati e gli invalidi civili<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> MORONE E., *Invalidi di guerra*, in *Nss. dig. it.*, vol. VIII, Torino, 1962, 983; SICLARI D., *Riflessioni sullo statuto giuridico della disabilità nell'ordinamento italiano*, in *Dir. ec.*, 2015, 3, 553

<sup>2</sup> La legge 21 agosto 1921, n. 1312 riservava posti di lavoro a favore dei mutilati e degli invalidi di guerra.

<sup>3</sup> V. la legge 3 giugno 1950, n. 375, con il relativo regolamento adottato con il d.P.R. 18 giugno 1952, n. 1176, in favore delle vittime civili di guerra, poi modificata ad opera della legge 5 marzo 1963, n. 367; nello stesso periodo furono emanate anche la legge 15 luglio 1950, n. 539, in favore degli invalidi per servizio, il D.lgs. 3 ottobre 1947, n. 1222, relativo ai mutilati o invalidi del lavoro, il D.lgs. 15 aprile 1948, n. 538, a favore degli *ex* tubercolotici, la legge 28 luglio 1960, n. 778, per i centralinisti ciechi, la legge 21 luglio 1961, n. 686 per i massaggiatori e

Tuttavia, gli interventi normativi *ad hoc* e l'entrata in vigore della Costituzione non fecero venire meno un pregiudizio che, al contrario, ha continuato a essere condiviso dall'opinione pubblica, senza che si sia mai sollevato alcun dibattito in merito, quasi come se quel tipo di discriminazione, a differenza di altre, fosse del tutto naturale<sup>4</sup>.

Solo negli anni settanta, sulla scia di una rivoluzione culturale e sociale, una ritrovata sensibilità nei confronti dei soggetti più svantaggiati ha condotto a interventi normativi finalizzati a riconoscere e a dare un fondamento ai diritti declamati dalla Carta costituzionale anche nei confronti delle persone con disabilità, per favorire il loro inserimento nella vita sociale e nel mondo del lavoro<sup>5</sup>.

Tuttavia, la prima normativa vincolistica di cui alla legge 2 aprile 1968, n. 482, con cui si era provveduto a unificare il confuso complesso legislativo, faceva ben emergere come le persone con disabilità rappresentassero ancora un mero costo sociale, piuttosto che un contributo per la società<sup>6</sup>.

Solo con l'avvento del nuovo millennio, il crescente impegno da parte degli organismi internazionali ed europei per l'affermazione dell'uguaglianza e il divieto di forme discriminatorie, ha portato alla diffusione del principio della centralità della tutela dell'uguale dignità di tutti gli esseri umani e al superamento delle precedenti impostazioni che erano state causa di esclusione ed emarginazione<sup>7</sup>.

---

massofisioterapisti ciechi, e la legge 13 marzo 1958, n. 308, a favore dei sordomuti, mentre solo negli anni sessanta, con la legge 5 ottobre 1962, n. 1539, il sistema di assunzione obbligatoria fu esteso anche ai mutilati e invalidi civili. Sui precedenti normativi rispetto all'entrata in vigore della legge n. 482 del 1968, v. GAROFALO D., *La riforma del collocamento obbligatorio*, in GAROFALO M. G.-LAGALA C. (a cura di), *Collocamento e mercato del lavoro*, De Donato, Bari, 1982, 229 ss.; GAROFALO D., *Assunzioni obbligatorie*, in LISO F.-RUSCIANO M. (a cura di), *La revisione della normativa sul rapporto di lavoro*, Guida Editori, Napoli, 1987, I, 57 ss.. Nel frastagliato panorama legislativo, che è rimasto vigente fino alla fine degli anni sessanta, la causa della invalidità aveva un ruolo centrale e, solo qualora essa fosse derivata da eventi legati alla guerra o al lavoro o al servizio, l'ordinamento riteneva che tali soggetti svantaggiati fossero meritevoli di interventi finalizzati a favorire la loro occupazione lavorativa, SIMI V., *Disposizioni di legislazione sociale particolari ad alcune categorie di lavoratori*, in BORSI U.-PERGOLES F. (diretto da), *Trattato di diritto del lavoro*, Cedam, Padova, 1959, vol. III, 435 ss..

<sup>4</sup> La difficoltà di andare oltre a un intervento di tipo assistenziale derivava soprattutto dal fatto che il diritto del lavoro era da sempre stato costruito attorno alla figura della persona dotata di una piena capacità lavorativa e forza fisica, v. TUCCI G., *La discriminazione contro il disabile: i rimedi giuridici*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2011, 129, 1 ss.

<sup>5</sup> CINELLI M., «Salute» e «occupazione» nell'attuale quadro normativo del Jobs Act: alcune considerazioni, in *Riv. it. dir. lav.*, 2015, 1, 439

<sup>6</sup> PERA G., *Assunzioni obbligatorie e contratto di lavoro*, Giuffrè, Milano, 1965; ID., *Sull'assunzione obbligatoria degli invalidi civili*, in *Riv. dir. lav.*, 1966, II, 654; CONTI G., *La nuova legge sulle assunzioni obbligatorie e la Costituzione*, in *Dir. lav.*, 1969, I, 186; NICOLINI G., *Diritto soggettivo o interesse legittimo dell'invalido civile all'assunzione?*, in *Mass. giur. lav.*, 1967, 390; D'EUFEMIA G., *Ancora in tema di assunzione obbligatoria*, in *Dir. lav.*, 1968, I, 179

<sup>7</sup> LOY G., *La disabilità nelle fonti internazionali*, in LA MACCHIA C. (a cura di), *Disabilità e lavoro*, Ediesse, Roma, 2009, 33, 35; in generale, sulle politiche a favore delle persone che si

A livello nazionale, l'emanazione della legge 12 marzo 1999, n. 68, pur confermando la strategia di intervento mediante la previsione di un obbligo di assunzione da parte dei datori di lavoro a favore di alcune categorie di soggetti svantaggiati, ha cercato di abbandonare il modello assistenziale teso al raggiungimento di un risultato meramente quantitativo, quale quello di cui alla legge n. 482 del 1968, in favore di un sistema c.d. di collocamento mirato, finalizzato a sostenere l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro tenendo in considerazione le esigenze dei lavoratori, ma anche quelle dei datori di lavoro<sup>8</sup>.

Dopo quasi un ventennio dalla sua entrata in vigore, occorre chiedersi se tale impianto normativo, ispirato dalla legge-quadro 5 febbraio 1992, n. 104 *per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate*, e "rafforzato" dal D.lgs. 9 luglio 2003, n. 216 *per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro*, abbia realizzato o possa ancora realizzare la garanzia del diritto al lavoro per le persone con disabilità prevista e riconosciuta dalla nostra Carta costituzionale.

Per le persone con disabilità il lavoro è non solo fonte di indipendenza economica, ma il più importante, se non l'unico, modo di potersi realizzare in quanto persone e cittadini, uguali agli altri nei diritti e nei doveri.

## **2. Disabili e diritto al lavoro.**

A partire dall'entrata in vigore della Costituzione, la persona umana è stata posta in una posizione di centralità nell'ordinamento giuridico; ad essa sono stati riconosciuti i diritti inviolabili dell'uomo (art. 2 Cost.), fondati sulla proclamazione della pari dignità sociale e dell'uguaglianza di tutti i cittadini (art. 3, comma 1, Cost.)<sup>9</sup>.

Al fine di consentire il pieno sviluppo della persona e la effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese, la Repubblica ha solennemente riconosciuto il proprio impegno a eliminare tutti quegli ostacoli idonei a creare di fatto situazioni di disuguaglianza sociale (art. 3, comma 2, Cost.)<sup>10</sup>.

La proclamazione del lavoro quale valore fondante dell'ordinamento (art. 1 Cost.) e quale diritto riconosciuto a tutti i cittadini è stata legata al dovere per gli organi dello Stato di rendere effettivo tale diritto e al dovere di tutti i cittadini di svolgere un'occupazione in

---

trovano in una situazione di svantaggio, v. GAROFALO D., *Il sostegno all'occupazione dei soggetti svantaggiati*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2009, 1, 39 ss.

<sup>8</sup> SCIORTINO P., *Disabili e diritto al lavoro*, in *Lav. giur.*, 2004, 6, 545 ss.

<sup>9</sup> PARIOTTI E., *Diritti umani e tutela delle persone con disabilità: per una chiarificazione concettuale*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2004, 2, 305 ss.

<sup>10</sup> BELLI R. (a cura di), *Libertà inviolabili e persone con disabilità*, Franco Angeli, Milano, 2000; RODOTÀ S., *Il diritto di avere diritti*, Gius. Laterza, Bari, 2012, 192 ss.

linea con le proprie inclinazioni e possibilità (art. 4 Cost.)<sup>11</sup>.

Ai diritti di libertà sono stati affiancati i diritti sociali con finalità di riequilibrio delle posizioni dei soggetti deboli, titolari di situazioni di disagio, di minoranza, e di diseguaglianza rispetto alla maggioranza degli appartenenti alla società<sup>12</sup>.

Le prime e più importanti elaborazioni relative ai diritti sociali sono sorte con riguardo ai diritti relativi al mondo del lavoro e, in particolare, a proposito del diritto al lavoro, riconosciuto dalla Costituzione a tutti i cittadini, secondo la propria capacità e le proprie inclinazioni e aspirazioni.

Il significato del diritto al lavoro è stato oggetto di un ampio dibattito che si è sviluppato dopo l'entrata in vigore della Costituzione e che ha risentito delle vicende politiche di quel momento<sup>13</sup>.

L'art. 4 Cost., nella parte in cui si riferisce al diritto al lavoro, pone un principio fondamentale sulla base del quale debbono essere interpretate tutte le altre norme in materia di lavoro; esso contiene un programma e un impegno costituzionale che vincola il legislatore e gli altri organi dello Stato ad attuare una politica economica tesa alla realizzazione della massima occupazione, nel bilanciamento con gli altri diritti garantiti dalla stessa Costituzione<sup>14</sup>.

All'interno di tale significato si affianca quello della libertà di scelta di un'attività lavorativa o di una professione, quali momenti precettivi e direttamente azionabili del diritto del lavoro<sup>15</sup>. Tal principio si esplica, sotto il profilo negativo, per il riconoscimento

---

<sup>11</sup> COLAPIETRO C., *Diritto al lavoro dei disabili e Costituzione*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2009, 124, 4, 607 ss.

<sup>12</sup> CORSO G., *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1981, 2, 755 ss.

<sup>13</sup> In particolare, secondo la tradizione socialista e comunista la norma doveva essere interpretata nel senso di un diritto soggettivo di ciascun individuo ad avere un posto di lavoro e a conservarlo, mentre secondo la visione più liberale e democratica il principio era da considerare con una mera garanzia sociale diretta a costituire una fonte di dovere per tutti i poteri dello Stato e per la collettività i quali avrebbero dovuto adoperarsi per creare le condizioni idonee ad assicurare a ogni persona lo svolgimento di un'attività lavorativa che le permettesse di vivere una vita dignitosa. Nel nostro ordinamento, l'affermazione di un diritto soggettivo al posto di lavoro, quale pretesa giuridicamente tutelata, non era possibile, mancando un regime fondato sulla proprietà pubblica dei beni economici con un potere pubblico in grado di manovrare l'offerta di lavoro; il riconoscimento dei principi fondamentali della libertà di professione e di iniziativa economica privata (artt. 4 e 41 Cost.) comportava l'accettazione del principio del libero mercato, se pure temperato e corretto da interventi pubblici per fini sociali, come per la tutela di determinate categorie particolarmente svantaggiate, v. BALDASSARRE A., voce *Diritti sociali*, in *Enc. giur.*, vol. XI, 14 dell'estratto; MAZZIOTTI M., voce *Diritti sociali*, in *Enc. dir.*, vol. XII, 802 ss.

<sup>14</sup> MENGONI L., *Introduzione*, in PROSPERETTI U. (diretto da), *Commentario dello Statuto dei lavoratori*, Giuffrè, Milano, 1975, 24; Corte Cost. 26 gennaio 1957, n. 3; Corte Cost. 6 luglio 1965, n. 61; Corte Cost. 16 luglio 1968, n. 102; Corte Cost. 2 giugno 1977, n. 103; Corte Cost. 28 novembre 1986, n. 248.

<sup>15</sup> MAZZIOTTI M., *Il diritto al lavoro*, Milano, 1956, 57 ss.; Corte Cost. 23 marzo 1960, n. 12; Corte Cost. 7 giugno 1963, n. 105; Corte Cost. 26 maggio 1965, n. 45; Corte Cost. 6 luglio 1965,

della libertà di accesso al lavoro e quindi come libertà da irragionevoli limitazioni o barriere di ingresso al settore lavorativo scelto, mentre sotto il profilo positivo, esso assicura la libertà di svolgere una attività che corrisponda alla propria scelta e alle proprie capacità professionali<sup>16</sup>.

In via parallela, la Costituzione all'art. 38, comma 1, attribuisce il diritto all'assistenza; così come a ogni cittadino abile al lavoro è riconosciuto il diritto-dovere di svolgere una attività lavorativa che ne garantisca il sostentamento ai sensi dell'art. 36 Cost., allo stesso modo a ogni cittadino sprovvisto di una capacità psico-fisica adeguata al lavoro è garantito, sulla base del contributo solidaristico di tutti i membri della società, il diritto ad avere un minimo di mezzi materiali affinché possa vivere un'esistenza dignitosa, qualora sia obiettivamente privo della capacità lavorativa e quindi nell'impossibilità di godere dei normali mezzi di sostentamento legati alla garanzia del diritto del lavoro<sup>17</sup>.

La Carta costituzionale, dopo aver affermato l'esistenza di un diritto al lavoro per la generalità dei cittadini, nei termini di cui sopra, ha previsto in modo specifico il diritto all'educazione e all'avviamento professionale degli inabili e dei minorati.

L'art. 38, comma 3, Cost. costituisce il fondamento del diritto al lavoro delle persone disabili, anzi, rafforza tale diritto. Questo, infatti, avrebbe potuto comunque desumersi dalla lettura combinata dell'art. 3, comma 2, e dell'art. 4 Cost., mentre il Costituente ha ritenuto di volerlo specificare. In effetti, l'art. 38, comma 3, Cost. dice qualcosa di più, ovvero che lo Stato non deve limitarsi a garantire l'incontro tra la domanda e l'offerta da un punto di vista quantitativo, ma deve favorire l'inclusione dei soggetti nelle realtà produttive curando la formazione educativa e professionale dei lavoratori.

Pertanto, il fatto che all'interno della stessa norma costituzionale, l'art. 38, vi sia il riconoscimento del diritto sociale degli inabili e dei minorati alla educazione e all'avviamento professionale, da una parte, e il riconoscimento del diritto all'assistenza sociale per ogni cittadino inabile al lavoro, dall'altra parte, rivela l'intento di non considerare le attività assistenziali come animate da un mero scopo caritatevole, bensì di orientare per quanto possibile l'integrazione degli inabili e dei minorati nel mondo del lavoro, assicurando comunque un'opportuna tutela a coloro che necessitino di misure assistenziali.

Il principio, innovativo all'epoca dell'entrata in vigore della Costituzione, è che gli inabili

---

n. 61, cit.; Corte Cost. 15 gennaio 1976, n. 9; Corte Cost. 2 giugno 1977, n. 103, cit.; Corte Cost. 1 febbraio 1983, n. 15; Corte Cost. 28 novembre 1986, n. 248, cit.

<sup>16</sup> BALDASSARRE A., voce *Diritti sociali*, cit., 15 dell'estratto.

<sup>17</sup> BALDASSARRE A., voce *Diritti sociali*, cit., 19 dell'estratto; PERSIANI M., *Art. 38*, in BRANCA G.-PIZZORUSSO A. (a cura di), *Commentario della costituzione*, Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1975, 232 ss.

e i minorati, ovvero i soggetti menomati nella loro integrità psico-fisica e con una riduzione della capacità lavorativa, sono non necessariamente anche inabili al lavoro.

Compito del legislatore è quello di predisporre un sistema che sia in grado di consentire in maniera effettiva a tali soggetti di trovare una collocazione nel mercato del lavoro.

In questa ottica il diritto all'assistenza sociale si pone quale norma di chiusura, quale misura di carattere residuale per l'ipotesi in cui sia accertato che la persona con disabilità difetti di una qualche capacità lavorativa<sup>18</sup>.

Gli interventi normativi volti ad assicurare il diritto al lavoro dei disabili trovano, dunque, giustificazione nell'art. 38, comma 3, Cost., nonché nell'art. 4, comma 1, Cost.. Tuttavia, nonostante la rubrica della legge 12 marzo 1999, n. 68 reciti "*Norme per il diritto al lavoro dei disabili*", la *ratio* non è quella di realizzare la piena occupazione di tutte le persone che hanno le caratteristiche necessarie per potersi iscrivere nelle liste dedicate, bensì, in conformità all'art. 4 Cost., di perseguire la finalità di dettare un sistema che consenta di realizzare la maggior inclusione possibile nel mondo del lavoro<sup>19</sup>.

La proclamazione del diritto al lavoro per le persone con disabilità deve essere letta quale impegno dello Stato ad adottare i provvedimenti necessari e opportuni al conseguimento di una situazione di pieno impiego, senza che da essa possa derivare l'attribuzione di un diritto soggettivo in capo all'individuo<sup>20</sup>.

La strategia legislativa per la realizzazione dell'obiettivo, fondata su un sistema che obbliga i datori di lavoro ad assumere un numero determinato di soggetti svantaggiati, impone un bilanciamento tra il diritto al lavoro assicurato alle persone con disabilità dagli artt. 38, comma 3, e 4, comma 1, Cost., e la libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost., in un'ottica di equilibrio ed equità del sistema<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> COLAPIETRO C., *L'inclusione sociale delle persone con disabilità: un imperativo costituzionale*, in *Non profit*, 2011, 2, 11 ss.

<sup>19</sup> LETO G., *Norme per il diritto al lavoro del disabile: luci ed ombre*, in *Lav. prev. oggi*, 2007, 7, 1052 ss.

<sup>20</sup> Non si tratta di un diritto direttamente azionabile e tutelabile giudizialmente, ma riconosce alle persone disabili una aspettativa giuridica legata all'impegno delle istituzioni di porre in essere programmi e mezzi necessari ad assicurare loro una educazione e un avviamento al lavoro, determinando la incostituzionalità di una eventuale legge che contraddica o che non garantisca in modo adeguato tali risultati, v. BALDASSARRE A., voce *Diritti sociali*, cit., 20 dell'estratto; In giurisprudenza, v. Corte Cost. 8 giugno 1987, n. 215, con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 28, comma 3, l. 30 marzo 1971, n. 118 recante "*Conversione in legge del D.L. 30 gennaio 1971, n. 5 e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili*", in quanto stabiliva di facilitare la frequenza dei portatori di *handicap* alle scuole secondarie superiori, anziché assicurarla in modo concreto ed effettivo.

<sup>21</sup> SUPPIEJ G., *Collocamento obbligatorio e Costituzione*, in AA. VV., *Scritti in onore di Gino Giugni. Studi sul lavoro*, t. I, Cacucci, Bari, 1999, 1295 ss.

### 3. La disciplina del collocamento e la libertà di iniziativa economica.

Il sistema del collocamento obbligatorio impone l'assunzione, sia di soggetti con una ridotta capacità lavorativa, sia di soggetti perfettamente capaci ma che si trovano in una particolare situazione di bisogno tale da legittimare la stessa speciale protezione dei primi<sup>22</sup>.

Il presupposto è che in mancanza della previsione di un vero e proprio obbligo di assunzione queste persone non sarebbero in grado di trovare altrimenti una collocazione all'interno del mercato del lavoro. Le disposizioni legislative tendono ad avere un effetto correttivo di quelle che si possono definire le logiche naturali del mercato e, a tal fine, la limitazione della libertà imprenditoriale appare giustificata da ragioni di solidarietà sociale<sup>23</sup>.

Il problema del contemperamento tra i diversi valori costituzionali si è posto fin dalla emanazione dei primi provvedimenti legislativi in materia di collocamento obbligatorio, soprattutto con riguardo ai lavoratori disabili. Infatti, nella diversa ipotesi in cui l'obbligo riguardava l'assunzione di persone con una normale capacità lavorativa l'aggravio per l'imprenditore in termini economici risultava piuttosto ridotto se non annullato perché la produttività del soggetto era uguale a quella degli altri lavoratori<sup>24</sup>.

La principale necessità è stata, dunque, quella di trovare una giustificazione costituzionale alla previsione dell'obbligo legale di assumere lavoratori disabili, in rapporto alla limitazione dell'autonomia privata dei datori di lavoro<sup>25</sup>.

Il sistema di inserimento lavorativo prevedeva l'obbligo per il datore di lavoro, al ricorrere di certe condizioni, di avere alle proprie dipendenze un certo numero di persone con disabilità, con un'ulteriore limitazione della sfera decisionale che si sostanzialmente non poter liberamente scegliere il personale, che veniva invece individuato dai competenti Centri per l'impiego<sup>26</sup>.

In passato, i dubbi sulla legittimità costituzionale della disciplina del collocamento

---

<sup>22</sup> V. l'art. 18, l. n. 68 del 1999, che prevede una riserva di posti in favore degli orfani e coniugi superstiti di persone decedute per causa di guerra, di lavoro o di servizio o di coloro che per le stesse cause abbiano avuto il riconoscimento dello stato di grandi invalidi.

<sup>23</sup> PERA G., *Assunzioni obbligatorie e contratto di lavoro*, cit.

<sup>24</sup> PERA G., *op. cit.*

<sup>25</sup> MONTUSCHI L., *I limiti legali nella conclusione del contratto di lavoro*, Giuffrè, Milano, 1967, 193 ss.; GHERA E., *Collocamento ed autonomia privata*, Jovene, Napoli, 1970, 115 ss.; MANCINI G.F., *Art. 4*, in BRANCA-PIZZORUSSO (a cura di), cit., 199 ss.; SCONAMIGLIO R., *Il lavoro nella giurisprudenza costituzionale*, Franco Angeli, Milano, 1978, 40 ss.

<sup>26</sup> COLAPIETRO C., *Diritto al lavoro dei disabili e Costituzione*, cit., 621; CINELLI M., *Profili del collocamento obbligatorio "riformato"*, in CINELLI M.-SANDULLI P. (a cura di), *Diritto al lavoro dei disabili. Commentario alla legge n. 68 del 1999*, Giappichelli, Torino, 2000, 5 ss.; FURLAN F., *La tutela costituzionale del cittadino portatore di handicap*, in CATTANEO C. (a cura di), *Terzo settore, statualità e solidarietà sociale*, Giuffrè, Milano, 2001, 231 ss.

obbligatorio si erano fondati su due ragioni: da una parte si invocava la violazione della libertà di iniziativa economica privata di cui all'art. 41, comma 1, Cost., in quanto al datore di lavoro era imposto di assumere personale non richiesto con l'alterazione coattiva delle dimensioni dell'organico dell'impresa, e dall'altra parte si rilevava come tale sistema riversava sui privati un compito al quale avrebbe dovuto provvedere l'intera collettività, in quanto fondato su ragioni assistenziali e caritatevoli<sup>27</sup>.

Per gli imprenditori l'aspetto assistenziale riguardava non tanto la collocazione nell'impresa, quanto piuttosto l'aspetto della remunerazione; la parità di trattamento dei lavoratori avviati obbligatoriamente prevista dalla legge anche sotto il profilo retributivo, nonostante il minore rendimento produttivo, comportava che la parte di salario eccedente rispetto alla prestazione resa si configurasse quale un onere assistenziale a cui era tenuto a far fronte il datore di lavoro<sup>28</sup>.

Pur ammettendo che le norme sul collocamento obbligatorio perseguono, in un certo senso, una dichiarata finalità assistenziale, essendo rivolte a soggetti che diversamente non troverebbero una collocazione lavorativa nel mercato del lavoro, la Corte Costituzionale, con la sentenza 15 giugno 1960 n. 38 relativa all'assunzione obbligatoria dei mutilati e invalidi del lavoro, e con la sentenza 11 luglio 1961, n. 55 relativa agli invalidi militari e civili di guerra, aveva affermato che il sistema del collocamento obbligatorio trovava la sua giustificazione costituzionale nell'art. 38, comma 3, Cost., il quale, sancendo il diritto all'avviamento professionale degli inabili e dei minorati, intendeva garantire loro l'effettivo collocamento lavorativo. La stessa Consulta aveva, inoltre, sostenuto che l'obbligo di assunzione che gravava sul datore di lavoro non alterava la sua possibilità di scelta in ordine alla dimensione dell'organico, comportando solo l'onere di riservare una certa percentuale di assunzioni a favore delle categorie protette, e che a tale obbligo non poteva essere attribuita una mera natura assistenziale, in quanto dal vincolo lavorativo non discendeva un dovere di mero mantenimento, ma si instaurava, seppure in maniera coattiva, un normale rapporto di lavoro, in cui il pagamento della retribuzione era legato allo svolgimento di una prestazione lavorativa a favore dell'imprenditore. Inoltre, sempre secondo le pronunce della Corte, l'assunzione obbligatoria trovava giustificazione anche nell'art. 4 Cost., essendo finalizzata a rimuovere gli ostacoli che di fatto limitano l'effettiva partecipazione dei lavoratori alla

---

<sup>27</sup> FLAMMIA R., *Sui limiti contenuti nell'art. 41 della Costituzione*, in *Mass. giur lav.*, 1958, 271 ss.; MIGLIORANZI M. A., *Assunzione obbligatoria di invalidi e mutilati del lavoro*, in *Dir. lav.* 1960, I, 112; SUPPIEJ G., *Collocamento obbligatorio e Costituzione*, cit., 1295 ss.

<sup>28</sup> PERA G., *Assunzioni obbligatorie e contratto di lavoro*, cit., 75

vita economica e sociale del Paese<sup>29</sup>.

Il giudizio della Corte costituzionale in termini di legittimità del sistema di collocamento in relazione all'art. 41, comma 1 Cost., è stato positivo e le considerazioni ivi svolte negli anni sessanta possono ritenersi ancora attuali nella misura in cui i successivi interventi normativi, pur avendo unificato il panorama legislativo e introdotto importanti novità, non hanno modificato la struttura originaria del sistema basato su un obbligo di assunzione posto in capo all'imprenditore<sup>30</sup>.

Inoltre, che la libertà privata possa essere soggetta a limiti è un concetto insito nella stessa norma costituzionale che la riconosce. Infatti, la compressione della libertà di impresa è legittimata anche dai commi 2 e 3 dello stesso art. 41 Cost., i quali affermano che la libertà imprenditoriale non si può svolgere in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana, nonché che è compito della legge determinare i programmi e i controlli necessari affinché l'attività economica, sia pubblica che privata, sia indirizzata e coordinata a fini sociali.

In questo senso, la disciplina sul collocamento obbligatorio fa parte di quegli interventi normativi che il legislatore è autorizzato ad adottare, sulla base di un giudizio di merito discrezionale, al fine di dirigere l'attività d'impresa, ove si verifichi l'impossibilità di realizzare i principi costituzionali attraverso il normale svolgimento del mercato<sup>31</sup>.

Ma l'art. 41 Cost. non vale a costituire il fondamento costituzionale del diritto al lavoro delle persone con disabilità (esso si ricava dall'art. 38, comma 3, Cost.). L'art. 41 entra in gioco in un momento successivo, quando occorre definire entro quali limiti, quantitativi e qualitativi, sia ammissibile e, quindi, equa, la limitazione della libertà d'impresa ad opera della legge.

---

<sup>29</sup> Corte Cost., 15 giugno 1960, n. 38, in *Giust. civ.*, 1960, 167 ss., con nota di BILE F., *Legittimità costituzionale della costituzione coattiva di rapporti di lavoro*; Corte Cost. 11 luglio 1961, n. 55, in *Riv. dir. lav.*, 1962, 2, 236; Id., in *Giur. cost.*, 1961, 1070, con nota di CRISAFULLI V., *Osservazione*, in cui si afferma che la legge presuppone che il minorato impiegato in certe mansioni possa rendere la stessa prestazione lavorativa che verrebbe richiesta per le stesse mansioni ad un lavoratore non minorato; Corte Cost., 29 settembre 1983, n. 279, in *Giur. cost.*, 1983, 1800 ss., in cui si considera "modesta" la percentuale di posti di lavoro che i datori devono riservare al personale appartenente alle categorie protette; Corte Cost., 25 maggio 1985, n. 173, in *Giur. cost.*, 1985, 1251 ss.; MAZZIOTTI M., *La giurisprudenza della Corte costituzionale sul collocamento dei lavoratori*, in *Dir. econ.*, 1963, 263 ss.; ICHINO P., *Diritto al lavoro e collocamento nella giurisprudenza costituzionale*, *Dir. lav. rel. ind.*, 1988, 23 ss.

<sup>30</sup> Nella previgente legge n. 482 del 1968 era ancora presente una concezione prevalentemente assistenziale, in cui al disabile veniva offerto un posto di lavoro qualsiasi, senza la verifica e la valorizzazione delle sue capacità lavorative, mentre la riforma del diritto del lavoro dei disabili di cui alla legge n. 68 del 1999 ha creato un sistema di inserimento lavorativo mirato, attuando una profonda trasformazione delle strutture di collocamento pubblico e della loro attività, puntando alla integrazione lavorativa mediante la valorizzazione delle competenze e delle capacità residue del disabile, v. COLAPIETRO C., *Diritto al lavoro dei disabili e Costituzione*, cit., 621

<sup>31</sup> PERA G., *Assunzioni obbligatorie e contratto di lavoro*, cit., 108

In astratto, si potrebbe definire equo un sistema che tenga conto del fatto che una persona disabile, anche a seguito di processi rieducativi e riabilitativi, è pur sempre un soggetto con una ridotta capacità lavorativa rispetto ad un lavoratore medio, in grado di poter ricoprire solo alcune posizioni lavorative e svolgere solo alcune mansioni. Al contrario dovrebbe dirsi non equo un sistema che volesse imporre l'assunzione di lavoratori disabili in modo indiscriminato sacrificando in modo eccessivo l'interesse dell'impresa di dotarsi in via maggioritaria di lavoratori capaci e dunque remunerativi da un punto di vista produttivo<sup>32</sup>.

Nel sistema normativo degli anni sessanta, recepito e unificato per le varie tipologie di lavoratori disabili dalla legge n. 482 del 1968, il primo parametro era forse maggiormente rispettato in quanto l'obbligo di assunzione era previsto solo con riguardo a persone che avessero una residua capacità lavorativa accertata, che non fossero pericolose per sé e per gli altri, ed era riconosciuta all'imprenditore la facoltà di risolvere il rapporto qualora l'aggravamento delle condizioni di salute oltre un certo limite non consentisse di continuare a utilizzare il lavoratore in senso economicamente conveniente; dall'altra parte il secondo parametro risultava invece gravemente frustrato dato che i lavoratori venivano avviati in azienda senza tenere minimamente in conto le loro qualità e le loro capacità rispetto al tipo di lavoro offerto.

La riforma del collocamento mirato di cui alla legge n. 68 del 1999 ha rovesciato questa impostazione; da una parte, ha previsto che il lavoratore sia collocato nel posto di lavoro più adatto alle sue capacità e qualità, sulla base di una attenta valutazione di idoneità, rispetto alle esigenze dell'impresa, ma, dall'altra parte, ha eliminato i suddetti limiti personali, con il risultato che in linea teorica anche un soggetto grave, privo di una residua capacità lavorativa, potrebbe chiedere l'iscrizione nelle liste di collocamento e confidare ed aspettarsi, prima o poi, di essere inviato a occupare un posto di lavoro.

Occorre chiedersi se i limiti alla libertà d'impresa derivanti dalla disciplina del collocamento mirato siano congrui e equi; congrui rispetto agli obiettivi della legge di assicurare l'ingresso nel mercato del lavoro alle persone con disabilità, ed equi con riferimento al peso della limitazione imposta alla libertà di organizzazione del datore di lavoro. Ma non solo, anche se principalmente, con riguardo alle persone con disabilità. Infatti, oggi più che in passato, grazie alla liberalizzazione del sistema di collocamento di mano d'opera per la generalità dei lavoratori, il problema deve porsi anche in relazione ai soggetti validi e capaci che comunque beneficiano del sistema di collocamento obbligatorio, in virtù della particolare condizione di difficoltà in cui versano, ponendosi

---

<sup>32</sup> PERA G., *Assunzioni obbligatorie e contratto di lavoro*, cit, 118.

come una eccezione alla regola generale, che merita di essere approfondita, al fine di capire se il meccanismo preferenziale possa ancora trovare una qualche giustificazione in relazione agli obiettivi di utilità sociale<sup>33</sup>.

La ricerca del punto di equilibrio è tutt'altro che semplice. Infatti, ogni volta che il legislatore si muoverà al fine di realizzare l'obiettivo di una maggiore occupazione delle persone svantaggiate dovrà in qualche modo sacrificare la libertà di impresa del datore di lavoro, così, al contrario, qualora le riforme intendano perseguire l'obiettivo di favorire i datori di lavoro restituendo loro una maggiore libertà organizzativa, il prezzo da pagare sarà una diminuzione delle garanzie e delle tutele per lavoratori con disabilità.

L'indagine sulla congruità ed equità dell'impianto normativo deve muovere da un esame d'insieme della disciplina del collocamento obbligatorio, al fine di rilevare le eventuali criticità del sistema, e al fine di valutare l'impatto dei più recenti interventi di riforma, tenendo in considerazione la effettività dei risultati conseguiti.

In via preliminare, il tema della disabilità nel diritto del lavoro richiede una riflessione più generale che deve muovere dalla individuazione di una definizione di persona disabile, al fine di comprendere quali siano i soggetti a cui la speciale disciplina normativa si rivolge.

#### **4. La definizione giuridica della disabilità.**

##### **4.1. Le fonti sovranazionali in materia di tutela delle persone disabili.**

Nel linguaggio corrente si suole utilizzare denominazioni che fanno riferimento alla patologia da cui la persona è affetta assumendola quale caratteristica identificante (sordo, cieco, sordomuto), mentre altre volte si utilizzano qualificazioni generali che sottolineano una condizione di svantaggio (invalidi, minorati, inabili, portatori di *handicap*). Invece, nel linguaggio giuridico il processo evolutivo ha portato a distinguere la persona dalla menomazione e ad abbandonare connotazioni negative, quali per esempio la parola "handicappato", preferendo la locuzione di "persona disabile", a voler sottolineare la sussistenza di una parziale abilità<sup>34</sup>.

La ricerca di una definizione di disabilità deve muovere dal panorama internazionale; è in tale ambito che ha preso avvio il processo che ha portato all'affermazione dei diritti sociali, influenzando gli ordinamenti dei singoli Stati<sup>35</sup>.

Una nozione di disabilità era contenuta nel primo sistema di *Classificazione*

---

<sup>33</sup> PERA G., *Assunzioni obbligatorie e contratto di lavoro*, cit., 164

<sup>34</sup> COLAPIETRO C., *Diritto al lavoro dei disabili e Costituzione*, cit., 611

<sup>35</sup> ROLLI R., *Brevi osservazioni in tema di diritti fondamentali nell'ordinamento comunitario*, in GAMBINO S. (a cura di), *Costituzione italiana e diritto comunitario. Principi e tradizioni costituzionali comuni. La formazione giurisprudenziale del diritto costituzionale europeo*, Giuffrè, Milano, 2002, 303 ss.

*internazionale delle menomazioni, delle disabilità e degli handicap* (ICIDH) pubblicato nel 1980 dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS). Esso si basava sul c.d. modello bio-medico, un processo sequenziale che originava da una malattia che provocava una menomazione di carattere permanente, ovvero la perdita di una funzione psicologica, fisiologica o anatomica, da cui derivava la disabilità, cioè la limitazione o perdita della capacità di compiere un'attività in modo normale, come un essere umano c.d. normodotato, da valutare alla stregua dell'attività da esercitare, e che infine si traduceva in un *handicap*, inteso come situazione di svantaggio nei riguardi degli altri individui che limita o impedisce l'adempimento del ruolo ritenuto normale nella società per un individuo in relazione all'età, al sesso e alla condizione socio-culturale<sup>36</sup>.

Nel 1997 l'Organizzazione mondiale della sanità ha revisionato la suddetta classificazione pubblicando la *Seconda classificazione internazionale delle menomazioni, delle disabilità e degli handicap* (ICIDH-2) fondata sul modello c.d. socio-politico di disabilità in cui quest'ultima collocandosi all'esterno dell'individuo risultava dall'atteggiamento della società nei confronti dei bisogni e delle capacità del soggetto<sup>37</sup>.

I modelli bio-medico e socio-politico, che prendevano in considerazione l'uno solo gli aspetti medico-sanitari della persona e l'altro solo la questione della accessibilità dell'ambiente e dei servizi, sono stati superati dalla stessa Organizzazione Mondiale della Sanità nel 2001 con l'adozione di un diverso sistema di *Classificazione internazionale del funzionamento della disabilità e della salute* (ICF), basato sul c.d. modello bio-psico-sociale, in buona sostanza, sintesi delle precedenti impostazioni. Pertanto, l'attuale

---

<sup>36</sup> COLAPIETRO C., *op. cit.*, 611. Il modello bio-medico pone l'accento sulla malattia o trauma causa della disabilità e dell'handicap, ritenendo il soggetto suscettibile di un miglioramento attraverso interventi medici di riabilitazione. Gli interventi proposti erano dunque di tipo curativo, tendenti, se non alla guarigione della persona, al suo riadattamento nella società. Tale modello non poteva che ispirare interventi legislativi di tipo assicurativo e di assistenza sociale. La valutazione della invalidità avveniva in termini di perdita di guadagno e si prendevano in considerazione soprattutto le minorazioni psicofisiche che impedivano o limitavano la capacità del soggetto di produrre reddito e di svolgere il proprio ruolo nella società. Alla base di tali interventi normativi vi era una concezione individualistica della disabilità vista come un disgrazia personale che doveva essere in qualche modo controbilanciata dal trasferimento di risorse finanziarie in suo favore, v. PERSECHINO B.-LAURANO P.-CHIARELLO CIARDO S.-MANCA S.-VITALI S.-BONIFACI G.-IAVICOLI S., *Le strategie degli organismi internazionali per l'accessibilità al lavoro delle persone con disabilità*, in *Riv. inf. mal. prof.*, 2013, 1-2, 161, 163; SCORRETTI C., *Il cambiamento in atto nello stato assistenziale. Aspetti medico-legali*, in *Riv. it. med. leg.*, 1999, 815 ss.

<sup>37</sup> Nel modello c.d. socio politico la disabilità era vista come il prodotto del fallimento da parte del contesto sociale che non era in grado di rispondere ai suoi bisogni e aspirazioni e, pertanto, il tipo di intervento non si concentrava più su un'azione curativa tendente a "rendere normale" l'individuo, bensì era tesa a favorire lo sviluppo delle capacità residue del soggetto al fine di renderlo autonomo nella vita quotidiana mediante la soppressione della barriere fisiche e sociali adattando l'ambiente e i servizi in modo da renderli accessibili e utilizzabili da parte delle persone disabili, v. PERSECHINO B.-LAURANO P.-CHIARELLO CIARDO S.-MANCA S.-VITALI S.-BONIFACI G.-IAVICOLI S., *op. cit.*, 164.

sistema si fonda su un approccio integrato tenendo conto di tre differenti prospettive, quella del corpo, della persona, e del contesto ambientale in cui si trova la persona, partendo dal presupposto che “ogni persona, in qualunque momento della sua vita, può trovarsi in condizioni di salute che, in un ambiente sfavorevole, diventano disabilità”. La disabilità, secondo la formula utilizzata dall’Organizzazione Mondiale della Sanità, è “una condizione di salute in un ambiente sfavorevole”<sup>38</sup>.

La Classificazione internazionale delle funzionalità è uno strumento di descrizione e di misurazione della disabilità che tiene conto dei fattori ambientali, classificando anch’essi, determinando l’inserimento nel concetto di salute di componenti non strettamente sanitarie, secondo un approccio culturale e in una prospettiva non solo biologica ma anche psico-sociale<sup>39</sup>.

Se gli interventi dell’Organizzazione Mondiale della Sanità hanno portato alla creazione di un sistema moderno e unificato di misurazione della disabilità, altrettanto fondamentale è stata l’attività dell’Organizzazione delle Nazioni Unite che, a partire dagli anni settanta, ha posto in essere politiche mirate volte alla affermazione di diritti e alla tutela delle persone disabili, influenzando il contesto europeo e i singoli Stati<sup>40</sup>.

Nel 1975 l’Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha emanato la *Dichiarazione sui diritti delle persone disabili*, riferendosi ad essi per la prima volta come un gruppo sociale, proclamandone la parità nel godimento dei diritti civili e politici e indicando *standard* di trattamento e di accesso ai servizi, al fine di aiutare gli individui a sviluppare

---

<sup>38</sup> L’OMS ha iniziato ad approcciarsi al tema con una rinnovata sensibilità, tanto da bandire l’uso del termine *handicap* che, come dimostrato da uno studio condotto dalla stessa organizzazione in diversi Paesi, aveva per lo più una connotazione negativa, v. COLAPIETRO C., *Diritto al lavoro dei disabili e Costituzione*, cit., 612

<sup>39</sup> Il sistema ICF analizza i diversi contesti in cui si trova la persona (sociale, familiare, abitativo e lavorativo), che incidono sulla qualità di vita del soggetto, v. PAGLIARA R., *Aspetti medico-legali ed ergonomici della condizione di disabilità ai fini del reinserimento lavorativo*, in *Riv. it. med. leg.*, 2009, 6, 1257 ss.; PERSECHINO B.-LAURANO P.-CHIARELLO CIARDO S.-MANCA S.-VITALI S.-BONIFACI G.-IAVICOLI S., *Le strategie degli organismi internazionali per l’accessibilità al lavoro delle persone con disabilità*, cit., 165; CORTESE G.-MATARRESE M.R.-SCELFO P., *Nuove prospettive nella valutazione delle capacità residue del disabile da lavoro: utilizzo della classificazione ICF dell’OMS*, in *Riv. inf. mal. prof.*, 3, 2011, 951 ss.

<sup>40</sup> V. l’art. 2 della Dichiarazione Universale dei diritti dell’uomo del 10 dicembre 1948, che riconosceva i diritti e le libertà fondamentali in capo a ciascun individuo. Esso non menzionava in modo espresso la salute o la disabilità quale fattori di discriminazione vietati, tuttavia, il carattere aperto della norma ha consentito l’estensione dei diritti fondamentali alle categorie che di volta in volta, nel tempo, sono state ritenute meritevoli di una specifica tutela, stante la presa di coscienza del loro svantaggio. Se fino agli anni settanta le persone disabili, sia nell’ordinamento internazionale che nei vari ordinamenti interni erano ritenute incapaci di avvalersi di alcuni diritti, potendo ambire solo all’assistenza sociale, nel periodo successivo vi è stato un mutamento di prospettiva che ha portato a non vedere più quei soggetti come solo bisognosi di cure e assistenza, ma come individui che devono poter godere di tutti i diritti umani, v. PERSECHINO B.-LAURANO P.-CHIARELLO CIARDO S.-MANCA S.-VITALI S.-BONIFACI G.-IAVICOLI S., *op. cit.*, 182.

le loro capacità residue e a realizzare la loro integrazione nella società<sup>41</sup>; nel 1982 ha varato il *Programma mondiale di azione per le persone con disabilità*, contenete un catalogo di politiche attive di tutela da attuare con riguardo alla prevenzione, riabilitazione e pari opportunità<sup>42</sup>; nel 1993 ha adottato una *Risoluzione per la definizione di regole comuni sulle pari opportunità delle persone disabili* e ha previsto la costituzione di un gruppo di esperti con il compito di promuovere la conoscenza dei diritti fondamentali delle persone disabili e di monitoraggio della loro attuazione<sup>43</sup>; nel 2001 ha adottato un'ulteriore *Risoluzione* con cui è stato istituito un Comitato interno incaricato di valutare le proposte per l'elaborazione di una convenzione a tutela delle persone disabili<sup>44</sup>; infine, il 13 dicembre 2006 ha adottato la *Convenzione sui diritti delle persone con disabilità* con Risoluzione n. 61/106, entrata in vigore il 3 maggio 2008, allo scopo di dettare regole certe e universali per assicurare alle persone con disabilità il pieno e paritario godimento dei diritti e delle libertà fondamentali, promuovendo il rispetto della loro dignità e la loro partecipazione nella società, toccando il tema della accessibilità, del

---

<sup>41</sup> Alla *Dichiarazione dei diritti delle persone disabili* emanata con la *Risoluzione* n. 3447 del 9 dicembre 1975 si sono affiancate la *Dichiarazione sui diritti delle persone mentalmente ritardate*, approvata con la *Risoluzione* n. 2856 del 20 dicembre 1971, in cui si affermavano i diritti umani dei portatori di *handicap*, tra cui il diritto di svolgere un lavoro, e la *Raccomandazione generale* n. 18 del 1979 del Comitato per l'eliminazione della discriminazione contro le donne, con cui si raccomandava agli Stati membri di garantire alle donne con disabilità la parità di accesso all'istruzione e al lavoro, v. PERSECHINO B.-LAURANO P.-CHIARELLO CIARDO S.-MANCA S.-VITALI S.-BONIFACI G.-Iavicoli S., *op. cit.*, 182.

<sup>42</sup> La *Risoluzione* n. 37/52 del 3 dicembre 1982 è seguita alla proclamazione da parte delle Nazioni Unite dell'Anno Internazionale dei Disabili nel 1981. Successivamente, al fine di consentire agli Stati aderenti di intraprendere le operazioni necessarie a darvi attuazione, l'Assemblea ha proclamato il decennio 1983-1992 *Decennio delle Nazioni Unite per le persone disabili* e ha deciso di dedicare il 3 dicembre di ogni anno alla *Giornata Internazionale delle Persone con Disabilità*. Nello stesso periodo, la *Convenzione OIL* n.159 del 1983 aveva previsto una definizione di disabilità piuttosto restrittiva, che includeva le persone affette da una menomazione fisica o mentale il cui handicap fosse stato formalmente riconosciuto e che presentassero una difficoltà di notevole entità nel mercato del lavoro; tuttavia, tale convenzione non fu ratificata da parte dell'Italia, v. PERSECHINO B.-LAURANO P.-CHIARELLO CIARDO S.-MANCA S.-VITALI S.-BONIFACI G.-Iavicoli S., *Le strategie degli organismi internazionali per l'accessibilità al lavoro delle persone con disabilità*, cit. 183.

<sup>43</sup> V. *Risoluzione* n. 48/96 del 20 dicembre 1993, con cui, in particolare, si sottolineava come la condizione della disabilità fosse una questione di diritti umani. Ad essa è seguito un impegno costante delle Nazioni Unite nella lotta alla discriminazione e alla promozione delle pari opportunità. In particolare, vi sono stati il *Vertice mondiale sullo sviluppo sociale* di Copenaghen nel 1995, la *Risoluzione* n. 19 del 1997 sulla *Parità di opportunità per le persone con disabilità*, e la *Risoluzione* n. 31 del 1998 per l'eliminazione della povertà e la promozione dell'istruzione e dell'occupazione, nonché del diritto all'alloggio, ai trasporti e alle attrezzature di supporto.

<sup>44</sup> V. *Risoluzione* n. 56/168 del 19 dicembre 2001, a cui è seguita la *Risoluzione* n. 57/229 del 18 dicembre 2002 con cui veniva conferito al Comitato il compito di preparare il testo della Convenzione internazionale sui diritti delle persone disabili.

divieto di discriminazione e della promozione dei diritti<sup>45</sup>.

La Convenzione segna una frattura con il passato in quanto essa non concepisce la persona disabile come un individuo bisognoso di compassione e di protezione sociale, ma la considera un soggetto con delle potenzialità, che può e deve contribuire nella società con il proprio apporto. La disabilità non è più configurata come uno stato naturale individuale insuperabile, bensì come una condizione sociale che determina l'obbligo per le istituzioni sovranazionali e nazionali di intervenire con apposite azioni positive<sup>46</sup>.

Al fine di verificare il rispetto dei diritti sanciti dalla Convenzione, essa ha previsto un sistema di monitoraggio in cui, nella prima fase, le istituzioni nazionali dei Paesi firmatari hanno il dovere di istituire delle commissioni *ad hoc* con il compito di affiancare il legislatore nell'attuazione della Convenzione, mentre la seconda fase prevede la costituzione a livello internazionale di un Comitato di esperti eletti tra quelli designati dai singoli Stati con la funzione di verificare e promuovere l'attuazione della Convenzione nei vari Paesi<sup>47</sup>.

L'Italia ha ratificato la Convenzione delle Nazioni Unite con la legge 3 marzo 2009, n. 18, creando l'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità, e importando nel nostro ordinamento la nozione di disabilità ivi contenuta all'art. 1, comma 2, in base alla quale "le persone con disabilità includono quanti hanno minorazioni fisiche, mentali, intellettuali o sensoriali a lungo termine che, in interazione con varie barriere, possono impedire la loro piena ed effettiva partecipazione nella società su base di uguaglianza con gli altri"<sup>48</sup>.

A partire dagli anni novanta del secolo scorso, il tema della disabilità ha cominciato a divenire oggetto di grande attenzione anche da parte dell'ordinamento comunitario.

In particolare, con il *Trattato di Amsterdam* del 1997, all'art. 13 si è prevista l'attribuzione agli organi dell'Unione del potere di intervenire per combattere le discriminazioni fondate, tra le altre cause, anche sulla disabilità delle persone. In seguito, la *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, c.d. Carta di Nizza, proclamata il 7

---

<sup>45</sup> BONGIOVANNI V., *La tutela dei disabili tra Carta di Nizza e Convenzione delle Nazioni Unite*, in *Fam. dir.*, 2011, 3, 310 ss.; SIMONETTI L., *La Convenzione ONU sui diritti delle persone disabili*, in *Dir. uomo*, 2007, 73 ss.

<sup>46</sup> BONGIOVANNI V., *op. cit.*, 313.

<sup>47</sup> BONGIOVANNI V., *La tutela dei disabili tra Carta di Nizza e Convenzione delle Nazioni Unite*, cit., 316

<sup>48</sup> FOGGETTI N., *Ratificata la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità. Con la creazione dell'Osservatorio nazionale fatto il primo passo per adeguarsi alla disciplina*, in *Guida dir.*, 2009, 35; AMBROSI E.-D'AURIA M., *La L. n. 18 del 2009 di ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità*, in *Fam. pers. succ.*, 2009, 5 ss.; DE AMICIS A., *La L. 3 marzo 2009, n. 18 di ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità: i principi e le procedure*, in *Giur. mer.*, 2009, 2375, 2378

dicembre 2000, pur non contenendo una definizione di persona disabile, ha affermato il divieto di discriminazione in ragione dell'*handicap* (art. 21), e ha disposto che "l'Unione riconosce e rispetta il diritto dei disabili di beneficiare di misure intese a garantirne l'autonomia, l'inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità" (art. 26), evidenziando un approccio al tema della disabilità, non più in un'ottica di adattabilità, bensì di integrazione in tutti i campi della vita. Particolare importanza ha rivestito la *Direttiva* n. 78 del 27 novembre 2000 emanata dal Consiglio dell'Unione Europea che per la prima volta ha vietato ogni forma di discriminazione diretta o indiretta basata sulla disabilità dell'individuo, stabilendo, inoltre, che debbano essere previste misure appropriate, ossia efficaci e pratiche, al fine di sistemare il luogo di lavoro in funzione della disabilità dei lavoratori, per esempio adattando i locali, le attrezzature, i ritmi di lavoro, la ripartizione dei compiti, o fornendo i mezzi di formazione. Infine, il *Trattato di Lisbona* del 13 dicembre 2007, all'art. 5 *ter* ha incluso la disabilità nel catalogo delle cause di discriminazione.

Tuttavia, nonostante la presa di coscienza delle esigenze legate alla disabilità e l'affermazione degli importanti principi in materia di godimento dei diritti e di lotta contro la discriminazione, l'Unione Europea non si è preoccupata di fornire una definizione giuridica di disabilità, limitandosi a recepire quella enucleata a livello internazionale per mezzo della ratifica nel dicembre 2010 della *Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità*<sup>49</sup>.

#### **4.2. Le definizioni di disabilità nell'ordinamento giuridico nazionale.**

Nel linguaggio comune il concetto di disabilità è inteso quale sinonimo di menomazione, indicando una perdita o un'anomalia strutturale o funzionale del fisico, della mente o dei sensi, che differenzia l'individuo da un soggetto ritenuto mediamente "normale" in base a parametri sanitari<sup>50</sup>. Da un punto di vista giuridico, i termini invalidità, disabilità e *handicap* riconducono a condizioni personali differenti, anche se in passato sono stati utilizzati quali sinonimi generando una certa confusione<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> Con il Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, entrato in vigore il 1 dicembre 2009, in virtù del suo espresso richiamo, la Carta di Nizza ha acquisito lo stesso valore giuridico dello stesso Trattato, v. BONGIOVANNI V., *La tutela dei disabili tra Carta di Nizza e Convenzione delle Nazioni Unite*, cit., 310 ss.

<sup>50</sup> SCORRETTI C., *Un mondo che cambia: come definire e valutare oggi la disabilità*, in *Riv. it. med. leg.*, 2010, 551 ss.; GIANCATERINA F., *Come sono cresciute le persone con disabilità in Italia dal dopoguerra, fra buone leggi e pratiche a macchia di leopardo*, in *Imp. soc.*, 2, 2010, 41 ss.

<sup>51</sup> Un esempio è dato dalla definizione di invalidità contenuta nell'art. 2, l. 30 marzo 1971, n. 118, di conversione del d.l. 30 gennaio 1971, n. 5, relativa a *nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili*, che la identifica come la difficoltà di svolgere alcune funzioni tipiche della vita quotidiana o di relazione a causa di una menomazione o di un *deficit* fisico, psichico o intellettuale,

Nell'ordinamento giuridico nazionale sono presenti più definizioni di disabilità.

Una prima nozione è contenuta nell'art. 3, comma 1, della legge 5 febbraio 1992, n. 104 *Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate*, che, sulla scorta della prima *Classificazione* dell'Organizzazione Mondiale della Sanità del 1980, ha definito la persona handicappata come colui che presenta una minorazione fisica, psichica o sensoriale, stabilizzata o progressiva, che comporta difficoltà nell'apprendimento, di relazione e di integrazione lavorativa, e tale da determinare uno svantaggio sociale o l'emarginazione. Tale nozione tiene soprattutto in considerazione gli elementi che condizionano in negativo la vita della persona e lo svantaggio sociale che ne deriva. L'utilizzo della connotazione negativa di "persona handicappata" e la concezione per cui lo svantaggio e l'emarginazione siano causati dalla minorazione, evocano un atteggiamento compassionevole e caritatevole legato a una concezione passata di disabilità, rispetto ai mutamenti di prospettiva affermatasi a livello sovranazionale<sup>52</sup>.

La legge 12 marzo 1999, n. 68, contenente *Norme per il diritto al lavoro dei disabili*, che ha sostituito la previgente disciplina generale delle assunzioni obbligatorie di cui alla legge 2 aprile 1968, n. 482, non contiene una definizione di disabilità, ma in essa è comunque possibile cogliere un importante mutamento di impostazione rispetto alla legge n. 104 del 1992. In particolare, è significativo che i soggetti protetti siano denominati "disabili", e non più "inabili"; di fatti, mentre il termine "inabile" evidenzia la "non abilità" di una persona, la locuzione "disabile" indica piuttosto una abilità ridotta o una capacità residua, riconosciuta come meritevole di essere valorizzata e impiegata nel mondo del lavoro, in un certo senso anticipando le istanze sovranazionali<sup>53</sup>.

Una seconda definizione di disabilità è presente nella legge 9 gennaio 2004, n. 6 c.d. *Riforma dell'amministrazione di sostegno*, che ha previsto un concetto più ampio di disabilità, riferendosi alle persone affette da infermità o da una menomazione fisica o psichica tale da compromettere, anche in via parziale o temporanea, la possibilità di provvedere alla cura dei propri interessi personali o patrimoniali, ovvero di compiere gli atti quotidiani della vita.

---

della vista o dell'udito, v. INNESTI A., *La nozione di disabilità nel contesto italiano e internazionale*, in *www.bollettinoadapt.it*, 16 maggio 2014; ZANGANI, *Aspetti medico-legali delle norme sull'assunzione obbligatoria dei mutilati ed invalidi del lavoro nelle imprese private e nelle amministrazioni dello Stato, degli enti locali e degli enti pubblici*, in *Sic. soc.*, 1966, 435

<sup>52</sup> BRUZZI N., *La discriminazione fondata sulla disabilità: il principio di dignità come lente trifocale*, in *Resp. civ. prev.*, 2013, 3, 935.

<sup>53</sup> DE LUCA M., *Norme per il diritto al lavoro dei disabili (l. 12 marzo 1999, n. 68)*, in *Foro it.*, 2000, V, 293 ss.; CINELLI M., *Profili del collocamento obbligatorio "riformato"*, in CINELLI M.-SANDULLI P. (a cura di), cit., 5 ss.

Infine, con la legge 3 marzo 2009, n. 18 di ratifica della *Convenzione* delle Nazioni Unite, il legislatore ha importato nel nostro ordinamento la nozione di disabilità elaborata a livello internazionale, in base alla quale per persona disabile si intende chiunque possieda minorazioni fisiche, mentali, intellettuali o sensoriali, a lungo termine, che, in interazione con varie barriere, impediscano la piena ed effettiva partecipazione nella società su base di uguaglianza con gli altri. L'approccio internazionale è portatore di un moderno punto di vista in cui la tutela deve concretizzarsi nell'abbattimento delle barriere, anche normative e culturali, dell'ambiente e della stessa società, in quanto sono detti ostacoli a impedire alla persona di partecipare alla vita sociale in condizioni di parità con gli altri individui<sup>54</sup>.

La presenza di differenti nozioni di disabilità all'interno del nostro ordinamento mette in luce come il concetto sia destinato a una continua evoluzione; esso è cambiato nel tempo, a seconda del peso di volta in volta attribuito ai diritti sociali e alla loro realizzazione; esso si è ampliato in proporzione all'aumentare della sensibilità sociale e della presa di coscienza politica; inoltre, esso è cambiato, e tuttora si ritrovano differenti nozioni giuridiche, a seconda del contesto di riferimento, in funzione del tipo di intervento che si vuole realizzare e dell'ambito a cui si riferisce la disciplina normativa. Così si ha una nozione di disabilità nell'ambito delle norme che regolano l'accessibilità, un'altra nozione in materia di formazione e un'altra ancora per il diritto del lavoro.

Pertanto, si può affermare che esiste una definizione giuridica generale e, dunque, ampia di disabilità, derivante dalla ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite, ma esiste anche una pluralità di definizioni giuridiche che si potrebbero definire speciali o selettive, in quanto finalizzate a individuare quali soggetti, tra quelli che rientrano nella categoria generale delle persone disabili, siano o meno destinatari di una particolare normativa.

## **5. I destinatari del collocamento obbligatorio.**

Nel complesso sistema di politiche in materia di disabilità si collocano quelle di inserimento lavorativo, che hanno progressivamente abbandonato una concezione di mera assistenza sociale tesa a procurare al disabile un mantenimento di tipo caritativo e in cui il lavoratore era visto come una diseconomia per il sistema produttivo, per abbracciare un approccio di tipo c.d. inclusivo, con la previsione di misure adatte a creare un contesto di promozione e valorizzazione del capitale umano al fine di realizzare l'integrazione sociale.

---

<sup>54</sup> BRUZZI N., *op. cit.*, 935; GRIFFO G., *La Convenzione internazionale ONU dei diritti delle persone con disabilità e gli sviluppi delle prospettive inclusive nei Paesi europei*, in *Imp. soc.*, 2010, 2, 52 ss.

L'affermazione del diritto al lavoro delle persone disabili ha trovato espressione a livello internazionale e europeo, ove le politiche adottate hanno posto al centro la tutela della uguale dignità di tutti gli esseri umani<sup>55</sup>.

Il fatto che in epoca recente si sia avvertita la necessità di riaffermare con forza e a più livelli il diritto delle persone con disabilità al godimento dei diritti fondamentali in posizione di uguaglianza con gli altri, tra cui il diritto al lavoro, mette in evidenza come quei principi, già declamati nelle Costituzioni dei Paesi occidentali a partire dalla fine del secondo conflitto mondiale, in realtà, siano rimasti privi di una effettiva realizzazione. La rinnovata attenzione verso il tema della disabilità suona, infatti, come un monito nei confronti degli Stati, un invito a rivedere le proprie politiche interne al fine di rendere effettivi i diritti e favorire l'integrazione nella società.

Seppure l'ordinamento internazionale, quello europeo e la stessa Costituzione prevedono un generale diritto al lavoro di tutte le persone che rientrino nella definizione di disabilità, il diritto del lavoro e, in particolare, le normative nazionali sul lavoro dei disabili che si sono succedute nel tempo, si riferivano e si riferiscono solo ad una parte delle persone

---

<sup>55</sup> A livello internazionale, v. la *Dichiarazione sui diritti delle persone disabili*, approvata dall'ONU il 9 dicembre 1975, agli artt. 6 e 7; la celebrazione dell'Anno internazionale delle persone disabili nel 1981 e la proclamazione del decennio 1983-1992 quale *Decennio per le persone disabili*; la *Convenzione sui diritti delle persone con disabilità* approvata dall'Assemblea generale il 13 dicembre 2006, e entrata in vigore il 3 maggio 2008, all'art. 27; A livello europeo, v. la *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, c.d. Carta di Nizza, del 7 dicembre 2000, all'art. 26; e prima ancora la *Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori* del 9 dicembre 1989, all'art. 26. Tra le fonti c.d. di diritto derivato, tra le più significative, v. la *Raccomandazione n. 379 del 1986 sull'occupazione dei disabili*; la *Direttiva n. 654 del 1989 del Consiglio sull'accessibilità nei luoghi di lavoro*; la *Risoluzione sui diritti umani dei disabili del 1995 del Parlamento europeo alla Commissione, sulla discriminazione nei luoghi di lavoro*; la *Risoluzione 17 giugno 1999 sulle pari opportunità di lavoro per i disabili*; la *Comunicazione n. 48 del 2000 della Commissione sull'uso di tecnologie comunicative per promuovere l'occupazione dei disabili*; la *Comunicazione n. 118 del 2002 sull'adattamento dei luoghi di lavoro*; il *Regolamento n. 2204 del 2002 della Commissione sugli aiuti di Stato a favore dell'assunzione di lavoratori disabili*; la *Risoluzione del 15 luglio 2003 del Consiglio sulla promozione dell'occupazione e dell'integrazione sociale*; la *Comunicazione n. 738 del 2007 della Commissione sul piano di azione europeo per il biennio 2008-2009 per l'accessibilità e l'occupazione*; il *Codice di buone prassi adottato nel 2005 dall'Ufficio di presidenza del Parlamento europeo per la parità di accesso all'occupazione nella funzione pubblica europea*; la *Comunicazione del 21 febbraio 2007 della Commissione al Parlamento europeo relativa alla strategia comunitaria 2007-2012 per la salute e sicurezza nei luoghi di lavoro e, nello stesso senso, la successiva Risoluzione n. 2146 del 2007 del Parlamento europeo*. Per un'analisi della disciplina internazionale ed europea, v. SAULLE M.R., *Considerazioni generali*, in SAULLE M.R. (a cura di), *Le norme standard sulle pari opportunità dei disabili*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1997, 10 ss.; COLAPIETRO C., *Diritto al lavoro dei disabili e Costituzione*, cit., 619; OLIVETTI M., *Art. 26. Inserimento dei disabili*, in BIFULCO R.-CARTABIA M.-CELOTTO A. (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commentario alla Carta dei diritti Fondamentali dell'Unione europea*, Il Mulino, Bologna, 2001, 202 ss.; PERSECHINO B.-LAURANO P.-CHIARELLO CIARDO S.-MANCA S.-VITALI S.-BONIFACI G.-IIVICOLI S., *Le strategie degli organismi internazionali per l'accessibilità al lavoro delle persone con disabilità*, cit., 168 ss.; D'ANDREA A., *Le proposte della Commissione contro la discriminazione nell'Unione Europea*, in *Lav. prev. oggi*, 2000, 3, 429 ss.; BRONZINI G., *L'Europa e il suo modello sociale: l'innovazione istituzionale alla prova*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2008, 97 ss.

con disabilità tra quelle in età lavorativa, limitando il loro campo di applicazione solo nei confronti di coloro che presentano una determinata menomazione o un certo grado di invalidità.

In questo senso, la nozione di disabilità per il diritto del lavoro è più ristretta rispetto a quella contenuta nelle altre fonti, in quanto la speciale disciplina lavoristica ha quali destinatari non tutti i disabili ma solo una parte di essi.

Già la legge n. 482 del 1968, ora abrogata, prevedeva che la disciplina dell'assunzione obbligatoria riguardasse alcune specifiche categorie di persone, quali gli invalidi di guerra, militari e civili, gli invalidi per servizio, gli invalidi del lavoro, gli invalidi civili, i ciechi, i sordomuti, gli orfani e le vedove dei caduti in guerra o per servizio o sul lavoro, gli ex-tubercolotici e i profughi, con esclusione di coloro che avessero più di cinquantacinque anni di età e di coloro che avessero perduto ogni capacità lavorativa o che, per la natura ed il grado della invalidità, potessero essere dannosi per la salute e la incolumità degli altri lavoratori o per la sicurezza degli impianti. Inoltre, per alcune categorie di invalidi erano precisate delle soglie di invalidità al di sotto delle quali comunque la disciplina non trovava applicazione<sup>56</sup>.

Anche la successiva legge n. 68 del 1999, che ha abrogato la precedente legge n. 482 del 1968, trova applicazione nei confronti di determinate categorie di soggetti disabili, individuati tra coloro che si trovano in età lavorativa. Essa si riferisce alle persone che sono affette da minorazioni fisiche, psichiche o sensoriali e portatori di handicap intellettuale, con una riduzione della capacità lavorativa superiore al 45% accertata dalle commissioni mediche di cui alla legge n. 104 del 1992, oppure alle persone invalide del lavoro con un grado di invalidità superiore al 33% accertata dall'INAIL, e, infine alle persone non vedenti o sordomute, invalide di guerra, civili di guerra e per servizio, con minorazioni ascritte dalla prima all'ottava categoria delle tabelle annesse al T.U. delle norme in materia di pensioni di guerra<sup>57</sup>.

Il legislatore ha così confermato di voler tutelare mediante una apposita disciplina solo una parte delle persone con disabilità, seppur estendendo l'ambito di applicazione fino a ricomprendere anche le persone in condizioni di maggiore gravità, mantenendo, e anzi aumentando, la forbice degli esclusi in presenza di patologie meno gravi<sup>58</sup>.

---

<sup>56</sup> Legge n. 482 del 1968, artt. da 1 a 8. Sulla disciplina previgente di cui alla l. n. 482 del 1968, v. CORREALE G., voce *Invalidi e mutilati*, in *Enc. giur.*, 1989, vol. XVII, 1 ss. dell'estratto; PERA G., voce *Invalidi e mutilati*, in *Enc. dir.*, 1972, vol. XXII, 1 ss. dell'estratto

<sup>57</sup> Art. 1, comma 1, l. n. 68 del 1999

<sup>58</sup> Con l'abrogazione della l. n. 482 del 1968 sparisce il riferimento al limite massimo di età e l'esclusione delle persone prive di ogni capacità lavorativa o comunque dannose alla salute, all'incolumità dei colleghi e alla sicurezza degli impianti in ragione del grado elevato

Pertanto, una parte dei soggetti disabili in età lavorativa non trova protezione e tutela ad opera della disciplina specifica, in quanto in presenza di condizioni di salute meno gravi rispetto alle soglie indicate non esiste un obbligo di assunzione in capo ai datori di lavoro e nei loro confronti opera la disciplina generale applicabile a tutti i lavoratori.

Le ragioni originarie di tale scelta legislativa sono da rintracciare nella necessità di un compromesso tra il dovere delle istituzioni di favorire l'integrazione lavorativa dei disabili previsto dall'art. 38, comma 3, Cost., e la libertà di iniziativa economica privata sancita dall'art. 41, comma 1, Cost.. In questo senso, per non comprimere oltre un certo limite la libertà imprenditoriale di organizzazione della propria attività, il legislatore ha optato per limitare l'obbligo di assunzione in capo ai datori di lavoro solo per i disabili più gravi che verosimilmente avrebbero fatto più fatica a trovare una occupazione senza la previsione di un apposito sistema di collocamento, e, allo stesso tempo, considerando i disabili meno gravi sullo stesso piano dei lavoratori c.d. normodotati e quindi in grado di poter reperire e ottenere una occupazione autonomamente, a maggior ragione a seguito della liberalizzazione del sistema di collocamento di mano d'opera per tutti i lavoratori.

Tuttavia, la forte campagna di sensibilizzazione avvenuta a tutti i livelli, internazionale, comunitario e nazionale, non è stata sufficiente a far sì che entro un certo grado di menomazione i soggetti riuscissero a reperire una collocazione nel mercato del lavoro spontaneamente, trovando datori di lavoro disposti ad assumerli proprio in ragione del possesso di una patologia non grave tanto da non incidere sul livello di produttività, tanto che le recenti riforme del mercato del lavoro hanno cercato, in vario modo, di ampliare l'ambito di applicazione della disciplina speciale del collocamento delle persone disabili.

La legge 28 giugno 2012, n. 92 (c.d. riforma Fornero) è intervenuta, sia modificando i criteri di computo della c.d. quota di riserva, ovvero la percentuale dei lavoratori disabili che il datore di lavoro è obbligato ad inserire nel proprio organico, al fine di determinare l'organico aziendale che funge da base di calcolo dei lavoratori da assumere, sia con misure di contrasto all'abuso degli esoneri dall'obbligo di assunzione<sup>59</sup>.

---

dell'invalidità, di cui all'art. 1, comma 2; vengono elevate e differenziate le soglie minime di riduzione della capacità lavorativa di cui il soggetto deve essere in possesso al fine di beneficiare della speciale disciplina, per esempio per gli invalidi civili sono portate da un terzo al quarantacinque per cento. Sparisce inoltre la riserva delle percentuali di posti riservati alle singole categorie di persone di cui all'art. 9, che definiva una sorta di graduatoria a seconda del tipo di disabilità per l'assegnazione dei posti nell'impresa (agli invalidi di guerra era riservato il 25% dei posti di lavoro per i disabili, agli invalidi civili di guerra il 10%, agli invalidi per servizio, del lavoro, orfani e vedove di guerra, per servizio e per lavoro, e agli invalidi civili il 15%, e ai sordomuti il 5%); e, infine, sparisce il riferimento alla categoria degli *ex-tubercolotici*.

<sup>59</sup> V. l'art. 4, comma 27, lett. a) e lett. d), della legge n. 92 del 2012, con cui, rispettivamente, si è ampliato il numero dei lavoratori inclusi nella base di calcolo della quota di riserva, e si è imposta la comunicazione telematica da parte dei Centri per l'impiego, almeno con cadenza mensile, alla

Anche il d.lgs. 14 settembre 2015, n. 151 ha ampliato il campo di applicazione della disciplina, aggiungendo un ultimo periodo all'art. 1, comma 1, lett. a) l. n. 68 del 1999, includendo anche coloro che siano in possesso dei requisiti per il conseguimento dell'assegno di cui all'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti dei lavoratori dipendenti ed autonomi gestita dall'Istituto nazionale della previdenza sociale, qualora la capacità di lavoro sia ridotta in modo permanente a causa di infermità o difetto fisico o mentale a meno di un terzo.

Inoltre, l'art. 1, lett. c), d.lgs. n. 151 del 2015, ha imposto una revisione delle procedure di accertamento della disabilità secondo il modello bio-psico-sociale in un'ottica di coerenza con il sistema di classificazione della disabilità *ICF* adottato dall'Organizzazione Mondiale della Sanità nel 2001 e con la definizione di disabilità contenuta nella *Convenzione delle Nazioni Unite*, ratificata dal nostro Paese con la legge 3 marzo 2009, n. 18.

Ciò dovrebbe consentire una valutazione della disabilità della persona più conforme alla realtà e alla dimensione sociale e ambientale in cui essa si trova.

Tuttavia, occorre considerare che il nostro Paese è arrivato con ben quindici anni di ritardo ad affermare la necessità di un accertamento della disabilità secondo il modello bio-psico-sociale e, inoltre, il decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali dettante linee guida per la revisione di tali procedure non è ancora stato emanato, nonostante il termine di centottanta giorni previsto dal decreto legislativo sia scaduto il 3 marzo 2016<sup>60</sup>.

### **5.1. La protezione “selettiva” del diritto del lavoro.**

La scelta normativa, confermata anche dal legislatore del 2015, è quella di una disciplina sul collocamento obbligatorio non applicabile a tutte le persone che rientrano nella generale definizione di disabilità, ma solo ad alcune categorie specificatamente

---

competente Direzione Territoriale del Lavoro (ora Ispettorato Territoriale del Lavoro), del mancato rispetto delle quote di riserva o del ricorso agli esoneri, allo scopo di garantire una maggiore trasparenza.

<sup>60</sup> L'accertamento della disabilità continua ad avvenire sulla base delle linee guida dettate nell'Allegato 2 del D.P.C.M. 13 gennaio 2000 *Atto di indirizzo e coordinamento in materia di collocamento obbligatorio dei disabili a norma dell'art. 1, comma 4, della legge 12 marzo 1999, n.68*, in cui si fa riferimento alla capacità globale residua dell'individuo, ovvero ciò che la persona è in grado di fare complessivamente, non con mero riferimento alla sfera lavorativa. Per giungere a una valutazione personalizzata, in grado di far emergere le sue condizioni fisiche, il grado di autonomia, il suo ruolo sociale e le condizioni intellettive e emotive, il d. m. prevede la compilazione di una vera e propria scheda di valutazione previa acquisizione delle notizie e informazioni utili a conoscere la posizione della persona disabile nel suo ambiente, la sua situazione familiare, il livello di istruzione e di lavoro, v. CASALE M.C.-GABRIELLI M.-GALLO M.-OSSICINI A., *I contributi medici in materia di riabilitazione*, in *Riv. inf. mal. prof.*, 2001, 3, 493 ss.

individuare e, all'interno delle stesse, solo qualora l'invalidità o la capacità lavorativa superino una soglia predeterminata.

Un primo problema si pone in termini di congruità del sistema, in quanto l'art. 1, legge n. 68 del 1999 effettua una distinzione in base alla causa da cui ha avuto origine la disabilità e, in conseguenza, alla diminuzione della capacità lavorativa. A seconda dell'occasione che ha cagionato la disabilità la norma richiede il superamento di soglie percentuali differenti, talvolta riferite alla misura della capacità lavorativa e talaltra al grado di invalidità, la cui valutazione compete a differenti Commissioni di valutazione, facenti capo a diversi Enti pubblici e, infine, che il grado di invalidità o capacità residua sia determinato in base a differenti tabelle mediche.

Il problema che discende dal differente meccanismo di accertamento porta, oltre che un certo grado di confusione, anche ad accertamenti affatto uniformi, sulla base di un criterio del tutto casuale, cioè l'evento da cui deriva la disabilità<sup>61</sup>.

Si può affermare che in generale nell'ordinamento, anche costituzionale, è possibile rintracciare un certo *favor* per coloro che si trovano in una situazione di svantaggio per aver contribuito a vario titolo al benessere del Paese, e quindi nei confronti dei lavoratori oppure dei reduci di guerra<sup>62</sup>. Ma tale impostazione, se poteva avere un significato nella vigenza della legge n. 482 del 1968 il cui art. 9 determinava le aliquote di posti riservati che spettavano a ciascuna categoria di disabili<sup>63</sup>, nel sistema delineato dalla legge n. 68 del 1999 appare irrazionale, sia perché la disciplina non ha riproposto una suddivisione dei posti disponibili per tipologia di disabilità, per cui l'impresa ben potrebbe collocare solo persone disabili dalla nascita o solo a causa di infortunio sul lavoro, e sia perché il sistema del collocamento mirato persegue l'obiettivo di collocare il disabile in base alle proprie qualità e alle caratteristiche richieste dal datore di lavoro per ricoprire una determinata posizione, col che la scelta del candidato da inviare in azienda si fonda solo sulla sua idoneità a svolgere le mansioni che gli saranno affidate, indipendente da quale sia la natura della disabilità o il tipo di patologia.

L'art. 1 della legge n. 68 del 1999 non richiede in modo espresso di valutare la disabilità

---

<sup>61</sup> MARINELLI V.M., *Accertamento delle condizioni di disabilità*, in CINELLI M.-SANDULLI P. (a cura di), cit., 159 ss.; CINELLI M., *Profili del collocamento obbligatorio "riformato"*, in CINELLI M.-SANDULLI P. (a cura di), cit., 16, in cui si sottolinea "l'inattuazione della delega attribuita dal Governo dall'art. 3 della legge n. 335 del 1995, finalizzata all'individuazione di un unico ente preposto alla classificazione dei vari livelli di inabilità, e all'elaborazione di criteri omogenei per la valutazione e la quantificazione del grado di inabilità stessa".

<sup>62</sup> Il favore nei confronti degli invalidi per causa di lavoro permane nella previsione di cui al comma 7, art. 1, l. n. 68 del 1999, in cui si prevede che i datori di lavoro sono tenuti a garantire la conservazione del posto di lavoro ai soggetti che abbiano conseguito una disabilità nel corso del rapporto di lavoro a causa di un infortunio o di una malattia professionale.

<sup>63</sup> V, *ut supra*, nt. 56.

del soggetto (e forse a causa di tale equivoco si è continuato ad evitare di enucleare una definizione di persona disabile ritenendo che non servisse), bensì chiede di misurarne la capacità lavorativa. Quest'ultima è valutata però in relazione alla capacità di un soggetto medio e normodotato di svolgere una attività professionale. Ma è inevitabile che a seconda del tipo e del grado della disabilità il soggetto sia più o meno capace di svolgere un attività lavorativa. I due concetti sono strettamente legati, tanto che lo stesso legislatore del 2015 ha previsto che siano definite misure per l'accertamento della disabilità in un'ottica bio-psico-sociale in linea con le indicazioni dell'Organizzazione Mondiale della Sanità.

La mancanza di una definizione generale e inclusiva di persona disabile nell'ordinamento lavoristico introduce un'altra questione, ovvero se la protezione "selettiva" del diritto del lavoro sia conforme ai principi costituzionali. Di fatti, a norma dell'art. 38, comma 3, Cost., l'ordinamento deve garantire il diritto all'avviamento professionale a tutti i soggetti inabili e minorati per cui residua una capacità lavorativa, dunque non solo a coloro che rientrano nel campo di applicazione della legge n. 68 del 1999.

In realtà, grazie alle influenze sovranazionali, del diritto del lavoro, con riguardo alla tutela dei lavoratori disabili, fanno oramai parte sia la disciplina sul collocamento obbligatorio, sia la disciplina sulla *parità di trattamento in materia di occupazione e condizioni di lavoro* di cui al D.lgs. 9 luglio 2003, n. 216, di attuazione della *Direttiva europea n. 78 del 2000*<sup>64</sup>.

Permanendo l'esclusione dal campo di applicazione della legge n. 68 del 1999 di coloro che presentano una disabilità inferiore a una certa soglia, questi ultimi potranno trovare una specifica protezione solo nella disciplina antidiscriminatoria.

Tuttavia, a ben vedere, anche in tale ambito manca una definizione di persona disabile.

---

<sup>64</sup> Sulla non opportunità di una nozione rigida all'interno dell'ordinamento lavoristico fondata sulle caratteristiche delle persone, v. LOY G., *La disabilità nelle fonti internazionali*, cit., 38, in cui si afferma che per poter accedere, conservare ed espletare un lavoro "occorre semplicemente che l'oggetto della prestazione sia possibile e che il soggetto possieda la capacità psicofisica necessaria all'adempimento in misura normale". Nel diritto del lavoro si fa riferimento la capacità e alla idoneità di svolgere le mansioni richieste e, pertanto, ogni valutazione in questi termini presuppone che esse siano state determinate. "La capacità deve essere stabilita sulla base oggettiva della prestazione richiesta" e, pertanto, il riconoscimento di una disabilità in capo ad un soggetto consente solo di effettuare una previsione, sulla base del tipo e grado della menomazione, di quali mansioni un soggetto sarà in grado di svolgere in modo normale, o in misura inferiore, o al contrario quali non sarà in grado di espletare, tenendo conto di quegli strumenti correttivi che, integrando la sua capacità naturale, possono ampliare quella lavorativa; Sulla assenza di una nozione di disabilità nella *Direttiva europea n. 78 del 2000*, sulla "nozione aperta" e sulle interpretazioni restrittive della Corte di Giustizia, v. BARBERA M., *Le discriminazioni basate sulla disabilità*, in Barbera M. (a cura di), *Il nuovo diritto antidiscriminatorio. Il quadro comunitario e nazionale*, Giuffrè, Milano, 2007, 91 ss; Corte Giust. 22 novembre 2005, C-144/04, *Mangold c. Helm*; Corte Giust. 11 luglio 2006, C-13/05, *Chacon Navas c. Eurest Colectividades SA*; Corte Giust. 17 luglio 2008, C-303/06, *Coleman c. Attridge Law & Anor*.

L'opportunità di circoscriverne il campo di applicazione soggettiva non è da sottovalutare dal momento che proprio l'art. 3 *bis* del D.lgs. n. 216 del 2003, introdotto dal d.l. n. 76 del 2013, così come modificato dalla legge di conversione n. 99 del 2013, prevede che "al fine di garantire il rispetto del principio della parità di trattamento delle persone con disabilità i datori di lavoro pubblici e privati sono tenuti ad adottare accomodamenti ragionevoli...", così come il successivo art. 4, comma 2, prevede un procedimento speciale per la tutela giurisdizionale dei diritti<sup>65</sup>.

Il legislatore non ha recepito l'obbligo di adottare accomodamenti ragionevoli all'interno dell'impianto normativo della legge n. 68 del 1999, cosa che avrebbe ristretto l'ambito di applicazione alle persone disabili individuate in modo specifico dall'art. 1, ma lo fa mediante la disciplina antidiscriminatoria rivolta *ex art. 3* a "tutte le persone sia nel settore pubblico che privato"<sup>66</sup>.

La scelta deve essere valutata in modo positivo, ma permane un problema legato alla mancanza di una definizione di disabilità, al fine di delinearne il campo di applicazione.

Tale concetto può avere una portata assai ampia, fino a ricomprendere ogni menomazione, anche quelle più diffuse, come alla vista o all'udito, nonché quelle legate a eventuali malattie croniche<sup>67</sup>. L'obbligo di adattare l'organizzazione aziendale alla

---

<sup>65</sup> In un primo tempo, il legislatore italiano, nel D.lgs. n. 216 del 2003 di attuazione della direttiva europea, aveva ommesso di recepire l'art. 5 relativo alle soluzioni ragionevoli, v. BARBERA M., *Le discriminazioni basate sulla disabilità*, cit., 77 ss.; l'Unione europea aveva avviato una procedura di inadempimento nei confronti dell'Italia per la mancata trasposizione dell'art. 5 della *Direttiva* n. 78 del 2000, generata da una lettera di diffida da parte della Commissione sfociata nella promozione di un ricorso per inadempimento avanti alla Corte di Giustizia. Con la sentenza Corte Giust. 4 luglio 2013, C-312/11, *Commissione c. Italia*, la Corte accoglie la censura della Commissione in ordine alla mancata attuazione dell'art. 5, v. VENCHIARUTTI A., *Sistemi multilivello delle fonti e divieto di discriminazione per disabilità in ambito europeo*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2014, 9, 409, 417

<sup>66</sup> All'interno della l. n. 68 del 1999 un riferimento agli accomodamenti ragionevoli è contenuto nell'art. 4, comma 3, ed è stato inserito dall'art. 9, comma 5, d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, conv. con modif. nella l. 17 dicembre 2012, n. 221. Inoltre, un ulteriore riferimento agli accomodamenti ragionevoli è contenuto all'art. 1, comma 1, lett. d), D.lgs. 14 settembre 2015, n. 151, norma che rinvia alla sede ministeriale per la definizione di linee guida in materia di collocamento mirato, secondo i criteri ivi indicati dal legislatore.

<sup>67</sup> Per la Corte di Giustizia europea anche l'obesità può essere considerata una disabilità e comportare, per il lavoratore che soffre, il godimento delle tutele previste dalla Direttiva n. 78 del 2000, v. Corte Giust. 11 luglio 2006, C-13/05, *Chacon Navas*, cit.; Corte Giust. 17 luglio 2008, C-303/06, *Coleman*, in *Dir. rel. ind.*, 2008, 3, 849 ss., con nota di VENTURI D., *Effettività della tutela comunitaria contro la discriminazione diretta fondata sull'handicap ed estensione dell'ambito soggettivo della tutela: il caso Coleman*; ID., in *Giur. piem.*, 2008, 186 ss., con nota di BARBIERI E. M., *Il divieto di discriminazione del dipendente a causa della disabilità del figlio secondo la Corte di Giustizia*; ID., in *Riv. crit. dir. lav.*, 2008, 4, 1169 ss., con nota di CALAFÀ L., *Disabilità, discriminazione e molestia «associata»: il caso Coleman e l'estensione elastica del campo di applicazione soggettivo della direttiva 2000/78*; Corte Giust. 11 aprile 2013, C-335/11 e C-337/11, *HK Danmark*, in *Lav. giur.*, 2013, 7; Corte Giust., sez. IV, 18 dicembre 2014, C-354/13, in *Fam. dir.*, 2015, 4, 414; ID., in *Lav. giur.*, 2016, 2, 139 ss., con nota di DE LUCA G., *La Corte di Giustizia UE prende posizione sul licenziamento a causa dell'obesità*; sul punto, in dottrina, v.

situazione di bisogno del lavoratore, comportando costi e sanzioni per il datore di lavoro, necessita della definizione dell'ambito soggettivo di applicazione. Si tratta di una questione di certezza del diritto: da una parte, l'esigenza del datore di lavoro di sapere quando deve agire per ottemperare a un obbligo impostogli dalla legge, e dall'altra parte l'esigenza del lavoratore di sapere quando può invocare determinate tutele.

Al fine di evitare le distorsioni a cui potrebbe portare un sistema senza nozioni precise, si deve vedere nel richiamo operato dal citato art. 3 *bis* alla Convenzione delle Nazioni Unite ratificata con la legge n. 18 del 2009 l'intento di collegare l'obbligo dell'adozione degli accomodamenti ragionevoli alle persone con disabilità così come definite dalla stessa *Convenzione*, ossia "chiunque possieda minorazioni fisiche, mentali, intellettuali o sensoriali, a lungo termine, che, in interazione con varie barriere, impediscano la piena ed effettiva partecipazione nella società su base di uguaglianza con gli altri"<sup>68</sup>.

Si tratta di una definizione molto ampia e, in tale contesto, appare urgente la necessità che vengano definite quelle misure per l'accertamento della disabilità, così come previsto dall'art. 1, d.lgs. n. 151 del 2015.

## **6. Il divieto di discriminazione per ragioni legate alla disabilità.**

La discriminazione nei confronti delle persone con disabilità ha avuto una storia particolare nel nostro ordinamento giuridico. A differenza di altre discriminazioni, combattute negli anni sessanta sulla scia di un cambiamento sociale e culturale che ha portato al riconoscimento di opportuni rimedi giuridici, per esempio di contrasto alla discriminazione fondata sulla diversità di sesso o nei luoghi di lavoro, il riconoscimento di una tutela sanzionatoria contro la discriminazione della disabilità è avvenuto molto più tardi, solo negli anni novanta, e, ancora una volta, grazie alla influenza del panorama sovranazionale.

Nel pubblico impiego, anche dopo l'entrata in vigore della Costituzione, era rimasto vigente, e senza dare luogo ad alcun dubbio di incostituzionalità, l'art. 221, R.D. 3 marzo

---

FERNÁNDEZ MARTINEZ S., *L'evoluzione del concetto giuridico di disabilità: verso un'inclusione delle malattie croniche?*, in *Dir. rel. ind.*, 2017, 1, 74 ss.; ID, *Malattie croniche e licenziamento del lavoratore: una prospettiva comparata*, in *Dir. rel. ind.*, 2015, 3, 750 ss.; PÉREZ ANAYA R.M., *L'obesità come causa di licenziamento: la prospettiva comunitaria*, in *Dir. rel. ind.*, 2015, 3, 768 ss.; CARRIZOSA PRIETO E., *La discriminazione fondata sulla malattia del lavoratore*, in *Lav. dir.*, 2013, 2, 283 ss.. V., inoltre, VASINI YLENIA, *Discriminazione per disabilità: la normativa italiana è in linea con la normativa europea?*, in *Lav. giur.*, 2017, 3, 226 ss.; PASTORE M., *Disabilità e lavoro: prospettive recenti della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2016, 1, 199 ss..

<sup>68</sup> Corte Giust. 4 luglio 2013, C-312/11, *Commissione c. Italia*, cit., in cui la Corte afferma, a proposito della nozione di *handicap*, che seppure non definita dalla *Direttiva 78/2000*, essa deve essere intesa alla luce della Convenzione delle Nazioni Unite del 2006, VENCHIARUTTI A., *Sistemi multilivello delle fonti e divieto di discriminazione per disabilità in ambito europeo*, cit., 418

1934, n. 383, *Testo Unico sul pubblico impiego*, il quale prevedeva la sana e robusta costituzione fisica quale requisito generale per l'accesso al lavoro nei pubblici uffici. Allo stesso modo, il successivo Testo Unico sul pubblico impiego approvato con il d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, all'art. 2, continuava a richiedere il requisito della idoneità fisica per l'accesso al pubblico impiego<sup>69</sup>.

Soltanto con legge 5 febbraio 1992, n. 104, *Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate*, all'art. 22, è stato previsto che "ai fini dell'assunzione al lavoro pubblico e privato non è richiesta la certificazione di sana e robusta costituzione fisica". Tuttavia, il Ministro della funzione pubblica, con la Circolare n. 90543/7/488 del 28 giugno 1992, anziché ritenere l'abrogazione implicita delle precedenti contrastanti disposizioni normative, ha disposto che la disposizione di cui al T.U. del 1957 continuava ad applicarsi ai portatori di handicap, di fatto escludendoli ancora una volta dall'accesso al pubblico impiego.

L'eliminazione di tale forma di discriminazione è avvenuta con l'entrata in vigore della legge 12 marzo 1999, n. 68, la quale, all'art. 16, comma 3, ha previsto l'abrogazione espressa delle norme che richiedevano il requisito della sana e robusta costituzione fisica, stabilendo, inoltre, al comma 2 della medesima disposizione, che i bandi di concorso per l'accesso al pubblico impiego devono prevedere speciali modalità di svolgimento delle prove d'esame al fine di consentire alle persone con disabilità di parteciparvi in condizione di parità con gli altri candidati<sup>70</sup>.

Nell'ambito del rapporto di lavoro privato, l'art. 4, legge 15 luglio 1966, n. 604, aveva affermato la nullità del licenziamento determinato da ragioni di ideologia politica, fede religiosa, appartenenza sindacale e partecipazione ad attività sindacale, così come l'art. 15 della legge 20 maggio 1970, n. 300, in origine, prevedeva solo il divieto di discriminazione per motivi legati alla affiliazione e all'attività sindacale, alla partecipazione a uno sciopero, nonché per ragioni politiche o religiose. L'estensione del divieto di cui all'art. 15 dello Statuto dei lavoratori è avvenuta dapprima con riguardo alla discriminazione determinata da ragioni di razza, di lingua e di sesso, ad opera dell'art. 13, legge 9 dicembre 1977, n. 903, e in seguito, ma solo con l'art. 4, comma 1, D.lgs. 9 luglio 2003, n. 216, in attuazione della *Direttiva* comunitaria 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, con riguardo alle discriminazioni fondate sull'*handicap*, l'età, l'orientamento sessuale e le convinzioni

---

<sup>69</sup> TUCCIG., *La discriminazione contro il disabile: i rimedi giuridici*, cit., 6

<sup>70</sup> Ai sensi dell'art. 16, comma 3, l. n. 68 del 1999, l'idoneità fisica deve essere accertata caso per caso con riferimento alle mansioni relative al posto da coprire mediante concorso, v. Cons. Stato, Sez. VI, 20 gennaio 2009, n. 248; Cons. Stato, Sez. V, 3 novembre 2003, n. 6845.

personali<sup>71</sup>.

Pertanto, il lungo silenzio sulla discriminazione verso i disabili nei luoghi di lavoro è venuto meno in un'epoca piuttosto recente e per la necessità di adeguare il nostro ordinamento al diritto comunitario, in particolare alla *Direttiva* n. 78 del 2000<sup>72</sup>.

Con la ratifica della *Convenzione* delle Nazioni Unite del 2006 è stato fatto un ulteriore passo avanti grazie al pieno riconoscimento della dignità delle persone e dell'uguaglianza dei diritti. Le differenze derivanti dalla disabilità non possono essere eliminate, ma occorre che esse non siano un pregiudizio per la persona, consentendole di realizzarsi al meglio e di offrire il proprio apporto alla società di cui è parte. L'affermazione, avvenuta in tempi piuttosto recenti, mostra come si sia finalmente avuta una presa di coscienza del fatto che le persone disabili sono sovente escluse dall'esercizio di determinati diritti con grave violazione della loro dignità. Lo strumento prescelto dall'ordinamento internazionale e comunitario è quello di porre un vero e proprio divieto di discriminazione sulla base della disabilità impegnando gli Stati a modificare o abrogare ogni provvedimento normativo che costituisca una discriminazione per tali soggetti<sup>73</sup>.

## **7. La permanenza di profili discriminatori nel nostro ordinamento**

Affinché un ordinamento possa intervenire in favore di una determinata categoria di persone non bastano le affermazioni di principio, ma occorre una presa di coscienza effettiva dell'esistenza di una situazione di disuguaglianza, fonte di discriminazione

---

<sup>71</sup> BARBERA M., *Le discriminazioni basate sulla disabilità*, cit., 77 ss.; TUCCI G., *La discriminazione contro il disabile: i rimedi giuridici*, cit., 7; NUNIN R., *Recepimento delle direttive comunitarie in materia di lotte contro le discriminazioni*, in *Lav. giur.*, 2003, 7, 905 ss.; PALLADINI A., *L'attuazione delle direttive comunitarie contro le discriminazioni di razza, etnia, religione o convinzione personale, handicap, età e orientamento*, in *Mass. giur. lav.*, 2004, 1, 39 ss.; CALAFÀ L., *Le direttive antidiscriminatorie di "nuova generazione": il recepimento italiano*, in *Studium Iuris*, 2004, 873 ss.

<sup>72</sup> In Europa, i primi interventi a favore dei portatori di *handicap* per la promozione delle pari opportunità risalgono agli anni Novanta del secolo scorso. In particolare, il progetto "*Helios*", assunto con *Decisione* del Consiglio 93/136/CEE e la *Risoluzione* del 20 dicembre 1996 n. 97/C/12/01, seguiti dalle modifiche apportate dal Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1998 ai Trattati istitutivi della Comunità europea, finalizzati a imporre alle istituzioni europee di effettuare interventi sistematici che tenessero conto delle esigenze dei portatori di *handicap*. Il principio di non discriminazione in ragione della disabilità è contenuto all'art. 21 della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea* di Nizza del 7 dicembre 2000, la quale, a seguito del Tratto di Lisbona, costituisce diritto dell'Unione europea a tutti gli effetti, nonché nell'art. 19 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Inoltre, l'Unione europea ha aderito alla *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, il cui art. 14 enuncia il divieto di discriminazione nei confronti di tutti gli individui. Infine, con la *Decisione* n.48/2010 del Consiglio del 26 novembre 2009, la *Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità* è entrata a far parte del diritto dell'Unione Europea, v. VENCHIARUTTI A., *Sistemi multilivello delle fonti e divieto di discriminazione per disabilità in ambito europeo*, cit., 409 ss.

<sup>73</sup> LOY G., *La disabilità nelle fonti internazionali*, cit., 33 ss.

all'interno della società<sup>74</sup>.

Dall'affermazione dei principi costituzionali di uguaglianza e di non discriminazione, nei confronti di tutti i cittadini, all'emanazione del D.lgs. n. 216 del 2003, con cui il legislatore ha previsto uno specifico divieto di discriminazione in ragione dell'*handicap* in materia di occupazione e condizioni di lavoro, sono passati ben cinquantacinque anni, oltre mezzo secolo<sup>75</sup>. In questo arco di tempo, tuttavia, l'ordinamento non si è del tutto disinteressato del problema dell'occupazione delle persone con disabilità; infatti, la prima legge sul collocamento obbligatorio risale al 1968 e il secondo intervento legislativo è avvenuto nel 1999, quindi prima in ordine di tempo rispetto alla affermazione del principio di non discriminazione avvenuta solo nel 2003.

Verrebbe da chiedersi se questo percorso evolutivo, che si potrebbe definire *a contrario*, non abbia in qualche modo inciso sulla effettività delle discipline del collocamento lavorativo dei disabili. In effetti, il ragionamento logico vorrebbe che prima si combatta contro il pregiudizio sociale, mediante l'attuazione di opportuni rimedi diretti a sanzionare ogni forma di discriminazione, e che in seguito o contestualmente si proceda ad adottare politiche attive per favorire l'inserimento del disabile nella vita sociale e, nello specifico, nei luoghi di lavoro.

La realizzazione dell'inclusione e dell'integrazione delle persone disabili nella società e nel mercato del lavoro necessita e presuppone che la stessa società, guidata e influenzata dalle scelte e dagli interventi legislativi, sia in grado di accettare la persona disabile senza considerarla un mero peso economico; in caso contrario, l'inserimento del disabile continuerebbe ad essere visto dal datore di lavoro come un onere, un peso da cui cercare di sottrarsi.

L'affermazione tardiva del divieto di discriminazione per ragioni legate all'*handicap* nel

---

<sup>74</sup> Con la nascita dello Stato sociale, quest'ultimo deve far fronte a tanti bisogni frammentati e diversificati. Per questa ragione, si è assistito alla emanazione di leggi sempre più raramente riferibili alla generalità dei cittadini e più spesso riguardanti le particolari condizioni personali e sociali dei destinatari. Il principio di uguaglianza sostanziale è da intendersi quale limite al potere, sia pubblico che privato, e quale divieto di discriminazioni arbitrarie, in base al criterio logico della ragionevolezza. Dalla affermazione del principio di uguaglianza deriva in via immediata la necessità di tutelare le differenze presenti nella realtà sociale. Affinché le situazioni giuridiche soggettive siano protette alla tutela costituzionale si deve affiancare quella ordinaria, v. BALLESTRERO M.V., *Riflessioni in tema di eguaglianza e discriminazioni*, in AA. VV., *Studi in onore di Giorgio Ghezzi*, Cedam, Padova, 2005, I, 127 ss.; BARBERA M., *Discriminazioni ed eguaglianza nel rapporto di lavoro*, Giuffrè, Milano, 1991; VENTURA L., *Il principio di eguaglianza nel diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 1984

<sup>75</sup> BARBERA M., *Eguaglianza e differenza nella nuova stagione del diritto antidiscriminatorio comunitario*, in AA. VV., *Studi in onore di Giorgio Ghezzi*, cit., 231 ss.; ARRIGO G., *Uguaglianza, parità e non discriminazione nel diritto dell'Unione europea, parte I*, in *Riv. giur. lav.*, 2016, 2, 457 ss. e, in particolare ID., *Uguaglianza, parità e non discriminazione nel diritto dell'Unione europea, parte II*, in *Riv. giur. lav.*, 2016, 4, 895 ss.

nostro ordinamento ha avuto così il ruolo, oltre che di consentire l'adeguamento alla disciplina europea, di colmare, in un certo senso, il vuoto di tutela, lasciato dagli interventi legislativi sul collocamento lavorativo, nei confronti delle persone con disabilità meno gravi, affermando che in ogni caso tutti i soggetti disabili hanno il diritto a non essere discriminati per ragioni attinenti alle loro condizioni di salute e personali.

In mancanza di un generale divieto di discriminazione, di fatto, il sistema normativo avallava una sorta di discriminazione all'interno della categoria delle persone con disabilità tra coloro che risultavano tutelati dalla disciplina del collocamento e coloro che ne erano esclusi in quanto meno gravi.

Inoltre, tale contesto determinava un problema di compatibilità con l'ordinamento costituzionale, il quale all'art. 38, comma 3, Cost., sancisce il diritto all'avviamento professionale per tutti gli inabili e i minorati, imponendo la tutela e la garanzia di un diritto al lavoro per tutti i disabili indipendentemente dalla gravità della menomazione da cui sono afflitti.

Se il sistema del collocamento così come definito nei suoi tratti essenziali deriva dal necessario contemperamento tra interessi di rango costituzionale, ovvero tra il riconoscimento del diritto al lavoro degli inabili e dei minorati di cui all'art. 38, comma 3 Cost., e il principio della libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41, comma 1, Cost., e se il parziale sacrificio di entrambi gli interessi in gioco è necessario per garantire un equilibrio del sistema, la circostanza che le persone con una disabilità meno grave non avessero alcuna specifica tutela rispetto alla generalità dei lavoratori, di fatto, poteva creare una discriminazione nell'accesso al mondo del lavoro nella misura in cui il datore potendo valutare liberamente i candidati a ricoprire un posto di lavoro sarebbe stato tentato di preferire un lavoratore c.d. normodotato rispetto a un disabile seppure non grave.

In questo senso, l'affermazione del divieto di discriminazione per ragioni legate alla disabilità ad opera del D.lgs. n. 216 del 2003, consente la garanzia di una tutela anche per coloro che seppure siano afflitti da una qualche minorazione non possono beneficiare del collocamento mirato, in quanto esclusi dal campo di applicazione della legge n. 68 del 1999.

Tuttavia, occorre considerare che l'offerta di una tutela antidiscriminatoria per via giudiziaria rischia di non avere l'efficacia pratica auspicata, in quanto permane una difficoltà di fondo del soggetto disabile nel dimostrare che l'esclusione sia stata determinata dalle sue condizioni di salute e personali, essendo necessaria un'indagine che coinvolge la sfera di decisione e di libera autodeterminazione del datore di lavoro.

Un problema di discriminazione, in realtà, si pone anche con riguardo ai disabili c.d. gravi. La riforma del 2015 conferma la scelta di non introdurre limiti massimi (relativi al grado di capacità lavorativa residua) alla possibilità di iscriversi alle liste per il collocamento obbligatorio e tale sistema, pertanto, è configurato in modo tale che anche un persona con una disabilità molto grave può, in linea teorica, aspirare a un'occupazione<sup>76</sup>. Tuttavia, di fatto, ogni volta che l'ufficio competente e/o il datore di lavoro si trovano a dover individuare il candidato più adeguato per un posto di lavoro, la scelta tende a ricadere sull'individuo con maggiore capacità lavorativa rispetto agli altri, cosicché una parte di persone disabili con poca capacità lavorativa residua di fatto rischia non trovare una effettiva collocazione lavorativa nel mercato del lavoro.

Un sistema di questo tipo comporta una inevitabile contraddizione in termini e una conseguente grave violazione della dignità della persona. Infatti, se la competente commissione medica rileva una capacità lavorativa residua molto bassa o addirittura pari a zero, nulla vieta alla persona disabile di chiedere l'iscrizione nelle liste per il collocamento al lavoro e, a questo punto, come può l'ufficio competente compilare una scheda dettagliata del candidato da inserire in graduatoria non essendoci attività funzionali da poter valutare e apprezzare? Eppure come potrebbe rifiutarsi di farlo?

Peraltro, occorre chiedersi che senso abbia una legge finalizzata all'inserimento lavorativo delle persone disabili applicabile in astratto anche a individui privi di una residua capacità lavorativa. Una legge obiettiva dovrebbe porsi come fine la realizzazione del massimo livello occupazionale possibile e per questo sarebbe forse più opportuno abbassare le soglie minime al fine di consentire anche ai disabili meno gravi di usufruire dei vantaggi del sistema di collocamento obbligatorio, anziché creare false aspettative in soggetti che in realtà non possono aspirare a altro se non a programmi di riabilitazione, istruzione e formazione qualora vi sia la possibilità di recuperare alcune funzionalità, o a misure assistenziali nei casi più gravi. Singolare appare la scelta del legislatore di consentire ad altri soggetti sani seppure svantaggiati, quali quelli indicati all'art. 18, l. n. 68 del 1999, di beneficiare della disciplina del collocamento obbligatorio e di escludere invece dal suo campo di applicazione persone che una qualche disabilità la possiedono seppure in misura lieve<sup>77</sup>.

Le ragioni della eliminazione e conseguente mancata reintroduzione di una soglia massima del grado di disabilità per accedere al mondo del lavoro potrebbero risiedere nella necessità di evitare un contrasto con il principio di uguaglianza sostanziale di cui

---

<sup>76</sup> NICOLINI C.A., *I soggetti protetti*, in CINELLI M.-SANDULLI P. (a cura di), cit., 93, 101.

<sup>77</sup> V. l'art. 18, comma 2, l. n. 68 del 1999.

all'art. 3, comma 2, Cost.. Tuttavia, quest'ultimo non vieta trattamenti differenziati qualora siano giustificati dalla presenza di elementi di diversità; esso è, per opinione oramai consolidata, interpretato nel senso che bisogna trattare in modo uguale situazioni uguali e in modo diverso situazioni diverse. Inoltre, anche i disabili meno gravi sono esclusi dal campo di applicazione della normativa sul collocamento.

Ci si potrebbe allora chiedere se la ragione possa risiedere nella necessità di non violare un altro principio costituzionale, quello del diritto al lavoro delle persone disabili di cui all'art. 38, comma 3, Cost.. Un tale inquadramento pone un ostacolo alla reintroduzione di un limite massimo del grado di disabilità, in quanto ogni previsione in tal senso colliderebbe in modo inevitabile con il principio per cui tutti gli inabili e i minorati hanno un diritto a poter trovare e mantenere un'occupazione a parità con gli altri.

Il problema potrebbe essere superato solo da una lettura combinata con l'art. 38, comma 1, Cost. il quale disponendo che ogni cittadino inabile al lavoro ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale si pone come norma di chiusura. Nella norma costituzionale è espressa la consapevolezza che per quanto la Repubblica possa sforzarsi di prevedere un sistema di avviamento professionale il più possibile inclusivo, ben vi potranno essere persone affette da una disabilità tanto grave da renderle inabili al lavoro e, dunque, incapaci di svolgere un'attività lavorativa, e perciò meritevoli di ricevere l'assistenza sociale di cui abbisognano per la propria sussistenza.

In questa ottica l'introduzione di una soglia massima di invalidità per l'iscrizione nelle liste del collocamento non sarebbe incostituzionale, anzi risulterebbe implicita nella lettura complessiva del sistema delineato dall'art. 38 Cost..

Certo rimarrebbe il problema di come determinarla. A tal fine non può bastare una valutazione fondata in via esclusiva su criteri medico-sanitari perché si tratterebbe di una scelta anche, se non soprattutto, di carattere politico e sociale, in grado, se non attentamente valutata, di determinare un problema di discriminazione.

Una tale valutazione non potrebbe essere effettuata prima che l'ordinamento si doti, in attuazione dell'art. 1, D.lgs., n. 151 del 2015, di un meccanismo di accertamento della disabilità secondo il modello c.d. bio-psico-sociale e di una disciplina sugli "accomodamenti ragionevoli" che il datore di lavoro è tenuto ad adottare al fine di consentire alle persone con disabilità di svolgere al meglio una prestazione lavorativa. Infatti, la capacità lavorativa di un soggetto non può non essere valutata anche in relazione all'ambiente di lavoro, e gli accomodamenti a quest'ultimo sono di certo in grado di incidere sulla possibilità o meno di esperire l'attività lavorativa.

Il problema dell'esclusione di fatto dal mondo del lavoro dei disabili più gravi non è di

poco conto se si considera che con il D.lgs. n. 151 del 2015 è stato modificato l'art. 7, l. n. 68 del 1999, introducendo quale modalità di assunzione da parte dei datori di lavoro il sistema di chiamata c.d. nominativa, che consente di scegliere il lavoratore da collocare nella propria organizzazione lavorativa.

In quest'ottica, la combinazione di entrambi gli elementi, ovvero la possibilità di scegliere il lavoratore da assumere, da una parte, e l'obbligo di adottare gli accomodamenti necessari al posto di lavoro, dall'altra, potrebbe accentuare una scelta sempre più orientata verso i lavoratori più capaci e, quindi meno gravi, anche solo al fine di evitare di dover modificare i locali o l'organizzazione del lavoro, con un risparmio in termini di risorse economiche.



## CAPITOLO SECONDO

### L'ACCESSO AL LAVORO DELLE PERSONE CON DISABILITÀ

#### **1. L'obbligo di impiego e il c.d. collocamento mirato**

Le leggi che nel tempo hanno regolato (e regolano) la materia del collocamento lavorativo delle persone con disabilità hanno di volta in volta dovuto cercare un punto di equilibrio tra i contrapposti diritti di rango costituzionale, quello del datore di lavoro di poter esercitare la propria libertà d'impresa e di organizzazione, e quello delle persone con disabilità di poter svolgere un lavoro.

Se in ambito internazionale e europeo il perno dell'evoluzione normativa è stata l'affermazione del diritto alla dignità e a non subire discriminazioni in ragione dell'*handicap*, nella legislazione interna il diritto al lavoro delle persone con disabilità ha trovato giustificazione dapprima nell'esigenza di far fronte alla situazione di disoccupazione generata dalle guerre mondiali, con una legislazione frammentata e differenziata a seconda della condizione personale e della tipologia di menomazione, e in seguito nel dovere di realizzare quel disegno di politica sociale iscritto nella nostra Carta costituzionale<sup>78</sup>.

In continuità con le strategie del passato, il diritto all'avviamento professionale di cui all'art. 38, comma 3, Cost. ha trovato attuazione legislativa mediante la previsione di un sistema fondato sull'obbligo del datore di lavoro, privato e pubblico, di assumere determinati soggetti che si trovano in una situazione di svantaggio a causa di una condizione psico-fisica che ostacola il loro naturale accesso al mondo del lavoro<sup>79</sup>.

---

<sup>78</sup> VALLAURI M. L., *Disabilità e lavoro. Il multiforme contemperamento di libertà di iniziativa economica, diritto al lavoro e dignità (professionale) della persona disabile*, in BOFFO V.-FALCONI S.-ZAPPATERRA T. (a cura di), *Per una formazione al lavoro. Le sfide della disabilità adulta*, Firenze University Press, Firenze, 2012, 57 ss.

<sup>79</sup> Sulla legittimità di un sistema coattivo di assunzione delle persone con disabilità, v. Corte Cost. 15 giugno 1960, n. 38, in *Giust. civ.*, 1960, 3, 166; Corte Cost. 11 luglio 1961, n. 55, in *Riv. giur.*

La prima legislazione unitaria, la legge 2 aprile 1968, n. 482, aveva introdotto un sistema di collocamento obbligatorio c.d. “rigido”, connotato da una finalità ancora molto assistenziale, che determinò, da una parte, la sostanziale elusione della normativa da parte dei datori di lavoro, i quali erano poco propensi ad assumere soggetti considerati solo un peso per l’attività, e dall’altra parte anche l’insoddisfazione degli stessi lavoratori che per lo più rimanevano inoccupati oppure inseriti in contesti lavorativi insoddisfacenti o mortificanti rispetto alle loro aspettative di realizzazione personale<sup>80</sup>.

La legge 12 marzo 1999, n. 68, recante “Norme per il diritto al lavoro dei disabili”, ha abrogato la precedente disciplina di cui alla legge n. 482 del 1968 e ha riscritto la disciplina del collocamento lavorativo per le persone con disabilità, cercando di delineare un sistema che fosse equo, dal punto di vista del temperamento degli opposti interessi in gioco, ed effettivo, cioè finalizzato a un reale inserimento lavorativo<sup>81</sup>.

---

*lav.*, 1961, 2, 395; Corte Cost. 29 settembre 1983, n. 279 in *Foro it.*, 1983, I, 2946, in cui si afferma l’esistenza di un dovere di solidarietà in capo alle imprese, nonché di una funzione sociale che il sistema economico, anche privato, è chiamato a svolgere, al fine di realizzare il principio di uguaglianza sostanziale di cui all’art. 3 Cost.. Su tale profilo, nella giurisprudenza di legittimità, v. Cass. pen., sez. III, 2 agosto 1996, n. 7659, in *Mass. giur. lav.*, 1997, 3, 350.

<sup>80</sup> La l. n. 482 del 1968 prevedeva in capo ai datori di lavoro con più di 35 dipendenti l’obbligo di assumere lavoratori disabili in una percentuale fissa pari al 15% del totale dei propri dipendenti. La quota di riserva complessiva era ripartita in percentuale differenziata a seconda delle cause dell’invalidità e si applicava il c.d. principio dello scorrimento. La gestione del collocamento era affidata a un unico soggetto pubblico e l’avviamento avveniva secondo un’unica procedura burocratica; il datore di lavoro poteva inviare all’Ufficio provinciale del lavoro competente solo una richiesta numerica, senza la possibilità di selezionare il lavoratore disabile se non in casi eccezionali. In questo quadro, i principali motivi del fallimento di quel sistema sono stati la pretesa di voler gestire un settore tanto delicato e difficile attraverso un intervento di tipo burocratico, l’assenza di servizi adeguati, e una verifica della compatibilità del posto di lavoro solo successiva all’avviamento, v. GAROFALO D., *Il sistema del collocamento obbligatorio tra tutela dell’invalide e tutela dell’impresa*, in *Foro it.*, 1985, I, 536 ss.; ID., voce *Lavoro (collocamento obbligatorio)*, in *Dig. disc. priv., sez. comm.*, 1992, vol. VIII, 129 ss.; PERA G., *Assunzioni obbligatorie*, in *Enc. giur.*, 1988, vol. III, 1 ss. dell’estratto; ID., voce *Disabili (diritto al lavoro dei)*, in *Enc. giur.*, 2001, vol. XII, 1 ss. dell’estratto; BELLAVISTA A., *Assunzione obbligatoria*, in *Enc. dir.*, 1997, vol. I, agg., 158 ss.; RIVERSO R., *Vizi e virtù della legge sul collocamento disabili: analisi della giurisprudenza*, in *Lav. giur.*, 2008, 3, 221 ss.

<sup>81</sup> D’HARMANT FRANCOIS A., *La nuova disciplina delle assunzioni obbligatorie: prime note*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1999, 1, 319 ss.; MARESCA A., *Rapporto di lavoro dei disabili e assetto dell’impresa*, in *Arg. dir. lav.*, 1999, 3, 659 ss.; PASQUALETTO E., *La nuova legge sul collocamento dei disabili: prime osservazioni*, in *Quad. dir. lav. rel. ind.*, 1999, 22, 93 ss.; VALLEBONA A., *La nuova disciplina delle assunzioni obbligatorie*, in *Mass. giur. lav.*, 1999, 476 ss.; TULLINI P., *Il diritto al lavoro dei disabili: dall’assunzione obbligatoria al collocamento mirato*, in *Dir. merc. lav.*, 1999, 2, 332 ss.; TURSI A., *La nuova disciplina del diritto al lavoro di disabili*, in *Riv. giur. lav.*, 1999, 4, 727 ss.; CIMAGLIA M.C., *Gli aspetti giuridici della legge sul diritto al lavoro dei disabili*, in *Lav. inf.*, 1999, 9, 11 ss.; PERA G., *Note sulla nuova disciplina delle assunzioni obbligatorie degli invalidi*, in *Giust. civ.*, 1999, 325 ss.; PETRONIO L., *Prime osservazioni su alcuni aspetti del nuovo “collocamento obbligatorio”: la legge 12 marzo 1999, n. 68*, in *Riv. giur. lav.*, 1999, 3, 16; BIAGI M., *Disabili e diritto al lavoro*, in *Guida lav.*, 1999, 9, 12; DE LUCA M., *Norme per il diritto al lavoro dei disabili*, cit., 293 ss.; BELLOMO S., *Norme per il diritto al lavoro dei disabili (l. 12 marzo 1999, n. 68)*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2000, 6, 1353 ss., 1463 ss.; LAMBERTUCCI P., *La disciplina del collocamento obbligatorio*, in AMOROSO G.-DI CERBO V.-

Il c.d. “collocamento mirato” rappresenta il fulcro di tale nuova concezione. Esso persegue l’intento di promuovere l’inserimento e l’integrazione della persona disabile nel mercato del lavoro, secondo il principio espresso nell’art. 1, comma 1, della legge n. 68 del 1999, attraverso servizi mirati di sostegno e di collocamento, grazie anche a una valutazione imparziale delle residue capacità lavorative del soggetto ad opera di apposite commissioni mediche.

La definizione di che cosa debba intendersi per “collocamento mirato” è contenuta nel successivo art. 2, il quale precisa che si tratta di un insieme 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 di problemi connessi con gli ambienti e le relazioni interpersonali sui luoghi quotidiani di lavoro e di relazione”<sup>82</sup>.

La norma esprime il cambiamento di prospettiva attuato dal legislatore, il quale non ha inteso continuare a garantire al lavoratore disabile una qualche occupazione, bensì ha voluto cercare di creare un sistema finalizzato ad inserire la persona nel posto di lavoro più adatto, ovvero compatibile con le sue residue capacità lavorative e professionali, in un’ottica di tutela della dignità umana e di garanzia del pieno sviluppo della persona<sup>83</sup>.

Il “collocamento mirato” ha quale presupposto una gestione pubblica del sistema non più solo burocratica, bensì attiva, finalizzata a realizzare un processo di incontro tra la domanda e l’offerta di lavoro che consenta al lavoratore di essere impiegato secondo le sue capacità e, allo stesso tempo, in modo proficuo e utile per il datore di lavoro, rendendo possibile l’integrazione della persona nella realtà lavorativa di inserimento<sup>84</sup>.

L’attenzione sembra essersi spostata sulla capacità professionale del disabile, ovvero sulla valutazione e sul rispetto delle competenze da questo acquisite nel suo percorso formativo<sup>85</sup>.

---

MARESCA A. (a cura di), *Il diritto del lavoro, Vol. I, Costituzione, Codice civile e Leggi speciali*, in *Le fonti del diritto italiano*, Giuffrè, Milano, 2004, 956 ss.; GAROFALO D., *Disabili (lavoro dei)*, in *Dig. disc. priv., sez. comm.*, 2009, vol. IV, agg., 759 ss.; DI STASI A., *Il diritto al lavoro dei disabili e le aspettative tradite del “collocamento mirato”*, in *Arg. dir. lav.*, 2013, 4-5, 880.

<sup>82</sup> LIMENA F., *L’accesso al lavoro dei disabili*, Cedam, Padova, 2004, 9

<sup>83</sup> SANDULLI P., *Il lavoro dei disabili nel sistema del Welfare State*, in CINELLI M.-SANDULLI P. (a cura di), cit., 17 ss.; LIMENA F., *Il collocamento mirato dei soggetti disabili*, in CESTER C. (a cura di), *Il rapporto di lavoro subordinato: costituzione e svolgimento*, in CARINCI F. (diretto da), *Diritto del lavoro. Commentario*, Utet, Torino, 2007, vol. II, ed. II, 236; PERRINO A.M., *I disabili e l’accesso al lavoro*, in LA MACCHIA C. (a cura di), cit., 267 ss.; VALLAURI M. L., *Disabilità e lavoro. Il multiforme contemperamento di libertà di iniziativa economica, diritto al lavoro e dignità (professionale) della persona disabile*, cit., 63.

<sup>84</sup> CINELLI M., *Profili del collocamento obbligatorio “riformato”*, in CINELLI M.-SANDULLI P. (a cura di), cit., 3 ss.

<sup>85</sup> VALLAURI M. L., *Disabilità e lavoro. Il multiforme contemperamento di libertà di iniziativa economica, diritto al lavoro e dignità (professionale) della persona disabile*, cit., 67.

Tuttavia non sono mancate soluzioni di continuità rispetto al precedente impianto normativo. Anche la legge n. 68 del 1999 presenta dei profili di rigidità, essendo stato riproposto un sistema fondato su un obbligo di impiego per il datore di lavoro, secondo quote di riserva predeterminate e differenziate in base alle dimensioni occupazionali, con un regime sanzionatorio in caso di inadempimento, e la cui gestione è accentrata nelle mani degli appositi uffici pubblici incaricati di favorire l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro, con conseguente obbligo per le parti di rivolgersi solo a questi ultimi al fine di offrire o trovare un impiego<sup>86</sup>.

La conferma di un sistema caratterizzato dalla rigidità ha trovato giustificazione, non tanto, e forse non più, per l'esistenza di un pregiudizio nei confronti delle persone con disabilità, quanto piuttosto perché sono le stesse dinamiche del mercato ad imporre all'imprenditore di perseguire la massima efficienza possibile conseguendo il massimo livello di produttività, obiettivo questo che per sua natura impedisce o comunque limita la scelta volontaria di assumere uno o più lavoratori funzionalmente meno produttivi<sup>87</sup>.

Nella legge n. 68 del 1999 è comunque rinvenibile lo sforzo di attenuare il carattere della rigidità del sistema, incidendo sulla percezione da parte del datore di lavoro degli obblighi e le opportunità come non più imposti per effetto dell'applicazione di norme inderogabili di legge, bensì come un insieme di obblighi e di opportunità che comunque necessitano di essere "amministrate, in modo quasi personalizzato", con il coinvolgimento e la collaborazione degli stessi imprenditori, attraverso l'insieme degli strumenti del collocamento mirato<sup>88</sup>.

Inoltre, pur avendo mantenuto la previsione dell'obbligo di assunzione, la legge n. 68 del 1999 ha introdotto modalità più flessibili e compatibili con le esigenze tecnico-produttive, grazie alla più ampia possibilità di effettuare la c.d. richiesta nominativa dei lavoratori, di adempiere all'obbligo mediante la stipula di apposite convenzioni di inserimento lavorativo, la previsione di regole più favorevoli per la determinazione della quota d'obbligo e di casi di sospensione, esenzione parziale e finanche di esclusione

---

<sup>86</sup> E' evidente come il sistema di collocamento delle categorie protette si sia posto in controtendenza rispetto alla intervenuta liberalizzazione delle assunzioni intervenuta in quegli anni con riguardo alla generalità dei lavoratori, v. PASQUALETTO E., *La nuova legge sul collocamento obbligatorio dei disabili: prime osservazioni*, cit., 93 ss.; Sulla modifica del regime sanzionatorio, v. MORGANTE G., *La depenalizzazione dei reati in materia di assunzioni obbligatorie alla luce delle nuove norme sul lavoro dei disabili*, in *Leg. Pen.*, 1999, 4, 925 ss.

<sup>87</sup> VALLAURI M.L., *op. cit.*, 75.

<sup>88</sup> MARESCA A., *Rapporto di lavoro dei disabili e assetto dell'impresa*, in CINELLI M.-SANDULLI P. (a cura di), cit., 27 ss.

dall'applicazione della disciplina<sup>89</sup>.

Se ciò è vero con riguardo ai datori di lavoro privati, e per gli enti pubblici economici, a cui si applicano le medesime regole previste per i primi ai sensi dell'art. 3, comma 6, l. n. 68 del 1999, il collocamento presso le pubbliche amministrazioni presenta profili di maggiore rigidità. Di fatti, nonostante la legge n. 68 del 1999 abbia cercato di parificare la disciplina del collocamento obbligatorio per i datori di lavoro privati e pubblici, non sono mancate disposizioni volte a stabilire regole particolari per questi ultimi, come, per esempio, la conferma dell'avviamento numerico quale modalità ordinaria di inserimento lavorativo, la possibilità di utilizzare un solo modello convenzionale, ovvero quello previsto dall'art. 11, l. n. 68 del 1999, nonché la facoltà di ricorrere all'istituto della compensazione territoriale solo tra le unità site nella medesima Regione<sup>90</sup>.

L'art. 2 della legge n. 68 del 1999, oltre a esprimere la propria finalità, ovvero quella dell'inserimento della persona disabile nel posto di lavoro più adatto, indica, con una formula aperta, le modalità con cui l'obiettivo può essere perseguito; in particolare attraverso strumenti tecnici e di supporto alla valutazione delle persona disabile e dei posti di lavoro, forme di sostegno, azioni positive, e strumenti che possano offrire una soluzione ai problemi connessi all'ambiente di lavoro. Tali indicazioni generali trovano specificazione negli articoli che seguono e negli altri testi normativi che insieme concorrono a formare la disciplina del diritto al lavoro delle persone con disabilità. Tuttavia, occorre precisare che il collocamento mirato non si esaurisce nella meticolosa applicazione delle disposizioni normative. Al contrario, proprio dall'impianto generale della normativa, emerge come ne facciano parte tutte le misure di politica attiva per l'occupazione dei disabili, anche adottate a livello regionale, realizzate mediante una gestione discrezionale da parte degli uffici competenti, grazie all'attribuzione a questi ultimi ad opera dell'art. 6 comma 1, della competenza ad "attuare lo stesso collocamento mirato", affidando loro un ruolo attivo e non solo meramente esecutivo<sup>91</sup>.

La nozione di "collocamento mirato" contenuta nell'art. 2 della legge n. 68 del 1999

---

<sup>89</sup> CINELLI M., *Profili della disciplina del collocamento obbligatorio dopo la legge n. 68 del 1999*, in *Dir. lav. Marche*, 1999, 2-3, 210 ss.; DI STASI A., *Il diritto al lavoro dei disabili e le aspettative tradite del "collocamento mirato"*, cit., 885.

<sup>90</sup> CINELLI M., *op. cit.*, 7; PASSALACQUA P., *Modalità di assunzioni obbligatorie e obblighi dei datori di lavoro nel settore pubblico e nel settore privato*, in CINELLI M.-SANDULLI P. (a cura di), cit., 321 ss.

<sup>91</sup> In questo senso, per esempio, il comma 6 dell'art. 4 prevede che le regioni possano autorizzare, con oneri a proprio carico, lo svolgimento di attività finalizzate alla riqualificazione professionale, presso le aziende in cui si trovano i lavoratori disabili o rivolgendosi agli altri soggetti individuati dalla norma, qualora ciò sia necessario al collocamento mirato, ovvero al proficuo inserimento del disabile nell'organizzazione datoriale, v. MARESCA A., *Rapporto di lavoro dei disabili e assetto dell'impresa*, in CINELLI M.-SANDULLI P. (a cura di), cit., 29.

risulta oggi integrata dall'art. 1 del d.lgs. 14 settembre 2015, n. 151, per l'appunto rubricato "collocamento mirato". Esso elenca una serie di strategie volte a potenziare gli strumenti già esistenti e assicurare una maggiore efficacia del sistema normativo. Le strategie elencate nell'art. 1, d.lgs. n. 151 del 2015 prevedono la creazione di una rete integrata tra i vari operatori pubblici per l'accompagnamento e il supporto della persona con disabilità, la stipulazione di accordi a livello territoriale con soggetti privati (organizzazioni sindacali, le cooperative sociali e gli altri soggetti del terzo settore) per favorire l'inserimento lavorativo, la revisione delle procedure di accertamento e valutazione della disabilità secondo il modello internazionale "bio-psico-sociale", la predisposizione di linee guida per una migliore analisi dei posti di lavoro da assegnare, l'istituzione di un responsabile dell'inserimento lavorativo nei luoghi di lavoro, nonché la individuazione di c.d. buone pratiche di inclusione lavorativa. Tuttavia, la norma si limita a fornire dei principi che dovranno trovare specificazione in appositi decreti ministeriali, che al momento non risultano essere stati adottati (il d.lgs. n. 151 del 2015 è entrato in vigore il 24 settembre 2015 e, pertanto, le linee guida ministeriali avrebbero dovuto essere state approntate entro il 23 marzo 2016)<sup>92</sup>.

Altre misure, invece, sono state previste in via diretta dal legislatore il quale è intervenuto sul testo della legge n. 68 del 1999, modificando le modalità di assunzione obbligatoria, istituendo un Comitato tecnico presso i servizi del collocamento mirato composto da funzionari e esperti del settore sociale e medico-legale con il compito di valutare le capacità professionali del soggetto e di analizzare le caratteristiche dei posti di lavoro da assegnare, creando una banca dati del collocamento mirato contenente tutte le informazioni relative ai datori di lavoro obbligati e ai soggetti interessati, e, infine, rivedendo il sistema degli incentivi di natura economica alle assunzioni<sup>93</sup>.

Pertanto, il d.lgs. 14 settembre 2015, n. 151, relativo alla "razionalizzazione e semplificazione delle procedure e degli adempimenti a carico di cittadini e imprese", emanato in attuazione della delega al Governo contenuta nella legge 10 dicembre 2014, n. 183, sembra muoversi su due livelli. Il primo, di specificazione delle strategie volte all'attuazione del collocamento mirato, appare finalizzato a dare una valenza applicativa sostanziale a quella che fino ad oggi è rimasta più che altro una norma di principio,

---

<sup>92</sup> A norma dell'art. 1, comma 1, d.lgs. 14 settembre 2015, n. 151, emanato in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183, entro centottanta giorni dalla sua entrata in vigore, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, previa intesa in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'art. 3, d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, avrebbe dovuto adottare uno o più decreti per definire le linee guida in materia di collocamento mirato delle persone con disabilità sulla base dei principi ivi specificati.

<sup>93</sup> V. Artt. 7, 8, 9, 13, l. n. 68 del 1999, nonché le disposizioni normative di cui al d.lgs. n. 150 del 2015 relative alla riorganizzazione delle strutture amministrative del collocamento mirato.

ovvero l'art. 2 della legge n. 68 del 1999, individuando strumenti precisi per il rafforzamento e l'attuazione del collocamento mirato; il secondo, invece, all'apparenza non dissimile dal precedente intervento riformatore operato con la legge n. 92 del 2012, di rivisitazione della legge n. 68 del 1999, con particolare riguardo alle modalità di avviamento e di assunzione, e alle misure di incentivo e sanzionatorie, che in realtà sembra voler restringere le "vie di fuga" percorribili dai soggetti obbligati, introducendo regole più stringenti e caratterizzate da una maggiore rigidità, sia con riguardo alle procedure, sia con riguardo alle conseguenze del mancato rispetto degli obblighi imposti dalla normativa<sup>94</sup>.

E' ancora presto per poter verificare se tale cambiamento di impostazione insito nel programma di intervento così delineato possa condurre a risultati apprezzabili in termini di efficienza e di effettività del sistema, tuttavia, affinché esso non si risolva in una mera enunciazione di principi, è auspicabile che nella determinazione delle linee guida rivolte alle amministrazioni competenti si prevedano a carico di queste ultime dei veri e propri obblighi di attivazione, e non, come nell'impianto della legge n. 68 del 1999, delle mere possibilità di intervento rimesse alla discrezionalità degli uffici territoriali. Viceversa, se così non fosse, si rischierebbe di vedere confermate sia le inefficienze dell'apparato amministrativo territoriale, sia grandi differenze applicative tra le varie aree geografiche del Paese<sup>95</sup>.

Da ultimo, il legislatore è intervenuto con il d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75, in attuazione della legge delega 7 agosto 2015, n. 124 (c.d. Riforma Madia), al fine di rafforzare e rendere più effettivo l'obbligo di impiego in capo alle Pubbliche amministrazioni, aggiungendo gli artt. 39 *bis*, 39 *ter* e 39 *quater* al d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, istituendo la Consulta nazionale per l'integrazione in ambiente di lavoro delle persone con disabilità, con compiti di programmazione, pianificazione e controllo, prevedendo la nomina di un Responsabile dei processi di inserimento delle persone con disabilità, con il compito di garantire una maggiore integrazione del soggetto disabile nel posto di lavoro, e ponendo nuove regole procedurali volte a consentire un monitoraggio sul grado e le modalità di attuazione della disciplina del collocamento obbligatorio<sup>96</sup>.

---

<sup>94</sup> CORTI M.- SARTORI A., *I decreti attuativi del Jobs Act: servizi per l'impiego e politiche attive (rinvio)*, Agenzia ispettiva unica, semplificazioni, in *Riv. it. dir. lav.*, 2016, 3, 3 ss.

<sup>95</sup> In un'ottica di positiva collaborazione, il legislatore, nella predisposizione delle linee programmatiche ha tenuto conto delle indicazioni contenute nel "Programma biennale per la promozione dei diritti e dell'integrazione delle persone con disabilità" redatto dall'Osservatorio Nazionale sulla condizione delle persone con disabilità, e adottato con d.P.R. 4 ottobre 2013, n. 72616, pubblicato in G.U. 28 dicembre 2013, n. 303, v. LIMENA F., *Il restyling della l. n. 68/1999 sul collocamento dei disabili*, in *Lav. giur.*, 2016, 5, 429 ss.

<sup>96</sup> V. Art. 10, comma 1, d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75.

## 2. I soggetti tenuti all'assunzione obbligatoria.

L'obiettivo di favorire l'inserimento e l'integrazione delle persone con disabilità nel mondo del lavoro è perseguito mediante la previsione dell'obbligo di assunzione in capo al datore di lavoro, ponendolo, anzi confermandolo, quale presupposto dello stesso collocamento mirato<sup>97</sup>.

Alla assunzione di lavoratori con disabilità sono tenuti nella stessa misura sia i datori di lavoro pubblici che quelli privati.

Al fine di distribuire in modo più equilibrato gli oneri economici e sociali, l'estensione dell'obbligo di assunzione ai datori di lavoro che occupano da 15 a 35 dipendenti, esclusi dalla precedente disciplina è stata compensata dalla riduzione della percentuale di lavoratori protetti da assumere, graduata sulla base della grandezza numerica del datore di lavoro<sup>98</sup>.

Soprattutto nel settore privato, ciò che a prima vista è apparso come un alleggerimento per le grandi imprese a discapito di quelle di piccole-medie dimensioni, in realtà, nasconde una scelta strategica tesa a incrementare il numero di lavoratori disabili, posto che nella realtà economica del nostro Paese il numero delle imprese di modeste dimensioni è di molto superiore rispetto ai grandi complessi industriali<sup>99</sup>.

La previsione delle soglie occupazionali esprime la presunzione sul fatto che l'impresa

---

<sup>97</sup> PASSERINI C., *Il collocamento obbligatorio tra legge n. 482/1968, provvedimenti di riforma e sperimentazione delle "convenzioni" ex art. 17 l. n. 56/1987*, in *Arch. civ.*, 1999, 7-8, 801 ss.; CAPURRO F., *La nuova disciplina in materia di avviamento obbligatorio*, in *Riv. crit. dir. lav.*, 1999, 3, 463 ss.; PERRINO A.M., *I disabili e l'accesso al lavoro*, in LA MACCHIA C. (a cura di), cit., 270.

<sup>98</sup> Ai sensi dell'art. 3, l. n. 68 del 1999, i datori di lavoro con più di 50 dipendenti devono avere alle loro dipendenze il 7% di lavoratori che appartengono alle categorie di cui all'art. 1, comma 1, mentre se la compagine dell'impresa è tra i 36 e i 50 dipendenti, i lavoratori da assumere in via obbligatoria sono due e, infine, un solo lavoratore qualora il datore di lavoro occupi da 15 a 35 dipendenti. Nessun obbligo grava sui datori di lavoro con meno di 15 lavoratori. Inoltre, ex art. 18, comma 2, l. n. 68 del 1999, hanno diritto a una quota di riserva, pari a una unità a carico dei datori di lavoro che occupano da 51 a 150 dipendenti e all'1% dell'organico a carico dei datori di lavoro con più di 150 dipendenti, i familiari superstiti di lavoratori deceduti per causa di lavoro, guerra, o servizio, i familiari dei grandi invalidi di guerra o di servizio, i familiari dei profughi italiani rimpatriati, nonché i familiari delle vittime di atti terroristici e della criminalità organizzata, v. CINELLI M., *Profili del collocamento obbligatorio "riformato"*, in CINELLI M.-SANDULLI P. (a cura di), cit., 9. Infine, tra i soggetti protetti sono da includere coloro che sono divenuti disabili a seguito di atti di terrorismo o di criminalità organizzata ai sensi dell'art. 1, comma 2, l. n. 407 del 1998, così come precisato dalla Circolare del Ministero del Lavoro 24 novembre 1999, n. 77, nonché i disabili extracomunitari presenti regolarmente nel nostro Paese, così come affermato dalla sentenza Corte Cost. 20 dicembre 1998, n. 454, v. BONETTI P., *La parità di trattamento tra stranieri e cittadini nell'accesso al collocamento obbligatorio degli invalidi: quando la Corte Costituzionale decide di decidere*, in *Giur. cost.*, 1998, 6, 3772 ss.; GUARISO A., *Sul principio di parità di trattamento tra lavoratori italiani ed extracomunitari*, in *Riv. crit. dir. lav.*, 1999, 2, 277 ss.; CINELLI M., *op. cit.*, 8; LIMENA F., *La guerra dei poveri: disabili contro "vittime" nel collocamento mirato (L. 11 marzo 2011, n. 25)*, in *Lav. giur.*, 2011, 7, 660 ss..

<sup>99</sup> CINELLI M., *op. cit.*, 6; TORSSELLO L., *Il collocamento obbligatorio degli invalidi civili*, in *Dir. lav. Marche*, 2007, 2-3, 305 ss.

abbia la capacità economica necessaria per sopportare l'onere delle nuove assunzioni nonché la struttura adeguata in grado di occupare il numero di lavoratori stabilito<sup>100</sup>. Tuttavia, tale presunzione non è assoluta, come dimostrano i casi di esclusione ed esonero parziale dall'obbligo, previsti all'art. 5 della stessa legge, nonché i criteri di computo della quota di riserva previsti all'art. 4<sup>101</sup>.

Il presupposto che determina il sorgere dell'obbligo è meramente quantitativo, in quanto esso discende *sic e simpliciter* dal superamento delle soglie occupazionali previste<sup>102</sup>, senza che venga in rilievo l'esistenza di posti di lavoro vacanti e/o la necessità di procedere a nuove assunzioni<sup>103</sup>. La subordinazione dell'obbligo di impiego alla volontà di effettuare di nuove assunzioni, prevista solo per i datori di lavoro privati occupanti da 15 a 35 dipendenti, è stata abrogata ad opera del d.lgs. 14 settembre 2015, n. 151 con effetto a partire dal 1° gennaio 2017, termine in seguito prorogato al 1° gennaio 2018<sup>104</sup>. In special modo, nel pubblico impiego il fatto che l'obbligo di assunzione non sia subordinato alla presenza di posti vacanti pone qualche dubbio di coerenza rispetto al principio di buon andamento dell'amministrazione pubblica, anche con riferimento all'art. 7, comma 2, d.P.R. n. 333 del 2000, recante il *Regolamento di esecuzione della legge 12 marzo 1999, n. 68*, il quale stabilisce che la richiesta di avviamento deve essere effettuata "previa verifica circa la sussistenza delle condizioni di assunzione nel settore

---

<sup>100</sup> PERRINO A.M., *I disabili e l'accesso al lavoro*, in LA MACCHIA C. (a cura di), cit., 271.

<sup>101</sup> Al fine di determinare la base di computo della quota di riserva la normativa fornisce sia criteri generali valevoli per tutti i datori di lavoro, sia regole particolari (v. l'art. 3, comma 3, relativo al computo per i partiti politici, le organizzazioni sindacali e le organizzazioni senza scopo di lucro che operano nel campo del sociale, nonché l'art. 3, comma 4, con riguardo ai servizi di polizia e della protezione civile), v. NOGLER L., *Quote di riserva, soglie occupazionali e relativi criteri di computo*, in CINELLI M.-SANDULLI P. (a cura di), cit., 231 ss.. I criteri generali di computo della quota d'obbligo sono disciplinati dall'art. 4, l. n. 68 del 1999 e hanno formato oggetto di rivisitazione da parte delle recenti riforme. Sul contenuto dell'art. 4, ante riforma, v. FANTINI L., sub *Art. 4*, in SANTORO PASSARELLI G.-LAMBERTUCCI P. (diretto da), *Norme per il diritto al lavoro dei disabili. Commentario*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2000, 6, 1373 ss.

<sup>102</sup> OCCHINO A., *Assunzioni obbligatorie e tempo dell'accertamento del requisito occupazionale*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2001, 4, 655 ss.. In giurisprudenza, v. Cass. 21 settembre 2006, n. 20450, in *Foro it.*, 2007, 5, 1, 1514; Cass. 10 dicembre 2008, n. 29009, in *Prat. lav.*, 2009, 14, 558.

<sup>103</sup> Il fatto che l'assunzione dei disabili debba avvenire in sovrannumero, cioè anche qualora il datore di lavoro non intenda procedere a nuove assunzioni, ha dato luogo a questioni di legittimità costituzionale della disposizione sollevate dalla Corte di cassazione con riguardo agli artt. 3, 38 e 41 Cost., v. Cass. pen., sez. III, 27 febbraio 1995, n. 3499, in *Mass. giur. lav.*, 1995, 333. La Corte costituzionale ha sempre respinto le censure di incostituzionalità, v. Corte Cost. 23 dicembre 1994, n. 449, ord., in *Mass giur lav.*, 1994, 659; Corte Cost. 21 marzo 1996, n. 86, ord., in *Not. giur. lav.*, 1996, 510. In seguito, la Corte di cassazione ha affermato che non sussiste questione di illegittimità costituzionale posto che esiste nel nostro ordinamento il principio di solidarietà sociale e in considerazione della funzione sociale che il sistema economico anche privato è tenuto a svolgere, v. Cass. pen., sez. III, 30 maggio 1996, n. 7659, cit.

<sup>104</sup> V. il d.lgs. 14 settembre 2015, n. 151, come modificato dal d.l. 30 dicembre 2016, n. 244, conv. con modif. nella l. 27 febbraio 2017, n. 19, all'art. 3, comma 1, nonché i chiarimenti interpretativi forniti dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali con la Nota del 23 gennaio 2017, n. 454, reperibile al sito internet [www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it).

pubblico previste dall'ordinamento vigente in materia di lavoro pubblico", postulando la necessità di una programmazione delle assunzioni, anche obbligatorie, da parte della pubblica amministrazione<sup>105</sup>.

La legge 28 giugno 2012, n. 92, pur senza alterare l'impianto fondamentale delineato dalla legge n. 68 del 1999, è intervenuta sul campo di applicazione della normativa mediante una rivisitazione sia dei criteri di computo e di determinazione dei posti da riservare ai soggetti disabili, sia sulla disciplina degli esonerati.

Con riguardo ai criteri di computo dell'organico aziendale, la legge 28 giugno 2012, n. 92, con l'art. 4, comma 27, in un'ottica di bilanciamento tra gli opposti interessi ma, soprattutto, di sgravio nei confronti delle imprese, ha modificato l'art. 4, l. n. 68 del 1999, stabilendo che non tutto il personale deve essere computato al fine di determinare l'organico aziendale e in conseguenza la quota di riserva. Infatti, dopo aver precisato che di norma si computano tutti i lavoratori assunti con contratto di lavoro subordinato, il legislatore ha elencato, ampliando rispetto all'impianto originario, tutta una serie di eccezioni; così non rilevano gli altri lavoratori avviati obbligatoriamente, gli assunti con un contratto a tempo determinato inferiore a sei mesi, i soci di cooperative di produzione e lavoro, i dirigenti, i lavoratori assunti con contratto di inserimento, di somministrazione, coloro che svolgono attività all'estero, i soggetti che svolgono lavori socialmente utili, i lavoratori a domicilio, coloro che aderiscono al programma di emersione del lavoro, mentre i lavoratori a tempo parziale sono computati in proporzione alle ore di lavoro svolto<sup>106</sup>.

Se a una prima lettura, dal raffronto tra la nuova formulazione dell'art. 4 e la precedente disposizione, può sembrare che il legislatore abbia inteso ampliare il numero dei contratti di lavoro esclusi dalla base di calcolo, tuttavia, tale norma, così come in generale tutta la disciplina del collocamento obbligatorio, deve essere letta in combinazione con il "Regolamento di esecuzione della legge 12 marzo 1999, n. 68 recante norme per il diritto al lavoro dei disabili" contenuto nel d.P.R. 10 ottobre 2000, n. 333, il quale all'art 3, comma 1, aveva già previsto la esclusione dei lavoratori assunti con un contratto di formazione lavoro, di apprendistato<sup>107</sup>, di reinserimento, di somministrazione e di lavoro

---

<sup>105</sup> CANAVESI G., *Il collocamento dei disabili nelle pubbliche amministrazioni. Il quadro normativo e gli orientamenti giurisprudenziali*, in *Dir. lav. Marche*, 2007, 2-3, 247, 255, in cui si rileva come "già di per sé l'assunzione in soprannumero appare contraddittoria con la finalità di un effettivo inserimento lavorativo, privilegiando soluzioni di stampo assistenziale".

<sup>106</sup> L'esclusione dalla base di computo dei contratti di lavoro a tempo determinato di durata inferiore a sei mesi è stata aggiunta quale correzione della riforma Fornero ad opera del successivo d.l. 22 giugno 2012, n. 83 (c.d. *Decreto Sviluppo*), conv. con modif. nella l. 7 agosto 2012, n. 134.

<sup>107</sup> *Contra*, v. App. Brescia 26 ottobre 2012, in *Riv. giur. lav.*, 2013, 2, 255, con nota di CARBONE M.A., *Gli apprendisti sono computabili ai fini del collocamento mirato*.

a domicilio, nonché i rapporti di lavoro costituiti con le altre categorie di persone avviate obbligatoriamente ai sensi dell'art. 18, comma 2, l. n. 68 del 1999<sup>108</sup>.

A ben vedere, la riforma Fornero, di fatto, opera semplicemente un'elencazione esaustiva delle varie categorie di lavoratori da escludere dalla base di computo, rendendo la fattispecie maggiormente omogenea da un punto di vista formale ma senza apportare delle modifiche significative da un punto di vista sostanziale<sup>109</sup>.

Infine, anche il d.lgs. n. 151 del 2015 è intervenuto sulla disciplina dei criteri di computo, portando una maggiore congruità del sistema e uniformità della norma, anche in relazione al comma 4 dell'art. 4, consentendo che anche i lavoratori già disabili prima della costituzione del rapporto, anche se non assunti tramite il collocamento obbligatorio, siano computabili nella quota di riserva qualora abbiano una riduzione della capacità lavorativa pari o superiore al 60% o minorazioni ascritte dalla prima alla sesta categoria delle tabelle previste per gli invalidi di guerra, o che abbiano una disabilità intellettiva o psichica con riduzione della capacità lavorativa superiore al 45%<sup>110</sup>.

Tale norma non deve essere letta tanto in quanto consente il computo di soggetti assunti con chiamata diretta pur nel permanere del divieto di procedere in tal senso per le assunzioni regolate dalla normativa, quanto piuttosto quale meccanismo premiale nei confronti di quelle aziende virtuose che abbiano assunto spontaneamente dei soggetti disabili pur non essendo soggette all'obbligo legale, purché a condizione che si tratti di una disabilità importante, realizzando una maggiore omogeneità delle regole riferite a categorie di disabili accomunate dal fatto di rientrare nell'ambito di applicazione della normativa solo in un momento successivo alla loro assunzione<sup>111</sup>.

La portata innovativa della norma nel momento in cui consente l'estensione della disciplina anche a soggetti non avviati obbligatoriamente risulta tuttavia mitigata dalla conferma del dato quantitativo relativo alla capacità lavorativa richiesta perché possa

---

<sup>108</sup> In tal senso si era espresso lo stesso Ministero del lavoro con la Circolare 24 novembre 1999, n. 77, e con la Circolare 17 gennaio 2000, n. 4. Anche l'esclusione dalla base di computo dei lavoratori impegnati in lavori socialmente utili e di coloro che aderiscono a un programma di emersione erano già previste da altre disposizioni di legge particolari e rispettivamente dall'art. 7, comma 7, d.lgs. 28 febbraio 2000, n. 81 e dall'art. 1, comma 4 *bis*, l. 18 ottobre 2001, n. 383, v. LIMENA F., *L'inserimento normativo dei disabili per la riforma Fornero*, in *Lav. giur.*, 2012, 10, 984 ss.

<sup>109</sup> LIMENA F., *op. cit.*, 984 ss.; ID., *Assunzioni di disabili: rafforzamento delle norme*, in CARINCI F.-MISCIONE M. (a cura di), *Commentario alla riforma Fornero (legge n. 92/2012 e legge n. 134/2012). Licenziamento e rito speciale, contratti, ammortizzatori e politiche attive*, in *Dir. prat. lav.*, suppl. n. 33 del 15 settembre 2012, 145 ss.

<sup>110</sup> Così come modificato dall'art. 5, comma 1, lett. a) e b), d.lgs. 24 settembre 2016, n. 185, entrato in vigore l'8 ottobre 2016.

<sup>111</sup> LIMENA F., *Il restyling della l. n. 68/1999 sul collocamento dei disabili*, cit., 429 ss.; ID., *Collocamento dei disabili di nuovo "sotto i ferri": il d.lgs. n. 185/2016*, in *Lav. giur.*, 2017, 2, 119 ss.

avvenire il computo nella quota di riserva. Pertanto, una vera parità trattamento tra le due categorie di soggetti, quelli avviati in via obbligatoria e quelli assunti in via diretta e divenuti successivamente disabili, non può dirsi raggiunta posto che i primi possono beneficiare della disciplina protettiva con una riduzione della capacità lavorativa del 45%, o delle altre soglie previste dall'art. 1, comma 1, l. n. 68 del 1999, comunque di molto inferiore rispetto alla soglia del 60% richiesta per il computo nella quota di riserva dei disabili già assunti in via diretta<sup>112</sup>.

Che la legge n. 68 del 1999 si sia preoccupata di garantire una maggiore attenzione nei confronti delle esigenze economiche, tecnico-produttive e organizzative dei datori di lavoro emerge anche dal fatto che la disciplina del collocamento obbligatorio non trova applicazione in tutti i casi in cui ricorre il possesso dei requisiti dimensionali richiesti dalla normativa. In alcune ipotesi predeterminate in via tassativa è previsto un esonero totale o parziale dall'obbligo di impiegare lavoratori con disabilità<sup>113</sup>.

I casi di esclusione, a norma dell'art. 5, comma 2, l. n. 68 del 1999, sono riferiti ai datori di lavoro sia pubblici che privati che operano in determinati settori di attività<sup>114</sup>.

L'esclusione totale dal campo di applicazione della normativa comporta che le assunzioni di personale per lo svolgimento delle suddette mansioni possono essere riservate solo a lavoratori non disabili e che il numero dei dipendenti addetti a ricoprire tali posizioni lavorative debba essere sottratto dal totale dei dipendenti del datore di lavoro al fine di determinare la base imponibile su cui calcolare l'eventuale quota di riserva, come si può ricavare dall'art. 2, comma 1, ultima parte, d.P.R. n. 333 del 2000<sup>115</sup>. Pertanto, non è detto

---

<sup>112</sup> LIMENA F., *Collocamento dei disabili di nuovo "sotto i ferri": il d.lgs. n. 185/2016*, cit., 119 ss.

<sup>113</sup> GIUBBONI S., *Esclusioni, esoneri parziali, compensazioni territoriali*, in CINELLI M.-SANDULLI P. (a cura di), cit., 273 ss.

<sup>114</sup> In particolare, nel settore del trasporto aereo, marittimo o di terra, con riguardo al personale viaggiante e navigante; nel settore edile, con riguardo al personale di cantiere e gli addetti al trasporto; nel settore degli impianti a fune, con riguardo al personale adibito alle aree operative di esercizio e regolarità dell'attività di trasporto; e nel settore dell'autotrasporto, con riguardo al personale viaggiante. La l. 28 giugno 2012, n. 92 ha modificato l'art. 5, l. n. 68 del 1999 con riguardo alla esclusione dall'ambito di applicazione della normativa delle imprese edili, precisando che per personale di cantiere devono intendersi anche i lavoratori "operanti nei montaggi industriali i impiantistici e nelle relative opera di manutenzione svolte in cantiere". Tale previsione, tuttavia, non ha l'effetto di rafforzare la normativa sul collocamento dei disabili, anzi, al contrario, essa consente di ampliare l'area dei soggetti datoriali che non sono tenuti all'assunzione dei lavoratori protetti, costituendo un ulteriore sgravio per le imprese. Ad oggi non risulta emanato il provvedimento di cui all'art. 5, comma 1, l. n. 68 del 1999; in base a tale norma, per la Pubblica amministrazione e per gli enti pubblici non economici doveva essere emanato un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa consultazione delle Commissioni parlamentari competenti per materia e della Conferenza unificata Stato-Regioni, per la individuazione delle mansioni e delle attività tali da non consentire l'impiego di lavoratori disabili o da consentirlo in misura ridotta.

<sup>115</sup> MARESCA A., *Rapporto di lavoro dei disabili e assetto dell'impresa*, in CINELLI M.-SANDULLI P. (a cura di), cit., 35

che le imprese che operano nei predetti settori non siano tenute in assoluto ad assumere lavoratori appartenenti alle categorie protette, con conseguente riduzione della portata stesso del concetto di esenzione totale.

Mentre l'esclusione opera in via automatica, la possibilità di usufruire di esoneri c.d. parziali, previsti dall'art. 5, commi da 3 a 7, quale forma di tutela contro la rigidità della disciplina obbligatoria, rispetto a speciali condizioni dell'attività svolta dal datore di lavoro, privato o ente pubblico economico, tali da non consentire di occupare il numero di lavoratori disabili corrispondente all'intera quota di riserva, è subordinata al ricorrere di requisiti specifici, alla presentazione di una domanda da parte del datore di lavoro e al pagamento di un contributo sostitutivo<sup>116</sup>.

Il fatto di gravare i datori di lavoro che non possono occupare persone con disabilità di un onere economico alternativo fa sì che anche questi collaborino alla realizzazione del diritto al lavoro dei disabili, adempiendo a quel dovere di solidarietà sociale previsto dalla nostra carta costituzionale che non potrebbe essere soddisfatto in via diretta con l'assunzione di un lavoratore appartenente alle categorie protette, ma non a causa di una situazione di difficoltà, bensì semplicemente in virtù di un oggettivo impedimento derivante dalla tipologia dell'attività, dall'organizzazione del lavoro o dalle tecnologie impiegate<sup>117</sup>.

Le "speciali condizioni" idonee a consentire un esonero parziale dall'obbligo di impiego non sono indicate nemmeno in modo esemplificativo, in quanto la norma contiene solo con un generico riferimento al processo produttivo e all'organizzazione aziendale, determinando la necessità di effettuare una valutazione caso per caso in relazione alla tipologia di attività svolta e asserita quale incompatibile con il rispetto dell'intera quota

---

<sup>116</sup> Il datore di lavoro che voglia beneficiare di uno "sconto" deve presentare una apposita domanda, il cui accoglimento pone a suo carico un onere sostitutivo rispetto a quello di assunzione consistente nel versamento di un contributo esonerativo al Fondo Regionale per l'occupazione dei disabili di cui all'art. 14, per ogni giornata lavorativa per ciascun soggetto disabile non occupato. La misura del contributo esonerativo è stata aumentata a €30,64. Costituisce un'eccezione di procedura la norma (introdotta all'art. 5, l. n. 68 del 1999 ad opera del d.lgs. n. 151 del 2015) che consente ai datori di lavoro privati e agli enti pubblici economici con addetti impegnati in lavorazioni che comportano il pagamento di un tasso di premio all'Inail pari o superiore al 60 per mille, e dunque impiegati in lavorazioni a rischio elevato, di autocertificare l'esonero versando al Fondo di cui all'art. 13, l. n. 68 del 1999, il contributo esonerativo. Le modalità operative circa la presentazione dell'autocertificazione in via telematica sono contenute nel Decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 10 marzo 2016, n. 94956 (pubblicato in G. U. 15 giugno 2016, n. 138); v. anche, Nota del Ministero del lavoro 26 luglio 2016, n. prot. 5113 e Nota 28 luglio 2016, n. prot. 4372.

<sup>117</sup> MARESCA A., *Rapporto di lavoro dei disabili e assetto dell'impresa*, in CINELLI M.-SANDULLI P. (a cura di), cit., 36.

d'obbligo<sup>118</sup>.

Accanto alle ipotesi di esclusione totale o esonero parziale, il legislatore ha previsto anche ipotesi di sospensione dell'obbligo per imprese che si trovano in una delle situazioni di temporanea difficoltà economica individuate in via tassativa dall'art. 3, comma 5, l. n. 68 del 1999<sup>119</sup>. L'elencazione tassativa esclude che possano dar luogo a sospensione tutte le altre fattispecie di crisi aziendale non espressamente previste anche se analoghe a quelle citate, con problemi di legittimità costituzionale della norma<sup>120</sup>. Inoltre, anche nelle ipotesi in cui la sospensione è ammessa, ricorrono stringenti limitazioni di natura temporale, quantitativa, territoriale<sup>121</sup>, nonché procedurale<sup>122</sup>.

---

<sup>118</sup> Le linee guida relative agli esoneri parziali sono contenute nel Decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 7 luglio 2000, n. 357 recante “*Disciplina dei procedimenti relativi agli esoneri parziali dagli obblighi occupazionali di cui alla legge 12 marzo 1999, n. 68*”.

<sup>119</sup> I casi in cui l'obbligo di assunzione può essere temporaneamente sospeso riguardano le ipotesi nelle quali è ammesso il ricorso alla cassa integrazione guadagni straordinaria per ristrutturazione, riorganizzazione o conversione e crisi aziendale, di cui all'art. 1, l. 23 luglio 1991, n. 223 (sulla decorrenza della sospensione da momento di ammissione al trattamento straordinario, v. Cass. 22 dicembre 2004, n. 23762, in *Mass. giur. it.*, 2004; App. Bologna 21 giugno 2016, reperibile al sito [www.dirittolavorovariazioni.it](http://www.dirittolavorovariazioni.it)), i casi di fallimento, liquidazione coatta amministrativa, amministrazione straordinaria e concordato preventivo consistente nella cessione dei beni, di cui all'art. 3, l. n. 223 del 1991; quando siano stati stipulati contratti di solidarietà c.d. difensivi a norma dell'art. 1, l. 19 dicembre 1984, n. 863; e in caso di procedura di mobilità ai sensi degli artt. 4 e 24, l. n. 223 del 1991.

<sup>120</sup> PARDINI A., *Le ipotesi normative di sospensione dell'obbligo di assunzione di lavoratori appartenenti alle categorie protette*, in *Giust. civ.*, 1999, 6, 1789 ss.; RENGA S., *La sospensione dell'obbligo di assunzione obbligatoria*, in CINELLI M.-SANDULLI P. (a cura di), cit., 265 ss.; LEPORE A., *Art. 3*, in SANTORO PASSARELLI G.-LAMBERTUCCI P. (diretto da), cit., 1365 ss.

<sup>121</sup> Con riguardo alle prime tre ipotesi, vi sono limitazioni temporali (coincidenza con la durata dei programmi di cui alla richiesta di integrazione salariale straordinaria o ai contratti di solidarietà), limitazioni quantitative (proporzionalità tra l'attività lavorativa effettivamente sospesa e la quota di disabili per cui è richiesta la sospensione), e limitazioni territoriali (essa opera nell'ambito della provincia ove si trova lo stabilimento interessato dal trattamento di integrazione salariale o da contratti di solidarietà). Nell'ultima ipotesi di sospensione, bisogna distinguere a seconda che la procedura di mobilità si concluda senza alcun licenziamento o al massimo quattro licenziamenti, oppure che si concluda con cinque o più licenziamenti: nel primo caso, la sospensione può essere richiesta per la durata della procedura di mobilità (fissata in settantacinque giorni dall'art. 4, commi 6 e 7, l. n. 223 del 1991, ridotti della metà se il numero dei lavoratori interessati dalla procedura è inferiore a dieci, ai sensi dell'art. 4, comma 8, della stessa legge), mentre nel secondo caso la sospensione coincide con il periodo di un anno in cui permane il diritto di precedenza all'assunzione di cui all'art. 8, comma 1, l. n. 223 del 1991, v. MARESCA A., *Rapporto di lavoro dei disabili e assetto dell'impresa*, in CINELLI M.-SANDULLI P. (a cura di), cit., 41.

<sup>122</sup> L'art. 4, d.P.R. n. 333 del 2000, prevede: che la richiesta può essere fatta solo dai datori di lavoro privati mediante una apposita comunicazione, a cui deve essere allegata tutta la documentazione idonea a dimostrare la sussistenza di una delle ipotesi tassative, nonché il relativo provvedimento amministrativo; che qualora l'impresa non sia ancora in possesso del suddetto provvedimento, ha la facoltà di chiedere la concessione di una sospensione temporanea per un massimo di 3 mesi, rinnovabile una sola volta; che la sospensione cessa di operare in via automatica al termine del trattamento o della situazione che l'ha giustificata e che il datore di lavoro ha 60 giorni di tempo da tale momento per presentare la richiesta di avviamento obbligatorio; che la sospensione è riconosciuta non solo con riguardo alla assunzione di lavoratori disabili ma anche con riferimento ai soggetti elencati all'art. 18, comma 2, l. n. 68 del 1999. Le modalità operative per la presentazione della comunicazione contenute nelle Note del Ministero

I ritocchi operati dalla legge n. 92 del 2012, esprimono molto bene, e anzi confermano, la difficoltà che incontra il legislatore nel dover continuamente ricercare un bilanciamento tra gli opposti interessi, nel tentativo, da una parte, di enucleare una disciplina che sia efficace e realizzi lo scopo per cui è stata emanata e, dall'altra parte, che non sollevi dubbi di legittimità costituzionale per violazione del principio di cui all'art. 41 Cost..

Così, subito dopo la previsione di un vero e proprio obbligo di impiego numericamente predeterminato in funzione delle dimensioni occupazionali, si è proceduto man mano ad alleggerirne la forza e la portata, in primo luogo escludendo che tutti i lavoratori siano computati a tal fine, con l'effetto di rendere più difficile il raggiungimento delle dimensioni al ricorrere delle quali scatta l'obbligo, e, in secondo luogo, prevedendo che nonostante il raggiungimento della compagine lavorativa richiama l'obbligo di procedere a nuove assunzioni possa anche non sorgere qualora il datore di lavoro abbia già alle proprie dipendenze lavoratori disabili o divenuti tali, al ricorrere di determinate condizioni e che abbiano riportato una certa riduzione della capacità lavorativa, così come anche nei numerosi casi in cui il datore di lavoro possa beneficiare di esclusioni ed esoneri parziali. Il risultato è che non solo all'interno della stessa disciplina, ma a volte anche della stessa norma, si rinvengono delle incongruenze tra i principi enunciati nell'*incipit* e le regole che seguono, come emerge soprattutto dai descritti artt. 3, 4 e 5, l. n. 68 del 1999.

Tale *modus operandi* rivela tutta la frustrazione derivante dalla difficoltà di intervenire in una materia come questa in cui la dimensione sociale della questione appare tal volta inconciliabile con l'esigenza di equità del sistema.

### **3. L'inserimento lavorativo delle persone con disabilità. Questioni preliminari.**

La legge n. 68 del 1999 contiene una disciplina vincolistica da cui emerge quel carattere burocratico delle procedure ivi previste tipico di un sistema di collocamento lavorativo ancora gestito e amministrato da uffici pubblici dislocati su tutto il territorio nazionale. Così all'affermazione dell'obbligo di impiego seguono tutta una serie di oneri procedurali posti in capo sia ai datori di lavoro che alle persone con disabilità, nonché agli stessi uffici deputati all'amministrazione delle pratiche di collocamento.

I datori di lavoro pubblici e privati tenuti al rispetto della normativa sul collocamento obbligatorio devono inviare agli uffici competenti per via telematica il prospetto

---

del lavoro e delle politiche sociali prot. n. 3615 del 13 marzo 2012 e prot. 5396 del 18 aprile 2012 sono state integrate dalla Circolare ministeriale 24 settembre 2014, n. 22, con riguardo ai datori di lavoro che sottoscrivono accordi di incentivo all'esodo ai sensi dell'art. 4, commi da 1 a 7 *ter*, l. n. 92 del 2012.

informativo di cui all'art. 9, comma 6, l. n. 68 del 1999, con periodicità annuale<sup>123</sup>.

Ai sensi dell'art. 9, comma 6 *bis*, il medesimo documento deve essere inoltrato a cura dei datori di lavoro alla neo-istituita *Banca dati del collocamento mirato*, insieme alle informazioni relative alla adozione degli eventuali accomodamenti ragionevoli, così come la comunicazione ai Servizi competenti circa la costituzione del rapporto di lavoro prevista dall'art. 9 *bis*., d. l. 1° ottobre 1996, n. 510, conv. con modifiche nella l. 28 novembre 1996, n. 608, che deve contenere le informazioni relative al lavoratore disabile assunto in via obbligatoria.

Con riguardo alle amministrazioni pubbliche obbligate all'assunzione di lavoratori disabili, l'art. 39 *quater*, d.lgs. n. 165 del 2001, inserito dal d.lgs. n. 75 del 2017, al comma 1, ha previsto che il prospetto informativo debba essere trasmesso anche al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, oltre che al Centro per l'impiego competente per territorio, al fine di un maggiore controllo sull'adempimento degli obblighi derivanti dalla l. n. 68 del 1999.

I soggetti protetti dalla normativa, in possesso delle caratteristiche di cui all'art. 1, comma 1, l. n. 68 del 1999, che abbiano lo *status* di disoccupati e che intendano cercare un'occupazione che sia conforme alle proprie capacità lavorative devono iscriversi nell'elenco tenuto dai servizi per il collocamento mirato.

L'iscrizione non consegue in via automatica alla certificazione di una delle disabilità previste per l'applicazione della legge n. 68 del 1999, ma occorre un atto del disabile che presuppone la sua reale intenzione di attivarsi per la ricerca di un'occupazione.

In virtù degli ultimi interventi normativi, la persona priva di impiego nel momento in cui si iscrive nelle liste per il collocamento deve dichiarare la propria immediata disponibilità allo svolgimento di un lavoro e alla partecipazione alle misure di politica attiva del

---

<sup>123</sup> Si tratta di un atto prodromico rispetto all'*iter* che porta all'assunzione del lavoratore disabile che, come previsto dall'art. 2, Decreto del Ministero del lavoro e della previdenza sociale 22 novembre 1999 recante "*criteri relativi alla trasmissione dei prospetti informativi da parte dei datori di lavoro soggetti alla disciplina in materia di assunzioni obbligatorie di cui alla legge 12 marzo 1999, n. 68*" (Pubblicato in G. U. 17 dicembre 1999, n. 295), deve essere inoltrato entro il 31 gennaio di ogni anno, tranne nel caso in cui non vi siano stati cambiamenti nella situazione occupazionale tali da incidere sull'obbligo di impiego o sulla quota di riserva. Il prospetto informativo deve contenere: il numero complessivo dei dipendenti e il numero dei lavoratori che costituisce la base di computo; il numero, i nominativi e altri dati relativi ai lavoratori computabili nella quota di riserva; il numero dei lavoratori computabili assunti con contratti c.d. atipici; il numero complessivo dei dipendenti appartenenti alle categorie di cui all'art. 18, comma 2, l. n. 68 del 1999; i posti di lavoro e le mansioni disponibili per i lavoratori disabili; per i datori di lavoro privati, il numero delle convenzioni in corso e dei lavoratori coinvolti; l'ottenimento di esoneri parziali o di autorizzazioni di avviamenti graduali o di compensazioni territoriali o di sospensione dell'obbligo di impiego, v. LIMENA F., *L'accesso al lavoro dei disabili*, cit., 44.

lavoro<sup>124</sup>. In questo modo il legislatore ha ritenuto di dover sottolineare l'esigenza di una maggiore correttezza e presa di coscienza da parte degli aspiranti lavoratori, peraltro già insita nella sanzione di cui all'art. 10, comma 6, l. n. 68 del 1999<sup>125</sup>.

Al contrario, l'iscrizione negli elenchi per il collocamento obbligatorio dei soggetti beneficiari non disabili di cui all'art. 18, comma 2, l. n. 68 del 1999, non è subordinata al possesso dello stato disoccupazione, determinandosi perciò una evidente disparità di trattamento a discapito delle persone con disabilità alle quali sono richiesti requisiti più stringenti per l'accesso al sistema del collocamento obbligatorio<sup>126</sup>.

Il possesso del requisito della disoccupazione, in passato, ha creato non pochi problemi interpretativi con riguardo alla assunzione del soggetto disabile presso le pubbliche amministrazioni che fosse risultato idoneo in un concorso pubblico, in quanto a norma dell'art. 16, l. n. 68 del 1999, l'assunzione poteva avvenire anche se il lavoratore non fosse più in stato di disoccupazione. Cosicché era prevalsa l'opzione interpretativa per cui lo stato di disoccupazione era condizione necessaria per l'iscrizione del soggetto disabile nell'elenco per il collocamento obbligatorio e per la partecipazione alla procedura selettiva<sup>127</sup>, dopodiché, una volta conseguita la idoneità, l'assunzione presso la pubblica amministrazione poteva avvenire anche qualora nel frattempo il soggetto avesse trovato un'altra occupazione a tempo determinato<sup>128</sup>.

---

<sup>124</sup> V. art. 19, comma 1, d.lgs. 14 settembre 2015, n. 150, che trova applicazione anche con riguardo ai soggetti disabili di cui alla legge n. 68 del 1999, così come precisato dalla Circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 23 dicembre 2015, n. 34. Inoltre, trovano applicazione anche gli artt. 9 e 10, d.lgs. 4 marzo 2015, n. 22, riferiti alla Naspi, per effetto dei quali l'iscrizione nell'elenco per il collocamento mirato può essere conservata anche qualora il soggetto svolga un lavoro subordinato o autonomo: nel primo caso, il reddito annuale non deve superare gli 8.000,00 euro oppure la durata del rapporto di lavoro non deve superare i sei mesi; nel secondo caso, il reddito deve corrispondere a un'imposta lorda pari o inferiore alle detrazioni spettanti di 4.800,00 euro ai sensi dell'art. 13, d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 "*Testo unico delle imposte sui redditi*".

<sup>125</sup> RENGA S., *Le sanzioni a carico del disabile che rifiuta il lavoro*, in CINELLI M.-SANDULLI P. (a cura di), cit., 353 ss.. La sanzione di cui all'art. 10, comma 6, l. n. 68 del 1999, che prevede la decadenza dal diritto all'indennità di disoccupazione e la cancellazione dalle liste del collocamento per 6 mesi, qualora il lavoratore, per due volte consecutive e senza giustificato motivo, non risponda alla convocazione o rifiuti il posto di lavoro offertogli e compatibile con le proprie capacità e qualifiche, è stata di recente modificata in via indiretta in senso più favorevole per il lavoratore, in quanto, trovando applicazione i commi 7, 8 e 9 dell'art. 21 del d.lgs. n. 150 del 2015, così come precisato dalla Circolare ministeriale n. 34 del 2015, cit., la decadenza è disposta per soli 2 mesi e solo qualora il lavoratore non risponda alla convocazione per almeno 3 volte.

<sup>126</sup> V. art. 1, comma 2, d.P.R. n. 333 del 2000.

<sup>127</sup> Cons. Stato, sez. VI, 27 ottobre 2003, n. 6611; Cons. Stato, sez. VI, 5 dicembre 2005, n. 6958.

<sup>128</sup> PASSALACQUA P., *Modalità di assunzioni obbligatorie e obblighi dei datori di lavoro nel settore pubblico e nel settore privato*, in CINELLI M.-SANDULLI P. (a cura di), cit., 327; VIRGILI M., *L'art. 16, comma 2, della legge 12 marzo 1999, n. 68: una ricognizione della giurisprudenza amministrativa*, in *Dir. lav. Marche*, 2007, 2-3, 312 ss.. Nella giurisprudenza di legittimità, v. Cass. 20 novembre 2014, n. 24723, in *Riv. giur. lav.*, 2015, 3, 456 ss., con nota di CAPONETTI B., *L'inserimento lavorativo dei disabili tra precarietà e disoccupazione*; Cass. 9 dicembre 2014, n. 25897; Cass. 9 dicembre 2014, n. 25898; Cass. 10 dicembre 2014, n. 26033, in *Arg. dir. lav.*,

Tuttavia, il d. l. 24 giugno 2014, n. 90, all'art. 25, comma 9 *bis*, conv. con modifiche nella l. 11 agosto 2014, n. 114, ha eliminato tale inciso dall'art. 16, l. n. 68 del 1999, lasciando sopravvivere solo la possibilità di assumere lavoratori disabili risultati idonei nei concorsi pubblici anche "oltre il limite dei posti ad essi riservati", in tal modo vanificando i progressi effettuati in sede giurisprudenziale, in quanto in conseguenza di tale intervento del legislatore il soggetto disabile risultato idoneo a seguito di un concorso pubblico può aspirare all'assunzione a tempo indeterminato presso la Pubblica amministrazione solo se non abbia accettato contratti di lavoro a termine.

Agli oneri gravanti sul soggetto disabile il d.lgs. n. 150 del 2015 ha aggiunto la necessità della stipulazione di un *Patto di servizio personalizzato* con gli uffici competenti, che, oltre a contenere informazioni che finiscono con il sovrapporsi a quelle contenute nella scheda personale elaborata dal Comitato tecnico, pare rivolto *in primis* proprio a fare in modo che l'aspirante lavoratore non abbia un atteggiamento di inerzia e di passività nelle more di essere avviato al lavoro, bensì che contribuisca al raggiungimento di tale traguardo attivandosi in prima persona<sup>129</sup>.

Ai fini dell'alimentazione della *Banca dati del collocamento mirato*, anche gli uffici competenti devono assolvere a degli obblighi di comunicazione, relativi alla concessione di sospensioni ed esoneri, alla stipula di convenzioni, ai soggetti iscritti nelle liste e agli avviamenti effettuati<sup>130</sup>.

---

2015, 2, 399 ss., con nota di PASQUALETTO E., *Lo stato di disoccupazione dei disabili idonei nei concorsi pubblici: un requisito in bilico tra giurisprudenza amministrativa, Corte di cassazione e interventi del legislatore*; Cass. 16 giugno 2016, n. 12441, in *Lav. giur.*, 2017, 1, 66 ss., con nota di FAVIA M. R., *Il diritto all'assunzione del disabile "occupato" che partecipa ad un concorso pubblico*. Nella giurisprudenza amministrativa, v. Cons. Stato, sez., VI, 17 giugno 1998, n. 974, in *Foro amm.*, 1998, 1788; Cons. Stato, sez. VI, 13 maggio 2010, n. 2953; Cons. Stato, sez. VI, 11 febbraio 2013, n. 757; Tar Puglia, sez. II, 8 settembre 2001, n. 5031, Tar Campania, sez. II, 18 marzo 2002, n. 1425; Tar Sicilia, sez. II, 24 aprile 2003, n. 689; Tar Puglia, sez. II, 14 dicembre 2004, n. 8467. *Contra*, v. Cons. Stato, sez. VI, 9 aprile 1990, n. 446; Cons. Stato, sez. V, 3 ottobre 2002, n. 5207, tutte reperibili al sito internet [www.giustiziaamministrativa.it](http://www.giustiziaamministrativa.it).

<sup>129</sup> Ai sensi dell'art. 20, d.lgs. n. 150 del 2015, il Patto di servizio personalizzato deve essere redatto entro 30 giorni dalla iscrizione nelle liste e se il soggetto non si attiva, sarà il Centro per l'impiego a convocarlo. Il patto deve indicare: il Responsabile delle attività; il profilo personale di occupabilità; la definizione degli atti di ricerca attiva e le tempistiche; la frequenza ordinaria di contatti con il Responsabile e le modalità per dimostrare di aver svolto una ricerca attiva; la dichiarazione di disponibilità a partecipare a iniziative per il rafforzamento delle competenze, formative e di riqualificazione, e all'accettazione di congrue offerte di lavoro. L'art. 25 della stessa legge precisa che la congruità dell'offerta deve essere valutata in base alle esperienze e competenze maturate, alla distanza dal domicilio e ai tempi di trasferimento con i mezzi pubblici, alla retribuzione superiore di almeno il 20% all'indennità percepita nell'ultimo mese, e alla corrispondenza con quanto dichiarato dal soggetto all'atto di iscrizione nelle liste, v. Circolare ministeriale n. 34 del 2015, cit.

<sup>130</sup> V. art. 9, comma 6 *bis*, l. n. 68 del 1999, in base al quale anche l'INPS e l'INAIL devono comunicare alla Banca dati del collocamento mirato le informazioni relative, rispettivamente, agli

Inoltre, sugli uffici pubblici incombono altri oneri propedeutici di carattere organizzativo. Un profilo di novità riguarda la istituzione di un “nuovo” organismo, un Comitato tecnico, presso ciascun ufficio competente del territorio, composto da funzionari dello stesso e da esperti in materia sociale e medico-legale in tema di disabilità, a cui, senza aggravio di spese per le finanze pubbliche, è affidato il compito di valutare le capacità lavorative del disabile, definire gli strumenti e le prestazioni necessarie all’inserimento lavorativo, e di controllo circa la permanenza delle condizioni di salute che gli hanno concesso di usufruire di tali servizi<sup>131</sup>.

Mentre le commissioni mediche di cui ai commi 4, 5 e 6 dell’art. 1, l. n. 68 del 1999 hanno il compito di accertare le condizioni di disabilità che, ove rientrino tra quelle previste dal comma 1 della stessa norma, danno diritto all’iscrizione nelle liste per il collocamento mirato, il Comitato tecnico opera una volta effettuata tale iscrizione al fine di individuare la capacità professionale del soggetto disabile e, in conseguenza, valutare quale tipologia di posto di lavoro possa essere da lui ricoperto<sup>132</sup>.

Tale valutazione consente al Centro per l’impiego di poter inserire il soggetto nell’apposito elenco costituito da un’unica graduatoria sulla base dei criteri definiti dalle Regioni, le quali dovranno tenere conto nell’attribuzione dei punteggi con priorità degli elementi indicati dall’art. 9, comma 3, d.p.r. n. 333 del 2000, quali l’anzianità di iscrizione negli elenchi del collocamento obbligatorio, condizioni economiche del soggetto, carico familiare, difficoltà di spostamento<sup>133</sup>.

Ci si potrebbe interrogare sulla ragionevolezza della predisposizione di graduatorie per l’inserimento lavorativo dei lavoratori disabili rispetto alle finalità stesse perseguite dalla disciplina del collocamento mirato. Di fatti, se lo scopo di quest’ultimo è l’inserimento lavorativo della “persona giusta, nel posto giusto” è solo alle caratteristiche personali e professionali del soggetto disabile che l’ufficio deve guardare, al fine di valutare la

---

incentivi concessi a norma dell’art. 13, e agli interventi di reinserimento e integrazione nei confronti di soggetti divenuti disabili in conseguenza di un evento legato al lavoro.

<sup>131</sup> Il Comitato tecnico deve redigere la scheda personale del soggetto iscritto nelle liste, annotando le capacità lavorative, le abilità, le competenze e le inclinazioni, nonché la natura e il grado della disabilità, e deve analizzare le caratteristiche dei posti di lavoro da assegnare al lavoratore, v. art. 8, comma 1 *bis*, l. n. 68 del 1999, così come modificato dal d.lgs. n. 151 del 2015.

<sup>132</sup> I lavoratori hanno un vero e proprio diritto soggettivo all’iscrizione negli elenchi del collocamento obbligatorio che possono tutelare in via giudiziaria promuovendo un’azione nei confronti della Provincia anche qualora si tratti di impugnare una valutazione medica, v. Cass. 12 giugno 2003, n. 9472, cit.; Cass. 3 febbraio 2012, n. 1636, in *Giust. civ. mass.*, 2012, 2, 125; Cass. 23 aprile 2008, n. 10538, in *Giust. civ. mass.*, 2008, 4, 620.

<sup>133</sup> La graduatoria deve essere approvata con un provvedimento amministrativo e qualora il soggetto ritenga di essere stato penalizzato essa può essere impugnata davanti al giudice amministrativo, v. Cass., S.U., 11 gennaio 2007, n. 307; Cass., S.U., 28 maggio 2007, n. 12348, in *Lav. giur.*, 2007, 12, 1242; Cass., S.U., 13 febbraio 2008, n. 3409, in *Mass. giur. it.*, 2008.

persona da avviare presso un determinato datore di lavoro. A maggior ragione, l'intervenuta generalizzazione del meccanismo della chiamata nominativa presuppone che il datore di lavoro prenda una decisione solo sulla base delle proprie esigenze, essendo ciò implicito nella stessa facoltà del soggetto obbligato di poter scegliere il lavoratore da inserire nella propria organizzazione produttiva. In questa prospettiva, le graduatorie formate dai Centri per l'impiego assumono una rilevanza marginale, potendo venire in gioco in presenza di persone iscritte alla liste in possesso dei medesimi requisiti e ugualmente adatte a un determinato posto di lavoro<sup>134</sup>.

#### **4. L'assunzione da parte dei datori di lavoro privati (e degli enti pubblici economici). L'avviamento da parte degli uffici competenti.**

La legge n. 68 del 1999 non si limita a prevedere un obbligo di assunzione dei lavoratori disabili a carico di determinati soggetti datoriali, ma si preoccupa di disciplinare in modo puntuale le modalità attraverso cui deve avvenire l'impiego.

Per quanto riguarda i meccanismi di assunzione, sono state confermate le modalità di avviamento da parte degli uffici competenti o mediante convenzione, ma con parziale rivisitazione delle regole.

Sul piano procedurale, ai sensi dell'art. 9, l. n. 68 del 1999, i datori di lavoro obbligati sono tenuti all'invio della *richiesta di avviamento* agli uffici competenti entro 60 giorni dal raggiungimento dei requisiti dimensionali richiesti. La previsione secondo cui la richiesta di avviamento può considerarsi presentata anche solo attraverso la trasmissione del *prospetto informativo* di cui al comma 6 dello stessa norma determina una sorta di commistione tra i due atti, enucleati in linea teorica come documenti diversi con contenuti e finalità differenti, l'uno che consiste in un vero e proprio atto di impulso e condizione necessaria per l'invio dei lavoratori disabili da parte degli uffici competenti e l'altro di carattere meramente ricognitivo e dichiarativo. In particolare, sembrerebbe che il mancato invio da parte del datore di lavoro della richiesta di avviamento non costituisca un ostacolo alla procedura di collocamento nel caso in cui egli abbia perlomeno provveduto

---

<sup>134</sup> Ai sensi dell'art. 9, comma 3, d.P.R. n. 333 del 2000, gli elementi che concorrono alla formazione delle graduatorie sono l'anzianità di iscrizione nelle liste, la condizione economica, il carico familiare e la difficoltà di locomozione nel territorio. Le Regioni devono stabilire i criteri per l'attribuzione dei punteggi relativi alla valutazione dei suddetti elementi e possono individuarne di ulteriori a seconda delle esigenze locali. Con riguardo ai datori di lavoro pubblici, il successivo comma 5, indica quali elementi da considerare per la formazione delle graduatorie quelli previsti dall'allegato al d.P.R., 18 giugno 1997, n. 246, ovvero il carico familiare, la situazione economica e patrimoniale, l'anzianità di iscrizione e, infine, il grado di invalidità.

a inviare il prospetto informativo<sup>135</sup>, tanto che il legislatore si è preoccupato di ricollegare l'applicazione di sanzioni amministrative proprio in caso di mancato invio di tale documento<sup>136</sup>. Quest'ultimo, ai sensi dell'art. 9, comma 6, l. n. 68 del 1999, deve essere inviato con cadenza annuale, entro il 31 gennaio, ai Centri per l'impiego, ogni qualvolta nel periodo di tempo considerato vi siano stati dei cambiamenti nell'organico datoriale tali da modificare l'obbligo di impiego o il calcolo della quota di riserva, senza dover contenere anche un'esplicita richiesta di avviamento, la quale, pertanto, costituisce una presunzione<sup>137</sup>.

Tuttavia, il regolamento di esecuzione della normativa contenuto nel d.P.R. n. 33 del 2000 ha rovesciato lo schema delineato dalla l. n. 68 del 1999, stabilendo all'art. 2, comma 4, che "entro 60 giorni dall'insorgenza dell'obbligo, secondo quanto previsto dall'art. 9, comma 1, della legge n. 68 del 1999, 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", in tal modo facendo coincidere il termine per l'invio della richiesta di avviamento con quello del prospetto informativo, in deroga alla periodicità annuale richiesta dalla legge n. 68 del 1999.

In realtà, sembra che il legislatore abbia cercato, in modo un po' goffo, di ovviare alle concrete difficoltà di monitoraggio e verifica della situazione occupazionale dei datori di lavoro da parte degli organi territoriali, introducendo un meccanismo in grado di placare i frequenti episodi di elusione degli obblighi posti in capo ai datori di lavoro, facendo sì che il meccanismo del collocamento non resti bloccato qualora essi non adempiano all'obbligo di inoltrare la richiesta di avviamento<sup>138</sup>.

Tale soluzione è residuale e i due atti mantengono la loro autonomia, ma nel caso in cui il datore di lavoro risulti inadempiente la legge consente comunque la prosecuzione del

---

<sup>135</sup> V. l'art. 2, comma 4, d.P.R. n. 333 del 2000 e le Circolari del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 16 febbraio 2000, n. 346, 24 marzo 2000, n. 36 e 26 giugno 2000, n. 41.

<sup>136</sup> V. l'art. 15, comma 1, l. n. 68 del 1999, per cui il datore di lavoro deve versare la sanzione di € 578,43 per il ritardo nell'invio del prospetto informativo, maggiorata di € 28,02 per ogni giorno di ulteriore ritardo.

<sup>137</sup> Sulla qualificazione della presunzione come assoluta o relativa, v. LIMENA F., *L'accesso al lavoro dei disabili*, cit., 52 ss.

<sup>138</sup> Nella vigenza della legge n. 482 del 1968, la richiesta di avviamento era un presupposto necessario per l'assunzione del lavoratore disabile e, in mancanza, l'atto amministrativo di avviamento era considerato illegittimo, senza che vi potesse sopperire l'invio della informativa, all'epoca semestrale, salvo che il datore di lavoro non manifestasse in modo espresso tale volontà, v. LIMENA F., *L'accesso al lavoro dei disabili*, cit., 57. In giurisprudenza, v. Corte Cost. 30 dicembre 1987, n. 622, in *Riv. it. dir. lav.*, 1988, 2, 324; Cass. 28 aprile 1984, n. 2665, in *Foro it.*, 1985, I, 535 ss., con nota di GAROFALO D., *Il sistema di collocamento obbligatorio tra tutela dell'invalide e tutela dell'impresa*, cit.; Cass. 1 dicembre 1988, n. 6508, in *Mass. giur. it.*, 1988; Cass. 24 maggio 1995, n. 5666, in *Riv. it. dir. lav.*, 1996, 2, 527; Cass. 23 dicembre 1999, n. 14499, in *Mass. giur. it.*, 1999; Cass. 8 maggio 2000, n. 5818, in *Mass. giur. it.*, 2000.

processo di avviamento al lavoro attraverso una *fictio iuris* che permette di considerare il prospetto informativo anche come richiesta di avviamento<sup>139</sup>.

Si tratta di un meccanismo di tutela volto a sanzionare in modo indiretto il comportamento omissivo del datore di lavoro che non provveda a inviare la richiesta di avviamento, la quale resta pur sempre un atto dotato di una propria autonomia, anche perché, a differenza del prospetto informativo, essa contiene l'indicazione della categoria e della qualifica richieste dal datore di lavoro<sup>140</sup>.

Sul piano sostanziale, il d.lgs. n. 151 del 2015 ha generalizzato la c.d. richiesta nominativa dei lavoratori da assumere per tutti i datori di lavoro privati e per gli enti pubblici economici, sia in caso di avviamento c.d. ordinario sia mediante convenzione, con la precisazione che, a discrezione del datore di lavoro, può essere preventivamente richiesto agli uffici competenti di effettuare una preselezione delle persone con disabilità iscritte in graduatoria che aderiscono alla specifica occasione di lavoro sulla base delle qualifiche possedute e secondo modalità concordate tra gli uffici e il datore di lavoro, al fine di consentire una migliore selezione della persona più adatta all'assunzione<sup>141</sup>.

Solo nel caso in cui i datori di lavoro obbligati non presentino la richiesta di avviamento entro 60 giorni dall'insorgenza dell'obbligo, come previsto dall'art. 9, comma 1, essi perderanno il diritto a procedere con la richiesta nominativa e saranno gli uffici stessi ad avviare i lavoratori secondo l'ordine di graduatoria e in base alle caratteristiche richieste dal datore di lavoro, eventualmente sulla base di una graduatoria limitata a coloro che aderiscono alla previa chiamata con avviso pubblico, in tal modo attribuendo una sorta di carattere punitivo del residuo avviamento numerico e impersonale.

A tal proposito, il fatto che la possibilità di procedere a richiesta nominativa sia legata in modo espresso all'invio della richiesta di avviamento dovrebbe limitare i suddetti momenti di commistione con il prospetto informativo, posto che per il datore di lavoro

---

<sup>139</sup> LIMENA F., *L'accesso al lavoro dei disabili*, cit., 58

<sup>140</sup> LIMENA F., *op. cit.*, 59, in cui si precisa che la presunzione legale opera dal 61° giorno dall'insorgenza dell'obbligo e fino al termine massimo per l'invio del prospetto informativo, ovvero fino al 31 gennaio di ciascun anno.

<sup>141</sup> La legge n. 68 del 1999, sulla spinta del contemporaneo processo di liberalizzazione del collocamento ordinario, aveva ampliato la possibilità per i datori di lavoro di scegliere il lavoratore da assumere. In particolare, la richiesta nominativa era ammessa per l'assunzione dell'unico lavoratore a cui erano tenuti i datori di lavoro con da 15 a 35 dipendenti, per l'assunzione di uno dei due lavoratori a cui erano tenuti i datori di lavoro con da 36 a 50 dipendenti, per il 60% delle assunzioni a cui erano tenuti i datori di lavoro con più di 50 dipendenti, per le assunzioni da parte dei partiti politici, organizzazioni sindacali, per le assunzioni dei disabili psichici mediante convenzione, e per i centralinisti non vedenti, v. DI STASI A., *Il diritto al lavoro dei disabili e le aspettative tradite del "collocamento mirato"*, cit., 887; CIUCCIOVINO S., *Art. 9*, in SANTORO PASSARELLI G.- LAMBERTUCCI P. (diretto da), cit., 1405 ss.; SANDULLI P., *Il lavoro dei disabili nel sistema del Welfare State*, in CINELLI M.-SANDULLI P. (a cura di), cit., 23.

costituisce un grande vantaggio poter scegliere la persona da assumere.

La generalizzazione della facoltà di procedere a richiesta nominativa, se da una parte incorpora appieno lo spirito del collocamento mirato volto all'inserimento lavorativo della persona "giusta" per una determinata realtà aziendale, dall'altra parte ripropone con forza vecchie questioni già emerse dopo l'entrata in vigore della legge n. 68 del 1999 e relative alla preoccupazione che un aumento del margine di scelta dei datori di lavoro con riguardo ai soggetti da assumere possa comportare una maggiore esclusione, e quindi disoccupazione, proprio di coloro che hanno più bisogno di tutela, in quanto affetti da una disabilità grave e, pertanto, più difficilmente collocabili nel mercato del lavoro<sup>142</sup>.

Anche se occorre precisare che già prima di tale intervento riformatore l'art. 11, comma 4, della legge n. 68 del 1999, prevedeva (e prevede) che i disabili psichici, che di certo rappresentano i casi più gravi e di difficile inserimento sociale, vengono avviati su richiesta nominativa e mediante le convenzioni di cui allo stesso art. 11<sup>143</sup>. Per questo motivo, l'esclusione di tali soggetti dalla società e per quello che qui interessa dal mondo del lavoro è più che altro la conseguenza del fatto che non vi è un obbligo di assumere in modo specifico tali soggetti. Il datore di lavoro è sì obbligato ad assumere lavoratori disabili ma non essendovi una speciale riserva di posti per i disabili più gravi è evidente che questo guardando solo al proprio profitto sceglierà sempre di assumere "il male minore".

Se i datori di lavoro privati e gli enti pubblici economici procedono all'adempimento dell'obbligo di impiego mediante la richiesta nominativa, l'indicazione della categoria e della qualifica professionale nella richiesta di avviamento dovrebbe avere lo scopo di consentire all'ufficio di selezionare i lavoratori tra cui il datore di lavoro potrà scegliere, ma tale scelta è libera e dunque svincolata dalla loro collocazione in graduatoria. Pertanto, a parità di capacità professionale potrebbe essere avviato un lavoratore anche se è collocato in graduatoria dopo altri ugualmente idonei a ricoprire tale posizione lavorativa, senza che il lavoratore "scavalcato" possa in qualche modo tutelarsi. Di fatto, sparisce la possibilità per gli uffici pubblici di distribuire in modo equo le occasioni di lavoro, dato il carattere residuale che viene ad avere l'invio dei lavoratori secondo l'ordine di graduatoria da parte degli uffici competenti, e, anche in tal caso la finalità del

---

<sup>142</sup> Al fine di verificare l'impatto della riforma, il legislatore ha previsto, all'art. 7, comma 1 *ter*, l. n. 68 del 1999, che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali effettui un vero e proprio monitoraggio degli effetti della generalizzazione della chiamata nominativa sui livelli di occupazione delle persone con disabilità, v. LIMENA F., *Il restyling della l. n. 68/1999 sul collocamento dei disabili*, cit., 429 ss.

<sup>143</sup> Sul punto, ROSANO M., *Effetti e tutele della disabilità psichica nella legge*, in LA MACCHIA C. (a cura di), cit., 387 ss.

collocamento mirato impone prima di tutto che la scelta del lavoratore da avviare ricada su quello più idoneo ad essere inserito nell'organizzazione datoriale, che non necessariamente può coincidere con coloro che si ritrovano nelle posizioni più alte della graduatoria<sup>144</sup>.

Inoltre, qualche problema interpretativo può derivare dall'abrogazione del comma 2, dell'art. 9, che, sebbene in passato aveva dato adito ad un certo contenzioso giurisprudenziale circa la legittimità o meno del rifiuto di assunzione dei disabili avviati dagli uffici competenti<sup>145</sup>, lascia un vuoto normativo importante, in quanto sembra che d'ora in avanti, qualora non siano presenti in graduatoria soggetti con caratteristiche corrispondenti a quelle richieste dal datore di lavoro, gli uffici non siano più tenuti a inviare lavoratori con qualità simili, anche previo addestramento o tirocinio<sup>146</sup>.

E' da escludere che l'eliminazione della regola sussidiaria possa legittimare l'invio da parte degli uffici competenti di un qualunque lavoratore iscritto negli elenchi, posto che una tale soluzione sarebbe in grave contrasto con la *ratio* stessa del collocamento mirato, fondato sulla regola per cui il personale da avviare deve essere valutato in base alle precise richieste formulate dal datore di lavoro<sup>147</sup>.

Nel caso in cui nelle liste non vi siano soggetti con caratteristiche corrispondenti alle indicazioni fornite dal datore di lavoro l'ufficio competente potrebbe non dover avviare nessun altro lavoratore presso l'impresa, la quale finirebbe così per godere di una sorta di

---

<sup>144</sup> V. *ut supra*, par. 3.

<sup>145</sup> Tra tutte, v. Trib. Roma, 28 settembre 2006, in *Lav. giur.*, 2007, 7, 712, con nota di GAZZETTA C., *Sul rifiuto di avviamento obbligatorio per non corrispondenza della qualifica richiesta*; Cass. 22 giugno 2010, n. 15058, in *Giust. civ.*, 2011, 2, 446; Cass. 24 marzo 2011, n. 7007, in *Dir. rel. ind.*, 2011, 766, con nota di PASQUALETTO E., *Si consolida l'orientamento della Cassazione favorevole all'applicazione dell'art. 2932 c.c. in caso di illegittimo diniego di assunzione del disabile nel "nuovo" sistema del collocamento mirato*; Cass. 15 marzo 2017, n. 6771. Sull'interpretazione della locuzione "qualifica simile", v. MARESCA A., *Rapporto di lavoro dei disabili e assetto dell'impresa*, in CINELLI M.-SANDULLI P. (a cura di), cit., 56, in cui si esclude un richiamo al concetto di equivalenza professionale utilizzato dall'art. 13 St. lav. e dall'art. 2103 c.c. (nella versione antecedente alle modifiche introdotte dal d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81) per limitare l'esercizio dello *jus variandi*, posto che quest'ultimo si riferisce alle mansioni e non alla qualifica.

<sup>146</sup> PASQUALETTO E., *Le novità dell'estate e dell'autunno 2015, in materia di collocamento mirato dei disabili*, in ZILIO GRANDI G.-BIASI M. (a cura di), *Commentario breve alla riforma "Jobs Act"*, Cedam, Padova, 2016, 749, 761.

<sup>147</sup> In linea con la *ratio* della l. n. 68 del 1999, il diritto della persona disabile a essere assunta sussiste solo in caso di compatibilità tra i suoi requisiti soggettivi e il posto di lavoro indicato dal datore di lavoro, v. App. Torino 21 dicembre 2004 e Trib. Ferrara 16 luglio 2005, entrambe in *Mass. giur. lav.*, 2006, 156 ss.. Sul fatto che l'assunzione con adibizione a mansioni non corrispondenti alla capacità e qualifica professionale del lavoratore comporti una inammissibile lesione della sua dignità professionale, v. Cass. 12 marzo 2009, n. 6017, in *Dir. prat. lav.*, 2009, 1407 ss, con nota di RIVELLINI F.-VIAGGIO A., *Incidenza della qualifica del lavoratore nel collocamento mirato*; Cass. 22 giugno 2010, n. 15058, cit.; ID., in *Lav. giur.*, 2010, 9, 944, con nota di GIOVANARDI C.A.-GUARNIERI G.-LUDOVICO G.-TREGLIA G., *Rifiuto all'assunzione di disabile per difformità rispetto alla qualifica richiesta dall'azienda*; Cass. 25 marzo 2011, n. 7007, cit.; Cass. 5 ottobre 2016, n. 19928, in *Giust. civ. mass.*, 2016.

esonero totale o parziale<sup>148</sup>.

In realtà, essendo stato generalizzato il meccanismo di richiesta nominativa, il problema si pone solo nell'ipotesi in cui residua l'avviamento numerico, ovvero qualora il datore di lavoro non invii la relativa richiesta entro il termine previsto dalla norma.

Anche questa seconda soluzione non appare condivisibile almeno per due ragioni. In primo luogo, se, come sembra, nelle intenzioni del legislatore l'ipotesi residua dell'avviamento numerico doveva avere un carattere afflittivo, si verrebbe a determinare un vero e proprio paradosso nel caso in cui il soggetto obbligato "ritardatario" si trovi ad essere "premiato" a causa della impossibilità dell'ufficio di inviare lavoratori disabili. In secondo luogo, verrebbe a configurarsi un'ipotesi di esonero automatica e atipica. Infatti, gli esoneri sono espressamente disciplinati dall'art. 5 il quale ne prevede l'ammissibilità per specifiche finalità indicate dalla norma, e a seguito del rispetto della procedura di richiesta ivi prevista, nonché del pagamento di un contributo sostitutivo al Fondo regionale.

Al fine di ricercare un'interpretazione compatibile con i principi del collocamento mirato, l'abrogazione dell'art. 9, comma 2, deve essere correlata all'introduzione del comma 1 *bis* dell'art. 7, il quale, proprio con riferimento all'ipotesi in cui residua l'avviamento numerico, stabilisce che se in graduatoria non vi sono lavoratori con qualifiche corrispondenti a quelle richieste, il datore di lavoro deve concordare con l'ufficio un'altra richiesta sulla base delle qualifiche disponibili<sup>149</sup>.

In un'ottica di coerenza di sistema, lo stesso principio dovrebbe valere anche quando il datore di lavoro possa procedere a richiesta nominativa ma in graduatoria non vi siano potenziali lavoratori con le caratteristiche ricercate. Infatti, anche in tal caso, per le medesime ragioni, appare preferibile che quest'ultimo sia tenuto trovare un accordo con l'ufficio, in luogo della diversa ipotesi dell'esonero, che di fatto porterebbe a vanificare gli sforzi tesi all'incremento dell'occupazione delle persone con disabilità.

La fattispecie "aperta" di esonero di cui all'art. 5, comma 3, l. n. 68 del 1999, ricondotta alle "speciali condizioni della loro attività" tali da non consentire di "occupare l'intera percentuale dei disabili", presuppone la sussistenza di precise condizioni, tra cui, la presenza di condizioni particolari e che il datore di lavoro possa comunque assumere una

---

<sup>148</sup> PASQUALETTO E., *Si consolida l'orientamento della Cassazione favorevole all'applicazione dell'art. 2932 c.c. in caso di illegittimo diniego di assunzione del disabile nel "nuovo" sistema del collocamento mirato*, cit., 761.

<sup>149</sup> L'art. 7, comma 1 *bis*, l. n. 68 del 1999, riprende due delle alternative già contenute nell'abrogato art. 9, comma 2, tralasciando di richiamare solo quella relativa all'avviamento di lavoratori con qualifiche simili. In questo quadro, o nelle liste vi sono lavoratori corrispondenti alle richieste datoriali, e in tal caso *nulla quaestio*, oppure l'ufficio e il soggetto obbligato devono per forza trovare un accordo sulla base delle qualifiche disponibili.

parte dei lavoratori a cui è obbligato posto che l'esonero ivi previsto può essere solo parziale<sup>150</sup>.

Tuttavia, già l'art. 7, comma 8, del d.P.R. n. 333 del 2000, ha previsto che, qualora non fosse possibile effettuare l'avviamento per causa non imputabile al datore di lavoro (in assenza di lavoratori con la qualifica richiesta, nell'impossibilità di valutare soluzioni alternative per indisponibilità di lavoratori disabili con qualifiche simili, e nell'impossibilità di stipulare una convenzione di inserimento lavorativo per lo svolgimento di tirocinio con finalità formative), quest'ultimo può presentare domanda di esonero parziale ai sensi dell'art. 5, comma 4, legge n. 68 del 1999, in quanto sorretta da una "adeguata motivazione". In questo modo, la possibilità del datore di lavoro di domandare un esonero parziale è confinata a *extrema ratio*, consentita solo ove il datore di lavoro abbia fatto tutto quanto possibile in base agli strumenti messi a sua disposizione dalla legge per adempiere al proprio obbligo di impiego<sup>151</sup>.

Nonostante sia prematura una valutazione circa gli effetti dell'introduzione del sistema a chiamata nominativa, occorre segnalare che in data 28 gennaio 2016 è stato promosso un ricorso alla Commissione Europea contro la chiamata nominativa generalizzata dei lavoratori con disabilità al fine di ottenere l'apertura di una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia<sup>152</sup>, per contrarietà al diritto dell'Unione europea, sulla base del pregiudizio che la riforma comporta per tutte le persone con disabilità inserite in graduatoria nelle liste di collocamento e in attesa di essere inserite nel mondo del lavoro, per le quali non residua alcuna forma di tutela.

---

<sup>150</sup> La diversa ipotesi dell'esclusione dall'obbligo di impiego è prevista dall'art. 5, comma 2, l. n. 68 del 1999 nei casi ivi indicati in modo tassativo. Ciò, peraltro, porta a chiedersi se la disciplina dell'esonero parziale possa applicarsi anche ai datori di lavoro con da 15 a 35 dipendenti, i quali *ex lege* sono tenuti all'assunzione di un solo lavoratore disabile.

<sup>151</sup> Il principio desumibile da tale impostazione è stato di recente avallato in sede giurisprudenziale, seppure con riferimento a una diversa controversia, v. App. Genova 10 ottobre 2014, n. 400, in *Riv. it. dir. lav.*, 2015, 2, 411 ss., con nota di DI MARTINO G., *Sulla necessaria «partecipazione attiva» del datore di lavoro all'avviamento obbligatorio dei disabili ai sensi della l. n. 68/1999: insufficienza della mera richiesta numerica e ricorso a strumenti alternativi*, con cui il giudice di merito ha affermato che ai fini dell'assolvimento della quota d'obbligo non è sufficiente il mero invio della richiesta numerica, dovendo il datore di lavoro rendersi parte attiva per rendere effettivo l'adempimento, ponendo in essere tutte le condotte positive di cui lo onera la legge, tra le quali vi è l'obbligo di formazione e di tirocinio, da realizzarsi attraverso convenzioni di inserimento previste dall'art. 11, l. n. 68/1999.

<sup>152</sup> L'iniziativa è stata promossa da CoordDown Onlus, dall'associazione Tutti Nessuno Escluso, dal Coordinamento nazionale per l'inclusione sociale dei disabili psichici, ed è stata sottoscritta dalla Consulta cittadina permanente sui problemi delle persone handicappate di Roma Capitale e da altre organizzazioni senza fini di lucro, quali l'Associazione regionale salute mentale del Lazio, Ylenia e gli amici speciali, Hågape 2000, Oltre lo sguardo Onlus, Il mondo che vorrei Onlus, l'Associazione per la riforma dell'assistenza psichiatrica, il S.o.d. Italia e il Coordinamento socio-sanitario per le persone con disabilità.

## 5. L'assunzione per mezzo delle convenzioni

Nell'impianto della legge n. 68 del 1999 lo strumento delle convenzioni ha rivestito un'importanza centrale, tanto da essere stato sostenuto e promosso attraverso una serie di incentivi economici, la cui erogazione, seppur commisurata al grado di capacità lavorativa del soggetto disabile assunto, era stata subordinata proprio all'assunzione per il tramite di una delle convenzioni previste dalla normativa<sup>153</sup>.

Esso non ha rappresentato solo un taglio innovativo rispetto alla previgente disciplina del collocamento obbligatorio, ma anche una vera e propria presa di coscienza del fatto che un sistema fondato solo sul tradizionale obbligo di impiego in capo al datore di lavoro avrebbe portato ai medesimi effetti fallimentari a cui aveva già condotto la precedente l. n. 482 del 1968.

Per questa via, il legislatore ha attribuito un ruolo centrale alla capacità delle amministrazioni competenti di saper sfruttare al meglio gli strumenti predisposti dalla legge<sup>154</sup>, al fine di compensare la carenza di opportunità nel mercato del lavoro ordinario e creare nuove possibilità per l'occupazione delle persone con disabilità<sup>155</sup>, soprattutto grazie al coinvolgimento di attori pubblici o privati appartenenti al mondo del sociale, quali soprattutto le cooperative sociali, le quali rivestono un ruolo centrale per l'attuazione del diritto al lavoro delle persone con disabilità, sia quali soggetti ospitanti di lavoratori disabili avviati per mezzo delle convenzioni, sia quali datori di lavoro obbligati a coprire la propria quota di riserva<sup>156</sup>.

---

<sup>153</sup> TURSI A., *Le nuove convenzioni per l'inserimento lavorativo dei disabili e dei soggetti svantaggiati tramite cooperative sociali, due anni dopo*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2006, 71 ss.

<sup>154</sup> Lo stesso art. 11, l. n. 68 del 1999, prevede che gli uffici competenti "possono" stipulare delle convenzioni, riconoscendovi una sfera di discrezionalità, v. BOZZAO P., *Il collocamento mirato e le relative convenzioni*, in CINELLI M.-SANDULLI P. (a cura di), cit., 205.

<sup>155</sup> Sull'impiego di atti negoziali da parte della Pubblica Amministrazione per la gestione consensuale delle misure previste dalla legge, di cui si sottolinea l'utilizzo nel campo del diritto del lavoro già prima della l. n. 68 del 1999, così come previsto dalla l. 28 febbraio 1987, n. 56 di organizzazione del mercato del lavoro, e dalla l. 5 febbraio 1992, n. 104 di integrazione lavorativa e sociale delle persone con disabilità, v. CORBO C., *Le convenzioni per il diritto al lavoro dei disabili: natura, struttura, funzione e strumenti di tutela*, in *Arg. dir. lav.*, 2009, 2, 380 ss.

<sup>156</sup> Le cooperative sociali di integrazione e lavoro c.d. di tipo b, in base alla classificazione contenuta nella l. 8 novembre 1991, n. 381, sono tenute ad assolvere all'obbligo di impiego previsto dall'art. 3, l. n. 68 del 1999. Inoltre, ex art. 4, comma 2, le persone svantaggiate "devono costituire almeno il 30% dei lavoratori della cooperativa e, compatibilmente con il loro stato soggettivo, essere socie della cooperativa stessa". La percentuale, che potrebbe sembrare elevata se paragonata al numero di lavoratori disabili che la cooperativa sarebbe tenuta ad assumere ai sensi dell'art. 3, l. n. 68 del 1999, è giustificata dal fatto che nella nozione di "persone svantaggiate" non rientrano solo le persone con disabilità di cui all'art. 1, comma 1, l. n. 68 del 1999, bensì anche gli ex degenti di ospedali psichiatrici, anche giudiziari, i soggetti in trattamento psichiatrico, i tossicodipendenti, gli alcolisti, i minori in età lavorativa in situazioni di difficoltà familiari, le persone detenute o internate negli istituti penitenziari, i condannati e gli internati ammessi alle misure alternative alla detenzione e al lavoro esterno, v. TURSI A., *Le convenzioni per l'inserimento temporaneo dei disabili*, in CINELLI M.-SANDULLI P. (a cura di), cit., 414 ss.

La stipulazione delle convenzioni consente di assolvere all'obbligazione di impiego mediante una gestione consensuale, anziché coercitiva, dell'avviamento al lavoro delle persone disabili. Infatti, pur permanendo l'imposizione di un obbligo di assunzione, si consente al datore di lavoro di scegliere la modalità convenzionale, più flessibile rispetto alla procedura di avviamento *standard*.

Il panorama delle assunzioni mediante convenzione è variegato e confuso, e ciò rende non facile l'individuazione da parte dei soggetti obbligati dello strumento adatto ad assolvere l'obbligo di impiego.

I modelli di convenzione previsti si differenziano non solo in base alla finalità che si intende perseguire, ma anche per l'ambito soggettivo di riferimento, inteso sia con riguardo all'individuazione dei soggetti stipulanti, sia dei beneficiari, e, infine importanti differenze riguardano la stessa struttura della convenzione e il suo contenuto<sup>157</sup>.

Ai modelli di convenzioni c.d. ordinarie di "inserimento lavorativo" e di "integrazione lavorativa", previste dall'art. 11, l. n. 68 del 1999, sono state affiancate tipologie di convenzioni per così dire "speciali", la cui disciplina è stata successivamente riformata dalla legge 24 dicembre 2007, n. 247, che ha modificato la legge n. 68 del 1999, sostituendo l'art. 12 relativo alle convenzioni di inserimento temporaneo del lavoratore disabile presso i soggetti ospitanti, e inserendo l'art. 12 *bis* per l'inserimento lavorativo presso soggetti destinatari di disabili con particolari difficoltà<sup>158</sup>.

A tali tipologie convenzionali si deve aggiungere quella prevista dall'art. 14, d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, in realtà simile nei suoi tratti essenziali a quella prevista dall'art. 12 *bis*, l. n. 68 del 1999, che consente di poter stipulare tra gli uffici competenti per il collocamento obbligatorio e le parti sociali, convenzioni c.d. quadro, su base territoriale, aventi ad oggetto il conferimento di commesse di lavoro da parte delle imprese aderenti o associate, e grazie alle quali le cooperative sociali assumono i lavoratori disabili e

---

<sup>157</sup> CINELLI M., *Profili del collocamento obbligatorio "riformato"*, in CINELLI M.-SANDULLI P. (a cura di), cit., 11; BOZZAO P., *Il collocamento mirato e le relative convenzioni*, in CINELLI M.-SANDULLI P. (a cura di), cit., 191 ss.; LIMENA F., *L'accesso al lavoro dei disabili*, cit., 95 ss.

<sup>158</sup> Inoltre, l'art. 9, comma 7, l. n. 68 del 1999, contiene un rinvio a una particolare tipologia di convenzioni prevista dagli artt. 5 e 17, l. 28 febbraio 1987, n. 56, da utilizzare nel caso in cui non siano state stipulate le convenzioni di integrazione lavorativa di cui all'art. 11, comma 4, l. n. 68 del 1999, ovvero quelle previste per l'avviamento di persone affette da disabilità più gravi. In realtà, è apparsa strana la conferma di un rinvio a tali convenzioni posto che la loro finalità risulta perfettamente inglobata nelle tipologie convenzionali di cui alla legge del 1999. Eppure, tale riferimento risulta ancora presente nel testo normativo, anche se è da considerare del tutto superato, sia a norma dell'art. 13, d.P.R. n. 333 del 2000 di esecuzione della l. n. 68 del 1999, che ha previsto la cessazione dell'efficacia di tali convenzioni entro sei mesi dall'entrata in vigore del regolamento stesso e comunque alla loro naturale scadenza per quelle già stipulate, sia in quanto gli artt. 5 e 17, l. n. 56 del 1987 sono stati abrogati dall'art. 8, d.lgs. 19 dicembre 2002, n. 297, v. LIMENA F., *op. cit.*, 101; GAROFALO D., *L'inserimento e l'integrazione lavorativa dei disabili tramite convenzione*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2010, 231 ss.

svantaggiati, stipulando con essi dei veri e propri contratti di lavoro, a tempo indeterminato o a tempo determinato<sup>159</sup>.

### **5.1. Le convenzioni di inserimento e di integrazione disciplinate dall'art. 11, l. n. 68 del 1999**

Entrando più nello specifico degli elementi che caratterizzano le singole tipologie di convenzioni, la convenzione di inserimento lavorativo c.d. ordinaria prevista dall'art. 11, commi 1, 2 e 3, è una vera e propria convenzione di programma che i Centri per l'impiego, previo parere del Comitato tecnico, possono stipulare con i datori di lavoro obbligati, per accordarsi sui tempi e le modalità con cui dovranno avvenire le assunzioni dei lavoratori disabili<sup>160</sup>.

Frutto di una visione ottimistica, tali convenzioni possono essere stipulate anche con datori di lavoro che, pur non obbligati alle assunzioni ai sensi della presente legge, vogliano adempiere a un dovere morale di solidarietà sociale<sup>161</sup>.

La definizione dei tempi e delle modalità di assunzione è lasciata alla libera volontà delle parti<sup>162</sup>, e pertanto compete ai Centri per l'impiego tutelare l'interesse dei futuri

---

<sup>159</sup> L'art. 14, d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, è stato abrogato ad opera dell'art. 1, comma 38, l. 24 dicembre 2007, n. 247, per poi essere reintrodotta dall'art. 39, comma 10, lett. m), l. 6 agosto 2008, n. 133, v. GARATTONI M., *Cooperative sociali ed inserimento dei lavoratori svantaggiati*, in GRAGNOLI E.-PERULLI A. (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro e i nuovi modelli contrattuali. Commentario al d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Cedam, Padova, 2004, 224 ss.; TURSI A., *Cooperative sociali e inserimento dei lavoratori svantaggiati*, in AA.VV., *Come cambia il mercato del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2004; NOGLER L., *Cooperative sociali ed inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati*, in AA.VV., *Il nuovo mercato del lavoro. D.lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Zanichelli, Bologna, 2004; SLATAPER S., *Le convenzioni con le cooperative sociali per favorire l'inserimento dei soggetti svantaggiati*, in MISCIONE M.-RICCI M. (a cura di), *Commentario al d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276. I. Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro, Titoli I e II, Artt. 1-19*, Ipsoa, Milano, 2004, 298 ss.; CIMAGLIA M.C., *L'esperienza applicativa dell'art. 14 del d.lgs. n. 276 del 2003*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2006, 131 ss.

<sup>160</sup> Di norma, i centri per l'impiego predispongono dei modelli *standard* di convenzione tipo da completare in base alle esigenze del caso, v. GHEIDO M.R.-CASOTTI A., *Utilizzo delle convenzioni: esclusioni, esoneri, compensazioni*, in *Dir. prat. lav.*, 2015, 39, 2213 ss.

<sup>161</sup> I datori di lavoro che non rientrano nel campo di applicazione della l. n. 68 del 1999 possono assumere lavoratori disabili in via diretta qualora il tipo e il grado di disabilità non siano tra quelli previsti dall'art. 1, comma 1, della stessa legge; viceversa, qualora il lavoratore possa beneficiare della disciplina protettiva, esso deve essere avviato secondo le modalità ivi previste, anche se il datore di lavoro richiedente non è soggetto all'obbligo di impiego, in tal modo consentendo a quest'ultimo di usufruire delle stesse agevolazioni previste per i datori di lavoro obbligati. Tuttavia, la durata limitata degli incentivi scoraggia un datore di lavoro non obbligato a farsi carico di un soggetto affetto da una disabilità più grave rispetto alle persone che potrebbe assumere in via diretta, v. LIMENA F., *L'accesso al lavoro dei disabili*, cit., 112.

<sup>162</sup> Con riguardo ai tempi, la norma non prevede limiti massimi entro cui il datore di lavoro deve perfezionare le assunzioni obbligatorie, mentre, con riguardo alle modalità, il legislatore ha precisato che vi è la possibilità di procedere a richiesta nominativa (e che si può prevedere lo svolgimento di tirocini con finalità formative o di orientamento, l'assunzione a tempo determinato, lo svolgimento di un periodo di prova più lungo di quello fissato dai contratti collettivi, nonché

lavoratori, nonostante tale compito spetti di norma alle parti sociali, sindacati e associazioni rappresentative degli interessi di una categoria, le quali tuttavia non risultano coinvolte in questo processo, così come non è nemmeno coinvolta la persona disabile.

Da qui deriva un primo problema in quanto, da una parte, la norma non richiede il consenso del lavoratore alla stipula della convenzione secondo le modalità pattuite e, dall'altra parte, esso non potrebbe opporsi senza rischiare di incorrere nelle sanzioni previste dall'art. 10, comma 6. Eppure la previsione di un periodo di prova più lungo rispetto a quanto previsto dal contratto collettivo o il fatto che possa essere convenuta un'assunzione a tempo determinato o un tirocinio penalizzano il soggetto disabile scelto per essere avviato presso il datore di lavoro. Pertanto, nel silenzio della legge, sarebbe opportuno le discipline regionali o le politiche locali prevedessero la necessità del consenso del lavoratore.

Un secondo problema potrebbe invece derivare dalla generalizzazione della facoltà di scegliere il lavoratore da assumere mediante richiesta nominativa. Se prima l'utilizzo del modello convenzionale era appetibile proprio per la possibilità di scelta del lavoratore da assumere, oggi il datore di lavoro ha in ogni caso tale possibilità, indipendentemente dall'utilizzo dello strumento convenzionale.

In conseguenza di ciò, i Centri per l'impiego, di fatto, non hanno più modo di intervenire al fine di redistribuire in modo equo le occasioni di lavoro e di esercitare un ruolo di controllo rispetto al rischio di discriminazione nei confronti dei soggetti più difficili. L'unica via potrebbe essere quella di promuovere a livello locale l'utilizzo di quegli strumenti convenzionali previsti proprio per l'assunzione dei soggetti affetti da disabilità di maggiore gravità.

A tal proposito, la convenzione prevista dall'art. 11, commi 4 e 7, c.d. di "integrazione lavorativa" è rivolta solo alle persone con "particolari caratteristiche e difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario". Tuttavia, non essendo indicato alcun grado di invalidità è rimessa alle parti stipulanti l'individuazione specifica dei soggetti in questione<sup>163</sup>. L'unica certezza è che tra i disabili più gravi indicati in modo generico vi

---

l'assunzione con un contratto di formazione lavoro o di apprendistato in deroga ai limiti di durata e di età previsti dalla legge per le altre categorie di lavoratori. Tale elencazione non è tassativa, tanto che la norma dispone che con la convenzione possono essere individuate "anche" tali modalità di assunzione, lasciando presupporre la possibilità di prevederne altre che non siano quelle espressamente contemplate, v. CORBO C., *Le convenzioni per il diritto al lavoro dei disabili: natura, struttura, funzione e strumenti di tutela*, cit., 396.

<sup>163</sup> Proprio per questo è necessaria la indicazione delle mansioni, del percorso formativo, delle modalità di svolgimento della prestazione, delle forme di sostegno, consulenza e tutoraggio, nonché delle verifiche periodiche sull'andamento del percorso formativo, così come previsto dall'art. 11, comma 7, l. n. 68 del 1999, v. BOZZAO P., *Il collocamento mirato e le relative convenzioni*, cit., 225, in cui si critica una tale flessibilità dello strumento convenzionale.

rientrano disabili psichici, per i quali tale convenzione rappresenta l'unica via di avviamento professionale<sup>164</sup>.

Con riguardo a questi ultimi, un problema deriva dal fatto che, da una parte, sono esclusi dalla modalità di avviamento c.d. ordinaria, e dall'altra parte, le convenzioni in esame hanno natura solo facoltativa<sup>165</sup>. In base alla disciplina vincolistica, il datore di lavoro è obbligato ad avere alle proprie dipendenze un certo numero di lavoratori disabili, ma non per forza deve adempiere attraverso lo strumento convenzionale e, soprattutto, non per forza deve assumere disabili psichici. Pertanto, a differenza degli altri beneficiari della disciplina protettiva, la loro assunzione è subordinata alla stipulazione, solo facoltativa, di un unico tipo di convenzione<sup>166</sup>.

Infine, l'art. 11, comma 5, prevede un altro tipo di convenzione, quella c.d. di "inserimento mirato", la quale si differenzia dalle precedenti innanzitutto per la tipologia di soggetti che la possono stipulare. Difatti essa può essere stipulata tra gli uffici competenti a gestire il collocamento obbligatorio e soggetti terzi che operano nell'ambito del sociale<sup>167</sup>. Tali convenzioni non sono rivolte ai soggetti che devono adempiere al proprio obbligo di impiego, bensì si tratta di uno strumento aperto a ogni iniziativa utile alla realizzazione degli obiettivi di integrazione e collocamento mirato, e per sua natura indefinito sia dal punto di vista della struttura che delle finalità, indicate queste ultime solo in modo generico nella creazione di occasioni di lavoro o comunque di integrazione ulteriori rispetto a quelle di cui il soggetto disabile può usufruire nel mercato del lavoro, presentandosi quale strumento di chiusura del sistema per tutti i casi in cui gli altri mezzi

---

<sup>164</sup> Ai sensi dell'art. 9, comma 4, l. n. 68 del 1999, i disabili psichici vengono avviati su richiesta nominativa mediante le convenzioni di cui all'art. 11, e i datori di lavoro hanno diritto a usufruire delle agevolazioni previste dall'art. 13. In passato, la disciplina sulle assunzioni obbligatorie aveva trovato applicazione nei confronti dei minorati psichici a partire dalla sentenza Corte Cost. 2 febbraio 1990, n. 50, in *Foro It.*, 1990, I, 1107, per poi trovare conferma nella giurisprudenza di legittimità, v. Cass. 10 dicembre 1991, n. 13323; Cass. 10 febbraio 1992, n. 1479; Cass. 3 marzo 1992, n. 2568. Sulla evoluzione giurisprudenziale che ha portato alla inclusione dei disabili psichici nella disciplina del collocamento obbligatorio, v. MARESCA A., *Rapporto di lavoro dei disabili e assetto dell'impresa*, in CINELLI M.-SANDULLI P. (a cura di), cit., 58 ss.; CARUSO S.S., *Collocamento obbligatorio e disabile psichico: antinomie e prospettive*, in *Riv. inf. mal. prof.*, 2008, 2, 247 ss.; TURSI A., *La nuova disciplina del diritto al lavoro dei disabili*, cit., 739.

<sup>165</sup> LIMENA F., *L'accesso al lavoro dei disabili*, cit., 126

<sup>166</sup> Sui dubbi di costituzionalità della norma con riguardo al suddetto profilo discriminatorio, v. MARESCA A., *op. cit.*, 58 ss.

<sup>167</sup> Le convenzioni di cui all'art. 11, comma 5, l. n. 68 del 1999, possono essere stipulate dagli uffici competenti con le cooperative sociali di integrazione, consorzi costituiti come società cooperative con base sociale formata in misura non inferiore al 70% da cooperative sociali, organizzazioni di volontariato iscritte nei registri regionali, centri regionali di formazione professionale, enti, istituzioni, cooperative sociali, di lavoro, di servizi, centri di lavoro guidato, associazioni e organizzazioni di volontariato che svolgono attività idonea a favorire l'inserimento e l'integrazione delle persone con disabilità, e le stesse Regioni con cui possono essere stipulate convenzioni finalizzate all'inserimento dei disabili in corsi di formazione professionale.

previsti dalla legge n. 68 del 1999 si rivelino insufficienti o inadeguati al raggiungimento dei fini, garantendo agli uffici competenti un ulteriore mezzo di azione<sup>168</sup>.

## 5.2. Le tipologie di convenzioni trilaterali

Gli artt. 12 e 12 *bis*, l. n. 68 del 1999 e l'art. 14, d.lgs. n. 276 del 2003 disciplinano due tipologie di convenzioni che si basano su un accordo trilaterale.

La prima detta convenzione, prevista dall'art. 12, l. n. 68 del 1999, detta convenzione di "inserimento lavorativo temporaneo con finalità formative" può essere stipulata tra i datori di lavoro privati aventi i requisiti di cui all'art. 3, l'ufficio competente, e cooperative sociali di tipo b) o disabili liberi professionisti o imprese sociali o datori di lavoro privati non soggetti all'obbligo di impiego<sup>169</sup>. L'utilizzo della convenzione è sottoposto a limiti sia quantitativi che temporali, al fine di evitare che tale strumento di maggiore flessibilità per le imprese possa prestarsi ad abusi<sup>170</sup>. Inoltre, il lavoratore deve essere contestualmente assunto a tempo indeterminato da parte del datore di lavoro obbligato e quest'ultimo si deve impegnare a conferire delle commesse al soggetto terzo che ospiterà il disabile, per un valore tale da consentirgli di remunerare il lavoratore e sopportare gli altri costi di inserimento lavorativo<sup>171</sup>.

Gli uffici competenti assumono un ruolo di regia e di controllo sul contenuto della convenzione e sul possesso dei requisiti richiesti dalla norma, mentre ancora una volta il soggetto disabile risulta non coinvolto nella stipulazione dell'accordo di essere mero destinatario, col che è possibile riproporre i dubbi sulla mancata previsione della necessità di un suo consenso già espressi a proposito delle convenzioni *ex art.* 11.

Le convenzioni di inserimento lavorativo temporaneo, anche quelle disciplinate dal successivo art. 12 *bis*, hanno avuto un utilizzo molto scarso nella pratica, e pertanto,

---

<sup>168</sup> LIMENA F., *L'accesso al lavoro dei disabili*, cit., 130 ss.

<sup>169</sup> L'estensione del campo di applicazione alle imprese sociali di cui al d.lgs. 24 marzo 2006, n. 155, e ai datori di lavoro privati non soggetti all'obbligo di impiego è avvenuta ad opera della l. 24 dicembre 2007, n. 247, che, tuttavia, non ha previsto la medesima possibilità per le convenzioni finalizzate all'inserimento lavorativo temporaneo dei disabili detenuti di cui all'art. 12, comma 4, l. n. 68 del 1999. La sostituzione della vecchia rubrica dell'art. 12 "cooperative sociali" con quella attuale di "convenzioni di inserimento lavorativo temporaneo con finalità formative", ad opera della l. n. 247 del 2007, ha reso più evidente la funzione perseguita dalla norma.

<sup>170</sup> Essa non può riguardare più di un lavoratore, se il datore di lavoro occupa meno di 50 dipendenti, o più del 30% dei lavoratori disabili da assumere se il datore di lavoro occupa più di 50 dipendenti, e non può avere una durata superiore ai 12 mesi, prorogabili una sola volta per lo stesso periodo; inoltre, tale convenzione non è ripetibile per lo stesso soggetto, salvo diversa valutazione del Comitato tecnico.

<sup>171</sup> La convenzione deve indicare l'ammontare delle commesse, i nominativi dei soggetti da inserire, la descrizione del piano personalizzato di inserimento lavorativo e gli elementi di cui all'art. 11, comma 7, v. CORBO C., *Le convenzioni per il diritto al lavoro dei disabili: natura, struttura, funzione e strumenti di tutela*, cit., 399.

occorre indagare sulle possibili ragioni di tale fallimento<sup>172</sup>.

Innanzitutto, il fatto che l'art. 7, comma 1, non contempli tali convenzioni tra quelle con cui è possibile adempiere all'obbligo di impiego porta a chiedersi se queste siano una modalità di adempimento oppure solo uno strumento di "agevolazione per i disabili nell'approccio alla realtà produttiva", a maggior ragione se si considera che esse erano anche escluse dal sistema delle agevolazioni di cui all'art. 13, l. n. 68 del 1999, *ante* riforma<sup>173</sup>. In realtà, è lo stesso art. 12, comma 2, lett. b) a prevedere la computabilità del lavoratore a copertura della quota di riserva, tanto che è prevista la contestuale assunzione a tempo indeterminato da parte del soggetto obbligato e qualora si verifichi un inadempimento della convenzione o alla sua naturale scadenza il lavoratore ha diritto a essere accolto presso il datore di lavoro che lo ha assunto<sup>174</sup>.

La *ratio* che sottende alla possibilità di un periodo di inserimento temporaneo presso un altro soggetto non è quella di spostare in avanti l'ingresso del lavoratore in azienda, come nel caso delle convenzioni-programma di cui all'art. 11, commi 1, 2 e 3 (semmai questo ne costituisce un mero effetto); tanto che l'assunzione da parte del soggetto obbligato è immediata e contestuale alla stipula della convenzione. La sua finalità è di carattere formativo e consiste nel preparare il lavoratore allo svolgimento di un vero e proprio lavoro in un contesto lavorativo ordinario<sup>175</sup>. Proprio al fine di evitare un utilizzo improprio dello strumento con finalità di "ghettizzazione" delle persone con disabilità, tale convenzione può essere impiegata solo per coprire una parte del numero complessivo di lavoratori disabili da assumere e deve contenere l'indicazione del percorso formativo personalizzato<sup>176</sup>.

Un'ulteriore questione problematica può derivare dalla difficoltà legate alla gestione del rapporto di lavoro, la cui titolarità risulta in capo a un soggetto, ma la cui esecuzione avviene presso di un altro, almeno per un certo periodo di tempo.

La circolare ministeriale 17 gennaio 2000, n. 4, contenente iniziali indicazioni per l'attuazione della legge 12 marzo 1999, n. 68, la qualifica come una "forma atipica di

---

<sup>172</sup> V. *VII Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione delle legge 12 marzo 1999, n. 68*, reperibile al sito internet [www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it).

<sup>173</sup> LIMENA F., *L'accesso al lavoro dei disabili*, cit., 146. Si ricorda che il d.lgs. 14 settembre 2015, n. 151, ha slegato la concessione degli incentivi alle assunzioni dall'utilizzo o meno del modello convenzionale, subordinandole al grado di disabilità del soggetto disabile assunto.

<sup>174</sup> V. anche l'art. 10, d.P.R. n. 333 del 2000 di esecuzione della l. n. 68 del 1999, che si riferisce in modo espresso alla "copertura di aliquota d'obbligo".

<sup>175</sup> LIMENA F., *op. cit.*, 153

<sup>176</sup> Come emerge dall'art. 10, comma 5, ultima parte, del d.P.R. n. 333 del 2000, tra il datore di lavoro obbligato e il soggetto ospitante vi deve essere una certa "omogeneità" di attività o di settore, v. LIMENA F., *op. cit.*, 182.

distacco”<sup>177</sup>. La particolarità risiede sia nel fatto che gli oneri retributivi, previdenziali e assistenziali sono assunti dal soggetto ospitante, ove nel distacco “ordinario” permangono in capo al datore di lavoro distaccante, sia nello stesso conferimento di commesse *ad hoc*, le quali, tuttavia, se consentono di coprire i costi legati all’utilizzo della manodopera, non costituiscono anche una remunerazione per i disagi a cui è esposto il soggetto ospitante<sup>178</sup>. Alcune delle considerazioni svolte con riguardo alle convenzioni di inserimento temporaneo possono adattarsi anche all’altro tipo di convenzione trilaterale previsto dalla l. n. 68 del 1999, all’art. 12 *bis*, introdotto dalla legge n. 247 del 2007, nonostante vi siano diversi aspetti di differenziazione.

Le convenzioni disciplinate dall’art. 12 *bis*, presentano un campo di applicazione più ristretto, rispetto alle prime; in particolare, i soggetti conferenti possono essere solo i datori di lavoro privati che occupano più di 50 dipendenti e che sono obbligati, a norma dell’art. 3, a coprire una quota di riserva pari al 7% dell’organico, mentre i soggetti destinatari (non ospitanti!) possono essere le cooperative sociali, sia di “tipo a” (cooperative sociali di servizi socio-sanitari ed educativi) che di “tipo b”, i loro consorzi, le imprese sociali (ma solo quelle che si occupano di inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati e dei disabili di cui all’art. 2, comma 2, lett. a) e b), d.lgs. n. 155 del 2006), e i datori di lavoro privati non soggetti all’obbligo di impiego (manca, dunque, il riferimento ai disabili liberi professionisti). Inoltre, tali soggetti devono possedere determinati requisiti indicati in modo espresso dal comma 4 della stessa norma<sup>179</sup>.

Differente è anche la finalità perseguita dal modello convenzionale di cui all’art. 12 *bis*, in quanto esso è diretto alla assunzione del soggetto disabile che presenti “particolari caratteristiche e difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario” da parte dei soggetti destinatari.

---

<sup>177</sup> CINELLI M., *Profili del collocamento obbligatorio “riformato”*, in CINELLI M.-SANDULLI P. (a cura di), cit., 12; TURSI A., *Le convenzioni per l’inserimento lavorativo temporaneo dei disabili*, in CINELLI M.-SANDULLI P. (a cura di), cit. 357 ss.; VALLAURI M.L., *Disabilità e lavoro. Il multifforme contemperamento di libertà di iniziativa economica, diritto al lavoro e dignità (professionale) della persona disabile*, cit., 64, in cui si evidenzia come la specialità del distacco risiede nel fatto che: lo stesso avviene contestualmente all’assunzione; il fine è quello di consentire un graduale ingresso nel mondo del lavoro c.d. ordinario alla persona con disabilità; gli oneri retributivi, previdenziali e assistenziali sono a carico del soggetto ospitante nonostante la titolarità del rapporto di lavoro spetti al soggetto conferente. Invece, il rapporto che intercorre tra il datore di lavoro e il soggetto ospitante si configura come un contratto di appalto e, dunque, trova la sua disciplina negli artt. 1655 c.c. e ss., v. LIMENA F., *L’accesso al lavoro dei disabili*, cit., 179.

<sup>178</sup> CANAVESI G., *Collocamento dei disabili e ruolo degli enti non profit nella legislazione statale*, in *Dir. lav. Marche*, 1999, 6, 193 ss.; LIMENA F., *op. cit.*, 156.

<sup>179</sup> I soggetti destinatari delle convenzioni di cui all’art. 12 *bis*, l. n. 68 del 1999, devono: non avere in corso procedure concorsuali; essere in linea con gli adempimenti per la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori; essere dotati di locali idonei; non aver effettuato licenziamenti per giustificato motivo oggettivo o a licenziamenti collettivi nei 12 mesi precedenti; e avere in organico un lavoratore dipendente che possa svolgere funzioni di *tutor* del lavoratore disabile.

Di fatti, il lavoratore disabile non viene assunto dal datore di lavoro obbligato, bensì dal soggetto terzo tra quelli elencati dalla norma, in cambio del conferimento di commesse e senza un limite massimo di durata, essendo previsto solo un termine minimo di 3 anni. Tuttavia, occorre ritenere che si tratti comunque di convenzioni temporanee, anche se non sono qualificate come tali dal legislatore, in virtù del fatto che il comma 5 prevede che “alla scadenza della convenzione” il datore di lavoro possa, o ricorrere a altri strumenti convenzionali previsti dalla legge, o rinnovare la convenzione per una sola volta e per un periodo non inferiore a 2 anni, oppure assumere il lavoratore disabile dedotto in convenzione con un contratto a tempo indeterminato.

Essendo l'introduzione di tale modello convenzionale successiva rispetto a quello disciplinato dall'art. 12, il legislatore si è premurato di chiarire alcuni dei dubbi interpretativi sorti con riguardo a quest'ultimo. In particolare, sia prevedendo in modo espresso che i lavoratori disabili dedotti in convenzione, che non possono superare il 10% della quota di riserva, siano computabili a copertura della quota d'obbligo (anche se qui la precisazione era d'obbligo posto che l'assunzione è effettuata da un soggetto terzo e non da quello su cui grava l'obbligo di impiego), sia imponendo la necessità del consenso del lavoratore disabile da inserire con tale tipologia di convenzione.

In tal caso più che un distacco si realizza una vera e propria esternalizzazione poiché non è dato sapere se e quando il soggetto disabile verrà inserito nell'organizzazione del datore di lavoro obbligato e ciò potrebbe anche non avvenire posto che l'assunzione è prevista quale alternativa alla concessione del rinnovo almeno biennale della convenzione, per cui non è indicato un termine massimo di durata, e, inoltre, a norma del comma 6, sembra che all'inadempimento degli obblighi dedotti in convenzione possa seguire solo l'irrogazione di una sanzione amministrativa da parte servizi incaricati della sorveglianza e del controllo<sup>180</sup>. Nonostante quest'ultimo aspetto comporti una minore garanzia per il lavoratore disabile dedotto in convenzione, non sarebbe stato possibile configurare la diversa soluzione sanzionatoria dell'inserimento immediato nel contesto organizzativo dell'imprenditore, in quanto diversamente si avrebbe una costituzione automatica del rapporto di lavoro tradizionalmente non ammessa dalla dottrina e dalla giurisprudenza prevalenti.

Nei modelli convenzionali di cui agli artt. 12 e 12 *bis*, l. n. 68 del 1999 un ruolo fondamentale è svolto soprattutto dalle cooperative sociali, in particolare quelle di tipo b),

---

<sup>180</sup> CORBO C., *Le convenzioni per il diritto al lavoro dei disabili: natura, struttura, funzione e strumenti di tutela*, cit., 401

di cui all'art. 1, comma 1, l. 8 novembre 1991, n. 381<sup>181</sup>.

Di norma, i lavoratori disabili presso le cooperative sociali di tipo b) sono assunti come lavoratori subordinati per poi divenire soci qualora le loro condizioni personali di salute lo consentano. Di fatti, alcuni di loro possono svolgere solo mansioni molto semplici, manuali e ripetitive, quali per esempio i lavori di assemblaggio, altri invece sono in grado di dedicarsi a lavori più complessi, come quelli di pulizia o di cucina e catering o ancora i lavori all'aperto di giardinaggio e cura del verde. Quando i soggetti disabili sono avviati presso la cooperativa attraverso le convenzioni, i lavori affidati dall'azienda committente non necessariamente sono svolti dai disabili dedotti in convenzione qualora essi non ne siano capaci. Tuttavia, anche un soggetto affetto da una disabilità totale del 100%, può trovare un'occupazione presso una cooperativa sociale, qualora il Comitato tecnico valuti che residua una seppur minima capacità lavorativa<sup>182</sup>.

Il ruolo delle cooperative sociali è stato rafforzato da un'altra tipologia di convenzioni, quella prevista dall'art. 14 del d.lgs. n. 276 del 2003, relativo all'inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati e disabili<sup>183</sup>.

Le convenzioni-quadro sono dirette a disciplinare l'affidamento di commesse di lavoro alle cooperative sociali da parte di imprese, in cambio dell'inserimento di soggetti disabili nelle cooperative stesse, secondo le modalità ivi definite<sup>184</sup>.

---

<sup>181</sup> Sulla legge 8 novembre 1991, n. 381, v. DABORMIDA R., *Un nuovo tipo di impresa mutualistica: la cooperativa sociale*, in *Le Società*, 1992, 9 ss.; MARIANI M., *La legge 8 novembre 1991, n. 381 sulle cooperative sociali*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1992, 1, 209 ss.; PAOLUCCI L.F., *Disciplina delle cooperative sociali. Legge 8 novembre 1991, n. 381*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1997, 1351 ss.; PIZZOFERRATO A., *Il lavoro nel settore non profit: profili individuali*, in CARINCI F. (a cura di), *Non profit e volontariato. Profili giuridico-istituzionali*, Ipsoa, Milano, 1999, 107 ss.; BANO F., *Il lavoro senza mercato. Le prestazioni di lavoro nelle organizzazioni "non profit"*, Il Mulino, Bologna, 2001.

<sup>182</sup> Sul rapporto di lavoro del socio di cooperativa, v. GAROFALO D.-MISCIONE M. (a cura di), *La nuova disciplina del socio lavoratore di cooperativa*, Ipsoa, Milano, 2002; DONDI G., *La disciplina della posizione del socio di cooperativa dopo la c.d. legge Biagi*, in *Arg. dir. lav.*, 2004, 63 ss.; PALLINI M., *Il rapporto di lavoro del socio di cooperativa dopo le riforme del 2003*, in *Riv. giur. lav.*, 2004, 1, 203 ss.; PALLADINI S., *Il lavoro nelle cooperative oltre il rapporto mutualistico*, Cedam, Padova, 2006; CANAVESI G., *Rapporto sociale, rapporto mutualistico e prestazione lavorativa del socio lavoratore di cooperativa*, in PERSIANI M. (diretto da), *I nuovi contratti di lavoro*, Utet, Torino, 2010, 823 ss.. In particolare, sulle cooperative sociali di tipo b), v. SARTORI A., *Le cooperative sociali. Profili giuslavoristici*, in *Variet. temi dir. lav.*, 2017, 2, 408, 419.

<sup>183</sup> V. l'art. 14, d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276.

<sup>184</sup> La convenzione quadro disciplinano tutti gli aspetti relativi a: le modalità di adesione da parte delle imprese interessate; i criteri di individuazione dei lavoratori svantaggiati e dei disabili a cura dai Centri per l'impiego; le modalità di attestazione del valore complessivo del lavoro annualmente conferito da ciascuna impresa e la correlazione con il numero dei lavoratori svantaggiati inseriti in cooperativa; la determinazione del coefficiente di calcolo del valore unitario delle commesse secondo criteri di congruità con i costi del lavoro derivati dai contratti collettivi di categoria applicati dalle cooperative sociali; la promozione e lo sviluppo delle commesse di lavoro a favore delle cooperative sociali; l'eventuale costituzione, anche nell'ambito dell'agenzia sociale di cui all'articolo 13 di una struttura tecnico-operativa senza scopo di lucro a supporto delle attività

Tuttavia, affinché l'inserimento lavorativo nelle cooperative sociali sulla base di tale modello convenzionale possa comportare la copertura della quota di riserva cui sono tenute le imprese conferenti, occorre che si tratti di lavoratori disabili con particolari caratteristiche e difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario, in base alla esclusiva valutazione dei servizi di cui all'articolo 6, comma 1, della legge 12 marzo 1999, n. 68<sup>185</sup>.

Esse sono stipulate dai Centri per l'impiego, previo parere del Comitato tecnico, con le associazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative a livello nazionale, con le associazioni di rappresentanza, assistenza, e tutela delle cooperative sociali, nonché con i loro consorzi, e necessitano della approvazione da parte delle Regioni<sup>186</sup>.

Proprio la presenza di tale tipologia di convenzione potrebbe costituire una delle ragioni che hanno determinato l'insuccesso di quelle previste dagli artt. 12 e 12 *bis*, l. n. 68 del 1999, in quanto esse consentono alle imprese di assolvere agli obblighi loro derivanti dalla legge n. 68 del 1999, entro i limiti delle percentuali massime definite dalle stesse convenzioni, qualora i lavoratori disabili da inserire presso le cooperative sociali presentino "particolari caratteristiche e difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario" e vi sia il consenso da parte degli uffici competenti alla computazione a copertura della quota di riserva delle imprese committenti<sup>187</sup>.

Inoltre, a differenza delle altre convenzioni trilaterali, queste prevedono un'attività di concertazione, con il coinvolgimento delle parti sociali e la stipulazione di un accordo adattato alla dimensione territoriale regionale, e hanno un campo di applicazione più ampio, potendo avere quali destinatari-beneficiari in generale i soggetti svantaggiati e i disabili, dunque anche coloro che non rientrano nelle definizioni di cui all'art. 1, comma 1, l. n. 68 del 1999<sup>188</sup>.

---

previste dalla convenzione; i limiti di percentuali massime di copertura della quota d'obbligo da realizzare con lo strumento della convenzione.

<sup>185</sup> Il numero delle coperture per ciascuna impresa è dato dall'ammontare annuo delle commesse dalla stessa conferite diviso per il coefficiente di cui al comma 2, lettera d), art. 14, d.lgs. n. 276 del 2003, entro i limiti percentuali stabiliti dalle convenzioni quadro, che però non valgono per le imprese che occupano da 15 a 35 dipendenti. La computabilità dei lavoratori inseriti in cooperativa sociale è subordinata all'adempimento degli obblighi di assunzione di lavoratori disabili ai fini della copertura della restante quota d'obbligo.

<sup>186</sup> GAROFALO D., *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro. Dal collocamento al rapporto giuridico per il lavoro*, in CURZIO P. (a cura di), *Lavoro e diritti dopo il decreto legislativo 276/2003*, Cacucci, Bari, 2004, 31, 81 ss.

<sup>187</sup> LIMENA F., *L'accesso al lavoro dei disabili*, cit., 203

<sup>188</sup> V. la definizione di "soggetti svantaggiati" contenuta nell'art. 2, comma 1, lett. k), d.lgs. n. 276 del 2003, e, per rinvio, le definizioni contenute nell'art. 2, lett. f), del regolamento (CE) n. 2204/2002 della Commissione del 12 dicembre 2002, e nell'art. 4, comma 1, l. 8 novembre 1991, n. 381.

Infine, così come avviene nelle convenzioni di cui all'art. 12 *bis*, le commesse di lavoro sono conferite in cambio della assunzione diretta del disabile da parte della cooperativa sociale, ma a differenza delle prime, non è prevista per legge la temporaneità di tale soluzione che, pertanto, salvo diversa previsione della convenzione, ben potrebbe non avere una scadenza, così come non è nemmeno previsto che la cooperativa sociale debba assumere il lavoratore disabile per forza con un contratto di lavoro a tempo pieno e indeterminato<sup>189</sup>.

E' innegabile che il modello convenzionale disciplinato dall'art. 14, d.lgs. n. 276 del 2003, sia piuttosto vantaggioso per l'imprenditore e allo stesso tempo penalizzi le cooperative sociali e i lavoratori con disabilità. Infatti, le prime dovrebbero essere maggiormente sostenute attraverso la ricomprensione nel valore delle commesse di un margine di guadagno, e dunque di una somma che vada oltre la mera copertura del costo del lavoratore inserito. Nonostante la cooperativa sociale, in particolare quella di tipo b), persegua uno scopo in prevalenza sociale, essendo una realtà *non profit*, essa si trova pur sempre a operare all'interno di un sistema economico e produttivo nel quale non avrebbe la possibilità di sopravvivere senza poter conseguire un utile guadagno e senza riuscire a d'essere concorrenziale rispetto agli altri operatori del mercato con fini di lucro.

Invece, per quanto attiene ai lavoratori disabili coinvolti, qui il rischio di una loro "ghettizzazione" è forse più alto che nelle altre tipologie convenzionali, perché la norma non prevede alcun meccanismo idoneo a far sì che prima o poi il lavoratore riesca ad abbandonare la dimensione della cooperativa sociale per entrare nel mercato del lavoro c.d. ordinario.

## **6. L'assunzione delle persone con disabilità nel pubblico impiego.**

Premesso che i datori di lavoro pubblici, ovvero i soggetti di cui all'art. 1, comma 2, d.lgs. n. 165 del 2001, sono obbligati ad assumere lavoratori con disabilità, nonché i soggetti di cui all'art. 18, comma 2, l. n. 68 del 1999, nella stessa misura di quelli privati in relazione al loro organico, anche a prescindere dalla vacanza di posti di lavoro, regole

---

<sup>189</sup> Secondo il modello previsto dall'art. 14, d.lgs. n. 276 del 2003, l'assunzione del disabile presso il datore di lavoro committente è del tutto eventuale e ciò porta con sé la possibilità che tale strumento possa realizzare una sorta di "ghettizzazione" dei disabili nelle stesse cooperative sociali, con conseguente esclusione dal mercato del lavoro c.d. ordinario, v. DEGAN L.-TIRABOSCHI P., *Cooperative sociali e inserimento dei lavoratori svantaggiati*, in *Guida lav.*, 2003, 4, 52 ss.; PERSICO N., *Nuovi percorsi di inserimento lavorativo per i disabili ed i lavoratori svantaggiati. L'art. 14 del d.lgs. 276 del 2003 a due anni dall'entrata in vigore*, in *Adapt, working paper* n. 12, 2005; DI STASI A., *Il diritto al lavoro dei disabili e le aspettative tradite del "collocamento mirato"*, cit., 901.

particolari riguardano le modalità di avviamento<sup>190</sup>.

Mentre nei confronti degli enti pubblici economici si applicano le stesse norme previste per i datori di lavoro privati (art. 3, comma 6, l. n. 68 del 1999), la disciplina del collocamento delle persone con disabilità presso la pubblica amministrazione e gli enti pubblici non economici presenta delle peculiarità e le disposizioni contenute nella l. n. 68 del 1999 devono essere lette in combinazione con le previsioni di cui al d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, c.d. *Testo unico del pubblico impiego*<sup>191</sup>.

Ai sensi dell'art. 35, comma 1, lett. a) e b), d.lgs. n. 165 del 2001, in generale, le pubbliche amministrazioni effettuano le assunzioni di personale o mediante concorso pubblico, qualora sia necessario accertare il possesso di una determinata professionalità, oppure mediante avviamento degli iscritti nelle liste del collocamento, qualora sia richiesto il solo requisito della scuola dell'obbligo<sup>192</sup>. Il successivo comma 2 stabilisce, a proposito delle assunzioni obbligatorie, che le stesse devono avvenire per chiamata numerica<sup>193</sup>, previa verifica della compatibilità dell'invalidità con le mansioni da svolgere<sup>194</sup>.

A tale regola generale sussistono due eccezioni: la prima è relativa alle assunzioni dei coniugi superstiti e dei figli del personale delle Forze armate, delle Forze dell'ordine, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e del personale della Polizia municipale deceduto in occasione del servizio, nonché per le assunzioni di vittime del terrorismo e della

---

<sup>190</sup> I servizi di polizia e della protezione civile sono tenuti a coprire le quote di riserva solo nei servizi amministrativi, v. art. 3, comma 4, l. n. 68 del 1999.

<sup>191</sup> L'art. 36, d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 e l'art. 22, d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80, richiamati dall'art. 7, comma 2, l. n. 68 del 1999, sono stati inglobati dall'art. 35, d.lgs. n. 165 del 2001 e, pertanto, ad oggi il riferimento è da intendersi a tale ultima disposizione.

<sup>192</sup> DI STASI A., *Il collocamento dei disabili nella pubblica amministrazione. Gli aspetti problematici ed il ruolo del legislatore*, in *Dir. lav. Marche*, 2007, 2-3, 272 ss.

<sup>193</sup> L'art. 16 della l. n. 482 del 1968, prevedeva che le pubbliche amministrazioni con più di 35 dipendenti dovessero assumere lavoratori disabili solo in caso di posti vacanti e senza ricorrere a procedura concorsuali, scegliendo e assumendo direttamente i lavoratori beneficiari del collocamento obbligatorio. Solo con la riforma c.d. di contrattualizzazione del pubblico impiego del 1993 fu previsto il meccanismo della chiamata numerica, onde evitare scelte non imparziali e poco trasparenti, v. PASSALACQUA P., *Modalità di assunzioni obbligatorie e obblighi dei datori di lavoro nel settore pubblico e nel settore privato*, in CINELLI M.-SANDULLI P. (a cura di), cit., 322; CANAVESI G., *Il collocamento dei disabili nelle pubbliche amministrazioni. Il quadro normativo e gli orientamenti giurisprudenziali*, cit., 252.

<sup>194</sup> La verifica della compatibilità tra l'invalidità del soggetto disabile avviato e le mansioni da ricoprire è effettuata secondo il procedimento di cui al capo IV, d.P.R. 9 maggio 1994, n. 487, così come modificato dal d.P.R. 18 giugno 1997, n. 246, in base al quale i soggetti avviati sono sottoposti a prove che devono essere svolte entro 45 giorni dall'avviamento, che non comportano valutazioni comparative, e che sono preordinate ad accertare la idoneità a svolgere le specifiche mansioni per cui avviene l'assunzione, PASSALACQUA P., *op. cit.*, 323

criminalità organizzata<sup>195</sup>, che devono avvenire per “*chiamata diretta nominativa*”, e quindi indipendentemente dalla loro iscrizione in liste di collocamento; la seconda eccezione riguarda le assunzioni mediante la stipula delle convenzioni di cui all’art. 11, l. n. 68 del 1999, le quali avvengono per “*chiamata nominativa*” e dunque pur sempre nell’ambito dei soggetti iscritti nelle liste per il collocamento obbligatorio, la cui selezione deve avvenire nel rispetto dei criteri di trasparenza delle procedure di selezione, così come specificato dall’art. 7, comma 4, d.P.R. n. 333 del 2000<sup>196</sup>.

Qualora le assunzioni avvengano per concorso pubblico, l’art. 7, comma 2, l. n. 68 del 1999 prevede che ai lavoratori disabili iscritti in graduatoria spetti il “diritto di riserva dei posti nei limiti della complessiva quota d’obbligo e fino al cinquanta per cento dei posti messi a concorso”<sup>197</sup>. La modalità di accesso alla pubblica amministrazione mediante concorso pubblico è ulteriormente ribadita dall’art. 16, l. n. 68 del 1999, il quale al comma 1 stabilisce che i bandi di concorso devono prevedere modalità di svolgimento tali da consentire ai soggetti disabili di parteciparvi in condizioni di parità con tutti gli altri, mentre al comma 2, da leggere in raccordo con l’art. 7, comma 2, è prevista la possibilità di assumere altri lavoratori disabili tra quelli risultati idonei qualora il limite del 50% dei posti messi a concorso non sia sufficiente a coprire l’intera quota d’obbligo<sup>198</sup>.

Nel pubblico impiego, il perseguimento della finalità propria del collocamento mirato, ovvero la necessità di inserire la persona disabile nel posto di lavoro più adatto alle esigenze sue e del datore di lavoro, non può prescindere dal rispetto del principio posto dall’art. 97 Cost. per cui i dipendenti pubblici non possono essere reclutati se non sulla base di procedure concorsuali imparziali e trasparenti. A tale regola non sono ammesse eccezioni nemmeno a tutela del diritto al lavoro di particolari categorie di persone, quali i

---

<sup>195</sup> Il riferimento alle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata di cui alla l. 13 agosto 1980, n. 466 è da intendersi oggi alla l. 23 novembre 1998, n. 407, in quanto la prima è stata oggetto di abrogazione da parte dell’art. 22, lett. b), l. n. 68 del 1999.

<sup>196</sup> Attraverso le convenzioni di cui all’art. 11, l. n. 68 del 1999 è possibile anche prevedere lo svolgimento di tirocini, come si evince dalla rubrica dell’art. 39, d.lgs. n. 165 del 2001.

<sup>197</sup> In tal modo sono venuti meno i problemi prodotti dalla previgente disciplina di cui alla l. n. 482 del 1968 legati a tale aspetto, in cui gli aspiranti lavoratori partecipavano al concorso pubblico tutti assieme, e solo dopo la formazione della graduatoria i partecipanti invalidi venivano favoriti; al contrario, con il nuovo sistema, il soggetto disabile non concorre insieme a tutti gli altri, ma solo insieme agli altri soggetti disabili, in quanto, sussistendo la riserva di posti, il loro concorso si svolge in parallelo rispetto a quello aperto a tutti gli altri lavoratori non disabili, v. PASSALACQUA P., *Modalità di assunzioni obbligatorie e obblighi dei datori di lavoro nel settore pubblico e nel settore privato*, in CINELLI M.-SANDULLI P. (a cura di), cit., 325; PALLADINI S., *Disabili e pubbliche amministrazioni: la difficile convivenza tra obblighi di riserva e graduatorie uniche di idoneità* (nota a Trib. Brindisi, 5 febbraio 2002, ord.), in *Lav. pubbl. amm.*, 2002, 2, 348 ss.

<sup>198</sup> PASSALACQUA P., *op. cit.*, 326. In giurisprudenza, sull’obbligo di assumere il lavoratore vincitore del concorso, v. Cass. 22 febbraio 2007, n. 4110, in *Giust. civ.*, 2008, 3, I, 757; Cass. 6 aprile 2011, n. 7889, in *Giust. civ. Mass.*, 2011, 4, 551.

lavoratori disabili, che trovano una maggiore difficoltà nel reperire un'occupazione<sup>199</sup>.

Per tale ragione si comprende il rinvio dell'art. 7, comma 2. L. n. 68 del 1999 alle regole che disciplinano le assunzioni nella pubblica amministrazione.

Per gli stessi motivi, a differenza del settore privato ove è stata generalizzata la possibilità di procedere a richiesta nominativa dei lavoratori da assumere, nel settore pubblico la regola generale è quella della richiesta numerica agli uffici competenti, i quali dovranno avviare i lavoratori corrispondenti ai requisiti richiesti sulla base dell'ordine di graduatoria, a cui seguirà una verifica da parte dell'ente circa la sussistenza della capacità necessarie allo svolgimento delle mansioni, mentre la possibilità di stipulare convenzioni ai sensi dell'art. 11, l. n. 68 del 1999 e, per mezzo delle stesse, di procedere all'assunzione di lavoratori disabili per chiamata nominativa è subordinata al fatto che le convenzioni siano improntate a criteri di trasparenza delle procedure di selezione<sup>200</sup>.

Nella disciplina del collocamento obbligatorio, il legislatore si riferisce in modo generico ai "datori di lavoro" qualora la disposizione trovi applicazione sia nei confronti dei privati che nel settore pubblico. Così i datori di lavoro pubblici sono sottoposti ai medesimi oneri burocratici propedeutici rispetto all'*iter* di avviamento, quali l'invio del prospetto informativo annuale di cui all'art. 9, comma 6, e della richiesta di avviamento di cui all'art. 9, comma 1, entro 60 giorni dall'insorgenza dell'obbligo, la quale si intende presentata anche solo con l'invio del primo documento<sup>201</sup>.

Qualche problema interpretativo deriva dalla lettura combinata con gli oneri posti in capo alle pubbliche amministrazioni ad opera dell'art. 39 *quater*, d.lgs. n. 165 del 2001,

---

<sup>199</sup> Sulle maggiori rigidità che presidono il lavoro dei disabili nel pubblico impiego, v. Corte Cost. 11 maggio 2006, n. 190, con cui la Corte ha affermato la illegittimità costituzionale di una legge che prevedeva quote di riserva a favore di lavoratori disabili, non solo per le assunzioni, ma anche per le progressioni di carriera, in virtù del fatto che, in ossequio al principio di buon andamento della pubblica amministrazione, occorre avere riguardo al solo criterio del merito (il caso riguardava l'art. 8 *bis*, d.l. 28 maggio 2004, n. 136, conv. con modif. in l. 27 luglio 2004, n. 186, che prevedeva una quota di riserva per i disabili in servizio per il conferimento degli incarichi annuali di presidenza negli istituti scolastici). Sul punto, v. CORBO C., *Le riserve dei posti a favore dei disabili si applicano solo nel momento dell'accesso al lavoro e non anche in quello delle progressioni di carriera*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2007, 228 ss.; *contra*, RAIMONDI E., *Una sentenza discutibile della Corte Costituzionale su tutela dei disabili e progressioni di carriera nella p.a.*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2006, 2, 793 ss.

<sup>200</sup> L'Intesa in materia di diritto al lavoro dei disabili, approvata dalla Conferenza unificata Stato-Regioni il 16 novembre 2006, in attuazione dell'art. 11, l. n. 68 del 1999 e dell'art. 39, d.lgs. n. 165 del 2001 (Rep. Atti n. 992/CU del 16 novembre 2006), ha fissato limiti quantitativi e qualitativi alla possibilità di scelta nominativa dei lavoratori da avviare; in particolare, la convenzione può riguardare i disabili fisici con una riduzione della capacità lavorativa non inferiore al 67%, i disabili psichici e/o intellettivi, gli invalidi del lavoro e di guerra iscritti dalla prima alla quarta categoria del Testo unico sulle pensioni di guerra (d.P.R. n. 915 del 1978), v. CIATTAGLIA S., *L'accesso dei disabili al pubblico impiego tra collocamento mirato e concorso pubblico*, in *Dir. lav. Marche*, 2007, n. 2-3, 280, 284

<sup>201</sup> Così come precisato dall'art. 7, comma 2, d.P.R. n. 333 del 2000

introdotto dal d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75, in attuazione della legge delega 7 agosto 2015, n. 124 (c.d. Riforma Madia). La disposizione normativa, che come si evince dalla rubrica dell'articolo ha una dichiarata finalità di monitoraggio sull'effettiva applicazione della l. n. 68 del 1999 nel settore pubblico ed è finalizzata a verificare che le pubbliche amministrazioni eseguano in maniera corretta il computo della quota di riserva a cui sono obbligate, prevede che entro 60 giorni dall'invio del prospetto informativo, sia elaborato un programma (da trasmettere ai Centri per l'impiego, al Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero del lavoro e delle politiche sociali) "contenente tempi e modalità di copertura della quota di riserva", indicando anche i bandi di concorso riservati ai soggetti iscritti nelle liste per il collocamento obbligatorio o, in alternativa, le convenzioni di cui all'art. 11. Inoltre, il comma 4, prevede, in maniera sanzionatoria, che qualora non sia inviato il prospetto informativo di cui al comma 1 o la comunicazione-programma di cui al comma 2, il Centro per l'impiego avvii i lavoratori disabili con un profilo professionale generico secondo la graduatoria, dando comunicazione delle violazioni al Dipartimento della funzione pubblica.

Innanzitutto occorre ricordare che il prospetto di cui all'art. 9, comma 6, l. n. 68 del 1999 ha carattere informativo-dichiarativo e non è nemmeno obbligatorio se non vi sono state variazioni significative dell'organico datoriale tali da incidere sull'obbligo di impiego e sulla determinazione della quota di riserva. Nel sistema delineato dalla l. n. 68 del 1999, l'atto di impulso del collocamento obbligatorio è la richiesta di avviamento di cui all'art. 9, comma 1, che tuttavia non trova menzione nell'art. 39 *quater*, d.lgs. n. 165 del 2001. Inoltre, la previsione di cui all'art. 9, comma 3, secondo cui l'invio del prospetto informativo può sopperire alla mancata presentazione della richiesta di avviamento presuppone che quest'ultimo documento non sia stato trasmesso nonostante l'insorgenza dell'obbligo di procedere a nuove assunzioni di lavoratori disabili. Nel settore privato, ove la regola generale è quella dell'assunzione mediante richiesta nominativa, la sanzione del ripristino dell'avviamento mediante chiamata numerica da parte dei Centri dell'impiego a norma dell'art. 7, comma 1 *bis*, è prevista proprio con riguardo a tale evenienza, ovvero che sia sorto l'obbligo di assumere lavoratori disabili e che il datore di lavoro non abbia dato avvio alla relativa procedura. Al contrario, stante la formulazione letterale dell'art. 39 *quater*, d.lgs. n. 165 del 2001, sembrerebbe che nel settore pubblico la sanzione sia ricollegata al mancato o ritardato invio di documenti che, almeno in teoria, dovrebbero avere una mera finalità informativa, a cui, infatti, nel settore privato è ricollegata la mera sanzione amministrativa prevista dall'art. 15, comma 1, l. n. 68 del 1999; ed è difficile immaginare che la sanzione possa essere diversa posto che senza

l'invio del prospetto informativo i Centri dell'impiego non possono conoscere la situazione occupazionale del datore di lavoro e, in conseguenza, non possono sapere quale sia il numero di lavoratori disabili che esso è tenuto ad assumere.

Infine, la stessa scelta di riproporre per il pubblico impiego la tipologia di sanzione prevista per il settore privato pone qualche dubbio interpretativo. Di fatti, la richiesta numerica rappresenta già la regola generale con cui le pubbliche amministrazioni devono assumere i lavoratori disabili e, inoltre, qualora il posto di lavoro richieda un profilo professionale più qualificato rispetto al mero possesso del requisito della scuola dell'obbligo, la pubblica amministrazione è obbligata a assumere il personale mediante concorso pubblico. Per questo motivo non è prospettabile che al mancato rispetto di un onere burocratico possa conseguire una violazione indiretta del principio di cui all'art. 97 Cost.. In questo quadro, la norma potrebbe essere interpretata nel senso di privare la pubblica amministrazione inadempiente della facoltà di avvalersi del più flessibile strumento convenzionale di cui all'art. 11, l. n. 68 del 1999, ma anche in tal caso occorre avvisare che ne risulterebbero indirettamente penalizzati i disabili psichici che a norma del comma 4 della stessa disposizione possono trovare ingresso nel mondo del lavoro solo attraverso tale strumento<sup>202</sup>.

Nonostante il collocamento dei soggetti disabili nel pubblico impiego non goda di tutti gli strumenti di flessibilità a disposizione dei datori di lavoro privati, sembra che le pubbliche amministrazioni possano beneficiare degli incentivi e delle agevolazioni alle assunzioni previste dall'art. 13, l. n. 68 del 1999 a valere sul Fondo nazionale per il diritto al lavoro dei disabili. Di fatti, a seguito delle modifiche introdotte prima dalla l. n. 247 del 2007 e poi dal d.lgs. n. 151 del 2015, è sparito il riferimento ai soli datori di lavoro privati e, pertanto, posto che sotto il profilo ermeneutico quando il legislatore ha inteso dettare norme particolari per una determinata categoria di soggetti datoriali non ha mancato di dirlo in modo espresso, il riferimento dell'art. 13 ai "datori di lavoro" in generale dovrebbe comprendere anche le pubbliche amministrazioni. Allo stesso modo, anche l'art. 14, l. n. 68 del 1999, non esclude l'accesso al Fondo regionale per l'occupazione dei disabili, ma essendo la sua regolazione devoluta alla competenza delle singole Regioni non è detto che queste ultime non possano escludere la pubblica amministrazione dai

---

<sup>202</sup> Così come confermato dalla sentenza Cass. 22 luglio 2013, n. 17785, in *Lav. giur.*, 2014, 1, 58 ss., con nota di COSMAI P., *L'avviamento al lavoro dei disabili, anche psichici*, con cui il giudice di legittimità ha confermato la legittimità del rifiuto di un'Università ad assumere un uomo con problemi psichici a seguito di una richiesta numerica, sul presupposto che "In merito all'assunzione di persone con problemi psichici, la disciplina dettata dalla legge n. 68/1999 prevede la necessità di una scelta nominativa deve svolgersi necessariamente nell'ambito della convenzione tra datore di lavoro e uffici pubblici competenti di cui all'art. 11 della legge citata."

soggetti beneficiari. Anche se una tale esclusione potrebbe essere in contrasto con il regime sanzionatorio di cui all'art. 15, l. n. 68 del 1999. Di fatti, se con riguardo alle sanzioni ricollegate al mancato invio del prospetto informativo il legislatore si è premurato di circoscriverne il campo di applicazione alle sole imprese private e agli enti pubblici economici<sup>203</sup>, al contrario, la sanzione prevista al comma 4 per ogni giorno di ritardo nell'adempimento dell'obbligo di assunzione pare doversi applicare anche al settore pubblico, stante il riferimento ai "datori di lavoro" in generale, i quali sono tenuti al versamento della sanzione amministrativa al Fondo regionale di cui all'art. 14; questo, pertanto, potrebbe essere alimentato anche dal pagamento delle sanzioni comminate ai datori di lavoro pubblici<sup>204</sup>.

## **7. Gli strumenti di rafforzamento dell'obbligo di impiego**

Le ultime riforme, adottate con i d.lgs. nn. 150 e 151 del 2015, in un'ottica dichiarata di semplificazione e snellimento delle procedure burocratiche, hanno rivisto le modalità di assunzione, con riguardo al sistema dell'avviamento, e alle funzioni dell'apparato amministrativo<sup>205</sup>.

Inoltre, quali tentativi volti a porre rimedio ai fenomeni di elusione, da una parte è stato aggiunto un ultimo inciso al comma 1 dell'art. 6, imponendo agli uffici competenti di comunicare al massimo una volta al mese alle Direzioni Territoriali del Lavoro (ora Ispettorati Territoriali del Lavoro) il mancato rispetto degli obblighi di assunzione e il ricorso al meccanismo degli esoneri affinché tali organismi possano attivare gli opportuni accertamenti, e, dall'altra parte, anziché affrontare direttamente il problema degli abusi nel ricorso agli strumenti dell'esonero totale e parziale, la legge ha aggiunto all'art. 5 il comma 8 *quinquies* con cui di fatto rinvia la risoluzione di tale problema ad un momento successivo con devoluzione alla sede ministeriale, anche per il potenziamento delle attività di controllo<sup>206</sup>.

Con riguardo al pubblico impiego, la riforma attuata con il d.lgs. n. 75 del 2017, ha posto

---

<sup>203</sup> V. art. 15, commi 1, 2 e 3, l. n. 68 del 1999, nonché l'art. 8, comma 3, d.P.R. n. 333 del 2000.

<sup>204</sup> L'art. 15, comma 4, l. n. 68 del 1999, prevede una sanzione pari a euro 62,77 per ogni giorno lavorativo durante il quale risulti non coperta la quota d'obbligo e per ciascun lavoratore disabile non occupato, da versare al Fondo di cui all'articolo 14. Le sanzioni sono state irrogate dal recente d.lgs. 24 settembre 2016, n. 185, il quale ha aumentato l'importo fissandolo in una somma pari a cinque volte la misura del contributo esonerativo di cui all'articolo 5, comma 3 *bis*, e ha previsto l'applicazione della procedura di diffida di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124.

<sup>205</sup> GAROFALO D., *Jobs Act e disabili*, in *Riv. dir. Sic. Soc.*, 2016, 1, 89 ss

<sup>206</sup> L'art. 5, comma 8 *quinquies*, l. n. 68 del 1999, prevede i procedimenti relativi agli esoneri, i criteri e le modalità per la loro concessione, e le norme volte al potenziamento delle attività di controllo siano stabiliti, entro due mesi, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentita la Conferenza unificata di cui all'art. 8, d.lgs. 28 agosto 1997.

in essere un sistema finalizzato a garantire maggiori controlli e, in conseguenza, maggiore effettività, all'inserimento lavorativo dei disabili nella pubblica amministrazione; in particolare, l'art. 39 *bis*, d.lgs. n. 165 del 2001, ha previsto l'istituzione della *Consulta nazionale per l'integrazione in ambiente di lavoro delle persone con disabilità* presso il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri con compiti di pianificazione e programmazione degli obblighi derivanti dalla l. n. 68 del 1999, di monitoraggio degli adempimenti burocratici-informativi, di miglioramento dei livelli di occupazione, di iniziativa per l'adozione dei c.d. accomodamenti ragionevoli nei luoghi di lavoro, di verifica del rispetto delle prescrizioni che derivano dalla disciplina del collocamento obbligatorio<sup>207</sup>. Inoltre, con il successivo art. 39 *ter* è prevista la nomina di un *Responsabile dei processi di inserimento delle persone con disabilità* presso le pubbliche amministrazioni con più di 200 dipendenti con compiti di cura delle relazioni con i Centri per l'impiego competenti, di predisposizione dei necessari accomodamenti organizzativi anche attraverso la proposta di adozione di idonee soluzioni tecnologiche, e di verifica del processo di integrazione del soggetto disabile nel luogo di lavoro con contestuale dovere di comunicare agli uffici competenti eventuali situazioni di disagio e di difficoltà di inserimento<sup>208</sup>.

Un'altra importante "novità" riguarda il sistema delle agevolazioni e degli incentivi alle assunzioni. Nell'impianto normativo originario, nemmeno toccato dalla legge n. 92 del 2012, gli incentivi alle imprese per promuovere e favorire il rispetto degli obblighi derivanti dalla legge erano previsti in misura modesta e legati al fatto che le assunzioni avvenissero tramite lo strumento della convenzione<sup>209</sup>. La revisione degli incentivi alle

---

<sup>207</sup> Ai sensi dell'art. 39 *bis*, d.lgs. n. 165 del 2001, la Consulta è composta da un rappresentante del Dipartimento della funzione pubblica, uno del Dipartimento per le pari opportunità, uno del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, uno del Ministero della salute, uno dell'Inail, uno dell'Anpal, due designati dalla Conferenza unificata Stato-Regioni, due delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale e due delle associazioni del mondo della disabilità indicati dall'Osservatorio nazionale di cui all'articolo 3 della legge 3 marzo 2009, n. 18. La Consulta svolge diverse funzioni: l'elaborazione piani, programmi e linee di indirizzo per ottemperare agli obblighi di cui alla legge 12 marzo 1999, n. 68, il monitoraggio sul rispetto degli obblighi di comunicazione di cui all'art. 39 *quater*, l'elaborazione di proposte per il miglioramento dei livelli di occupazione e la valorizzazione delle capacità e delle competenze dei lavoratori disabili, la previsione di interventi straordinari per l'adozione degli accomodamenti ragionevoli, e la verifica circa lo stato di attuazione e la corretta applicazione della l. n. 68 del 1999.

<sup>208</sup> Ai sensi dell'art. 39 *ter*, d.lgs. n. 165 del 2001, la nomina del Responsabile dei processi di inserimento deve avvenire presso le pubbliche amministrazioni con più di 200 dipendenti. Le sue funzioni riguardano la cura dei rapporti con il Centro per l'impiego competente, la predisposizione degli accorgimenti organizzativi, la proposta di soluzioni tecnologiche per facilitare l'integrazione al lavoro anche ai fini dei necessari accomodamenti ragionevoli, e la verifica sul processo di inserimento, con il compito di segnalare ai servizi competenti eventuali situazioni di disagio e di difficoltà di integrazione.

<sup>209</sup> CINELLI M., *Profili del collocamento obbligatorio "riformato"*, in CINELLI M.-SANDULLI P. (a cura di), cit., 12; SANDULLI P., *Il lavoro dei disabili nel sistema del Welfare State*, in CINELLI M.-

assunzioni di cui all'art. 13, l. n. 68 del 1999, rappresenta uno dei capisaldi della recente riforma del 2015<sup>210</sup>. Il legislatore, consapevole dei fallimenti passati, sa bene che di per sé l'obbligo di impiego e il miglioramento delle regole procedurali non garantiscono affatto una maggiore effettività delle assunzioni di soggetti disabili. Inoltre, esso coglie l'occasione per predisporre uno strumento teso a favorire un maggiore inserimento lavorativo dei disabili più gravi che, a causa della generale liberalizzazione del sistema a chiamata nominativa, rischiano di rimanere sempre più esclusi dal mercato del lavoro.

Gli incentivi previsti dal nuovo art. 13 sono limitati nel tempo, per un massimo di 36 mesi, ma più alti rispetto al passato, graduati in base al minor grado di capacità lavorativa residua del lavoratore avviato e subordinati a che il lavoratore sia assunto con un contratto a tempo indeterminato, ciò soprattutto per evitare che una volta esaurita l'agevolazione cessi anche il rapporto di lavoro<sup>211</sup>.

Il beneficio non è di poco conto perché il datore di lavoro può arrivare a recuperare anche il 70% della retribuzione mensile lorda corrisposta, nei casi più gravi di disabilità, mediante conguaglio nelle denunce contributive mensili.

Presupposto per la loro concessione è che il datore di lavoro ne faccia domanda e che vi siano le risorse finanziarie necessarie alla copertura dell'erogazione. Infatti, il sistema è congegnato in modo da far sì che non vi siano incertezze per il datore di lavoro sulla reale percezione delle agevolazioni<sup>212</sup>.

Lo strumento degli incentivi non solo è finalizzato a offrire una maggiore tutela e garanzia di occupazione alle persone con un grado di disabilità elevata, ma grazie alla previsione di cui al comma 3, esso tutela anche un'altra fascia di grandi esclusi, ovvero i

---

SANDULLI P. (a cura di), cit., 25; MASTRANGELI F. D., *Misure sanzionatorie a carico dei datori di lavoro*, in CINELLI M.-SANDULLI P. (a cura di), cit., 459 ss.

<sup>210</sup> Assieme all'inasprimento delle sanzioni amministrative di cui all'art. 15, l. n. 68 del 1999 ad opera dell'art. 5, comma 1, lett. b), d.lgs. n. 185 del 2016, diretto a colpire i datori di lavoro privati e gli enti pubblici economici che non rispettino gli obblighi derivanti dalla legge, al fine di rendere economicamente più vantaggiosa l'assunzione del lavoratore disabile rispetto alla sua non assunzione.

<sup>211</sup> L'incentivo è concesso: nella misura del 70% in caso di riduzione della capacità lavorativa superiore al 79% o con minorazioni ascritte dalla prima alla terza categoria delle tabelle degli invalidi di guerra; nella misura del 35% se la riduzione della capacità lavorativa è compresa tra il 67% e il 79% o per minorazioni ascritte dalla quarta alla sesta categoria delle tabelle degli invalidi di guerra; nella misura del 70% per i lavoratori con disabilità intellettiva o psichica con una riduzione della capacità lavorativa superiore al 45%, sia in caso di rapporto a tempo indeterminato che a tempo determinato purché la durata non sia inferiore ai 12 mesi.

<sup>212</sup> La domanda deve essere trasmessa in via telematica all'Inps, il quale entro 5 giorni comunica al richiedente la disponibilità delle risorse e, in caso positivo, ne dispone l'accantonamento assegnando un termine perentorio di 7 giorni da quel momento per la stipulazione del contratto di lavoro, a pena di decadenza della riserva. Nel caso contrario di insufficienza di risorse economiche da parte dell'Inps, il datore di lavoro sarà immediatamente informato di non poter usufruire dell'incentivo e lasciato libero di agire di conseguenza.

disabili meno gravi che non avendo i requisiti di cui all'art. 1, comma 1, non possono beneficiare della disciplina protettiva.

Segno di rottura con il passato è anche la (ri)centralizzazione delle prerogative dell'amministrazione pubblica, al fine di garantirne una equa suddivisione sul territorio nazionale e di evitare possibili abusi o episodi di *mala gestio* da parte degli enti territoriali, che finirebbero con il vanificare lo sforzo di modernità e il tentativo di donare una maggiore efficacia alla riforma del collocamento mirato<sup>213</sup>.

Un secondo "pilastro" della riforma del collocamento mirato ad opera del d.lgs. n. 151 del 2015 è rappresentato, sembrerebbe almeno nelle intenzioni, dal rafforzamento dell'obbligo datoriale di adottare, ove necessario, i c.d. "accomodamenti ragionevoli" del luogo di lavoro.

Il principio, elaborato in sede europea e internazionale allo scopo di realizzare la piena integrazione del soggetto disabile nel contesto lavorativo in cui deve essere o si trova già inserito, in un'ottica prevalentemente antidiscriminatoria, rappresenta al tempo stesso "croce e delizia" del collocamento mirato, in quanto da una parte comporta un ulteriore onere di cui viene ad essere gravato il datore di lavoro oltre all'obbligazione di impiego, con conseguente riduzione della sua libertà economica e di organizzazione costituzionalmente garantita all'art. 41 Cost., e dall'altra parte, allo stesso tempo, configura un importante strumento in grado di rendere il diritto al lavoro dei disabili il più effettivo possibile, sia con riguardo al momento dell'assunzione che, in generale, durante lo svolgimento di tutto il rapporto lavorativo.

L'obbligo datoriale di adottare soluzioni ragionevoli per favorire l'integrazione dei disabili nel lavoro previsto nell'art. 5 della Direttiva europea n. 78 del 2000, a cui tutti i Paesi membri avrebbero dovuto aderire, non fu recepito dal legislatore italiano per molti anni, costandogli procedure di infrazione e condanne per inadempimento da parte della

---

<sup>213</sup> L'art. 13, comma 4, istituisce il Fondo per il diritto al lavoro dei disabili presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali con compito di quest'ultimo di definire mediante decreto l'ammontare del Fondo da trasferire all'Inps perché gestisca e conceda gli incentivi alle assunzioni previsti dalla norma, con conseguente abrogazione dei commi 8 e 9 che attribuivano alle Regioni e alle Province la disciplina dei procedimenti di concessione delle agevolazioni (v. Decreto Interministeriale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 16 marzo 2017, che definisce l'ammontare delle risorse destinate al Fondo per il diritto al lavoro delle persone con disabilità per l'anno 2017). Ai sensi dell'art. 55 bis, d. l. 24 aprile 2017, n. 50 "Lo stanziamento per il Fondo del diritto al lavoro dei disabili...è incrementato di 58 milioni di euro nell'anno 2017". Permangono i Fondi per l'occupazione dei disabili istituiti dalla Regioni a norma dell'art. 14, l. n. 68 del 1999, destinati a finanziare programmi regionali di inserimento lavorativo e di servizi, grazie agli importi derivanti dalla riscossione delle sanzioni amministrative e dei contributi esonerativi da parte dei datori di lavoro, o a contributi di altri soggetti che intendano effettuare versamenti volontari.

Corte di Giustizia europea<sup>214</sup>. Complice, almeno in parte, il fatto che l'intera disciplina del collocamento obbligatorio delle persone con disabilità era appena stata interamente riformata ad opera della legge n. 68 del 1999, forse si ritenne non necessario quell'adeguamento, pensando che il sistema del collocamento mirato ivi previsto sarebbe stato di per sé sufficiente a realizzare l'occupazione e l'integrazione delle persone con disabilità, così come espressamente annunciato nell'*incipit* dell'art. 1.

Dopo ben tredici anni di sostanziale ineffettività della l. n. 68 del 1999, l'Italia è stata costretta ad adeguarsi alle previsioni europee e internazionali<sup>215</sup>. Il d.l. n. 76 del 2013, convertito con modifiche nella legge n. 99 del 2013, all'art. 9, comma 4, ha previsto l'inserimento del comma 3 *bis* all'art. 3 del d.lgs. 9 luglio 2003 n. 216, prevedendo che i datori di lavoro privati e pubblici sono tenuti ad adottare gli accomodamenti ragionevoli così come definiti dalla Convenzione ONU, riferimento quest'ultimo singolare se si considera che l'introduzione della norma consegue alla condanna della Corte di Giustizia per inadempimento rispetto a quanto previsto dalla Direttiva n. 78 del 2000<sup>216</sup>, mentre appare condivisibile la scelta di inserire tale onere all'interno del d.lgs. n. 216 del 2003 recante norme per la "Attuazione della direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro", diretta a prevenire ed eliminare situazioni di discriminazione in ragione dell'handicap e, pertanto, applicabile a tutte le persone rientranti nella definizione generale di disabilità e non solo di quella parte di essi che può beneficiare della disciplina sul collocamento obbligatorio<sup>217</sup>.

---

<sup>214</sup> La Direttiva europea n. 78 del 2000 fu recepita in Italia con il d.lgs. 9 luglio 2003, n. 216, ma senza la previsione relativa agli accomodamenti ragionevoli. Non furono adottate disposizioni specifiche nemmeno a seguito della ratifica della Convenzione ONU del 2006, anch'essa contenete il riferimento agli accomodamenti ragionevoli, sia da parte dell'Unione Europea che dell'Italia stessa con la legge 3 marzo 2009, n. 18.

<sup>215</sup> L'intervento normativo è seguito alla condanna dell'Italia per inadempimento alla trasposizione della Direttiva europea n. 78 del 2000, v. Corte Giust. 4 luglio 2013, C-312/11, cit.; Id., in *Dir. rel. ind.*, 2014, 1, 263 ss., con nota di AGLIATA M., *La Corte di Giustizia torna a pronunciarsi sulle nozioni di "handicap" e "soluzioni ragionevoli" ai sensi della direttiva 2000/78/CE*; Id., con nota di CINELLI M., *Insufficiente per la Corte di giustizia la tutela che l'Italia assicura ai lavoratori disabili: una condanna realmente meritata?*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2013, 935 ss.; LUGHEZZANI M., *Soluzioni ragionevoli e disabilità nella direttiva 2000/78/CE: la condanna italiana*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2013, 2, 922 ss.; CIMAGLIA M. C., *«Niente su di noi senza di noi»: la Corte di giustizia delinea il nuovo diritto al lavoro delle persone con disabilità*, in *Riv. giur. lav.*, 2013, 3, 399 ss.

<sup>216</sup> In conformità a quanto previsto dalla Direttiva europea, per accomodamenti ragionevoli deve intendersi qualsiasi provvedimento appropriato in funzione delle esigenze delle situazioni concrete, a meno che tali provvedimenti non richiedano al datore di lavoro un onere finanziario sproporzionato, tenuto conto delle misure compensative eventualmente previste dall'ordinamento, v. LIMENA F., *Il restyling della l. n. 68/1999 sul collocamento dei disabili*, cit., 429 ss.

<sup>217</sup> Un primo riferimento agli accomodamenti ragionevoli è stato inserito all'art. 4, comma 3, della legge n. 68 del 1999 con l'art. 9, comma 5, d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modifiche nella l. 17 dicembre 2012, n. 221, dal quale è possibile ricavare che l'onere di adottare gli accomodamenti ragionevoli sussiste in capo al datore di lavoro, se necessario, anche con riguardo ai lavoratori disabili dipendenti occupati a domicilio o con modalità di telelavoro.

La genericità della norma ha portato negli anni a numerose questioni interpretative, volte sia a chiarire cosa debba intendersi per “accomodamenti”, ovvero quali misure in concreto debbano essere adottate dai datori di lavoro perché non possano essere considerati inadempienti, sia la portata del termine “ragionevoli”, ovvero quale sia il criterio o parametro di misura della ragionevolezza e i limiti che ne derivano<sup>218</sup>.

Nonostante il d.lgs. n. 151 del 2015 faccia più volte riferimento al concetto di “accomodamenti ragionevoli”, non sembra che si possano da essi trarre nuove soluzioni interpretative. Infatti, l’art. 1, comma 1, lett. d) si limita a prevedere che l’analisi delle caratteristiche dei posti di lavoro da assegnare alle persone con disabilità deve essere fatta anche in ragione degli accomodamenti ragionevoli che il datore di lavoro è tenuto ad adottare<sup>219</sup>, mentre l’art. 9, comma 6 bis, l. n. 68 del 1999 istituisce una vera e propria Banca dati del collocamento mirato a cui i datori di lavoro dovranno trasmettere le informazioni relative agli accomodamenti ragionevoli adottati, e, infine, l’art. 14, comma 4, lett. b), l. n. 68 del 1999 prevede la competenza del Fondo regionale per l’occupazione dei disabili per l’erogazione ai datori di lavoro di rimborsi forfettari parziali, senza precisare in che misura, relativi alle spese sostenute per apprestare accomodamenti ragionevoli in favore di disabili con una riduzione della capacità lavorativa superiore al 50%, tra cui possono rientrare anche le tecnologie di telelavoro e misure per l’abbattimento delle barriere architettoniche.

Quest’ultima misura economica potrebbe rientrare nelle misure compensative dell’onere datoriale a cui si riferisce l’ultima parte dell’art. 5 della Direttiva europea n. 78 del 2000<sup>220</sup>.

Il rimborso delle spese affrontate per l’adozione degli accomodamenti ragionevoli, così come disciplinato dall’art. 14, comma 4, lett. b), l. n. 68 del 1999, apre ad alcune considerazioni problematiche. Innanzitutto, a differenza degli incentivi previsti dall’art. 13, il contributo di cui all’art. 14 è affidato in gestione al livello regionale, senza la previsione di un alcun vincolo, obbligo o limite legale, con la conseguenza, inevitabile, che vi saranno regioni più virtuose e altre meno e, dunque, altre differenze territoriali, anche con riguardo alla stessa fissazione dell’ammontare dell’eventuale contributo; in secondo luogo, la misura economica prevista consiste in un mero rimborso di parte delle

---

<sup>218</sup> Trib. Ivrea, 24 febbraio 2016, ord., reperibile al sito [www.dirittolavorovariazioni.it](http://www.dirittolavorovariazioni.it); ID., in *Riv. giur. lav.*, 2016, 3, 366 ss., con nota di CIMAGLIA M. C., *Il sistema di protezione rafforzato delle persone con disabilità*

<sup>219</sup> Anche sulla base delle indicazioni fornite dalla nuova figura del Responsabile per l’inserimento lavorativo, di cui all’art. 1, lett. e), d.lgs. n. 151 del 2015.

<sup>220</sup> V. l’art. 5, ultima parte, Direttiva 78/2000/CE, ove prevede che la soluzione ragionevole non è sproporzionata nel caso in cui l’onere economico del datore di lavoro sia compensato in modo sufficiente da misure esistenti nel quadro della politica dello Stato membro a favore dei disabili.

spese effettuate, e pertanto il datore di lavoro dovrà decidere se adottare o meno l'accomodamento solo sulla base delle sue possibilità economiche, posto che non ha la possibilità di sapere prima con certezza se, quando e di quanto sarà mai rimborsato; ciò a maggior ragione se si considera che non vi è alcuna garanzia della capienza del Fondo regionale, il quale non è alimentato da stanziamenti statali, ma dagli stessi datori di lavoro tramite la riscossione delle sanzioni amministrative e dei contributi esonerativi, che molto spesso il datore di lavoro riesce a eludere; infine, desta qualche perplessità il fatto che il beneficio possa riguardare solo una parte dei disabili di cui all'art. 1, comma 1, posto che la soglia de 51% di disabilità indicata non è tale da potersi considerare una misura volta a favorire l'assunzione dei disabili più gravi.

#### **8. L'(in)efficacia del sistema di collocamento.**

E' indubbio che nelle intenzioni del legislatore della riforma del collocamento obbligatorio vi fosse la volontà di voltare pagina rispetto al passato, di realizzare i principi di solidarietà e di uguaglianza iscritti nella Costituzione, e dunque di porre in essere un sistema improntato alla equità delle regole, evidente nello sforzo continuo di ricerca di un bilanciamento tra i vari interessi in gioco, e con la finalità ben precisa di offrire a quante più persone con disabilità possibili il posto di lavoro migliore in base alle loro capacità e caratteristiche, perseguendo in tal modo anche l'interesse dello stesso datore di lavoro il quale non avrebbe più potuto lamentare di essere chiamato a svolgere un compito meramente assistenziale in luogo o al pari della funzione pubblica.

Tuttavia, da una analisi e un raffronto tra i dati statistici relativi all'occupazione delle persone con disabilità emerge un quadro differente, che pare aver deluso le aspettative della riforma del collocamento mirato in termini di effettività<sup>221</sup>.

Il numero delle persone con disabilità in Italia nell'anno di entrata in vigore della riforma del collocamento obbligatorio era pari a 801.000 persone nella fascia di età compresa tra i 15 e i 69 anni e, dunque, in età lavorativa e potenzialmente interessati a trovare una occupazione nel mondo del lavoro<sup>222</sup>.

Di questi, negli anni dal 2006 al 2011, un numero considerevole risultava iscritta presso

---

<sup>221</sup> I dati statistici presi in considerazione sono i dati Istat riferiti agli anni dal 2006 al 2011 e consultabili al sito internet [www.dati.disabilitàincifre.it](http://www.dati.disabilitàincifre.it). L'arco di tempo preso in considerazione a partire dal 2006 consente di vedere i risultati portati dalla legge n. 68 del 2000 dopo qualche anno dalla sua emanazione (ciò in quanto ogni riforma, soprattutto quando molto innovativa rispetto al passato, ha inevitabilmente bisogno di un "periodo di assestamento" prima di poter mostrare i propri risultati e, in ogni caso, dati più attendibili riferiti alla sua applicazione), e fino a prima degli ultimi interventi normativi avvenuti dapprima con la legge n. 92 del 2012 e da ultimo ad opera del d.lgs. n. 151 del 2015.

<sup>222</sup> Il numero delle persone con disabilità in età lavorativa è diminuito negli anni per arrivare a 719.000 persone nel 2013 (ben 82.000 persone in meno rispetto all'anno 2000).

le liste provinciali, anche se i dati mostrano un *trend* negativo con un picco nel 2009, anno che segna il decennale dell'entrata in vigore della normativa e, allo stesso tempo, segna l'inizio di quella che sarebbe stata una lunga crisi economica strutturale<sup>223</sup>.

Lo studio condotto sull'anno 2011 circa la suddivisione per aree geografiche dei soggetti iscritti nelle graduatorie territoriali mostra che su un totale di 682.147 aspiranti lavoratori, la maggior parte risiedono nelle isole (n.178342), nel sud (n.176.918) e nel centro Italia (n.163.329), mentre sono più contenute le cifre degli iscritti nel nord-est (n.66158) e nord- ovest (n.97400) del Paese.

Se possiamo immaginare che fosse grande l'aspettativa delle persone appartenenti alle categorie svantaggiate di entrare nel mondo del lavoro, stante l'elevato numero di iscrizioni presso gli uffici competenti per il collocamento lavorativo, lo scontro con la realtà rappresentata dai numeri provoca un certo sconforto<sup>224</sup>.

Di fatti, solo una piccola parte di persone con disabilità o appartenenti alle altre categorie protette risulta essere stata avviata presso un datore di lavoro, anche se non è dato sapere se si tratti di rapporti di lavoro a tempo indeterminato, e dunque caratterizzati dalla stabilità, o se si tratti di contratti di lavoro a termine o comunque precari<sup>225</sup>.

Già dopo qualche anno dall'entrata in vigore della riforma del collocamento mirato e prima che iniziasse un periodo economico negativo caratterizzato da un generale aumento della disoccupazione in tutti i settori e a tutti i livelli, il numero delle persone appartenenti alle categorie protette dalla normativa avviate al mondo del lavoro risulta piuttosto basso rispetto agli aspiranti lavoratori.

Un dato di grande rilievo che emerge è che la maggior parte dei soggetti è stata avviata al lavoro grazie al meccanismo della chiamata nominativa e tramite la stipulazione di convenzioni<sup>226</sup>, confermando come l'avviamento numerico lasciato alla discrezionalità e

---

<sup>223</sup> V. Appendice – allegato A), Tabella 1, relativa al numero di persone con disabilità a livello nazionale iscritte nelle liste per il collocamento obbligatorio da cui risulta che nell'anno 2006 erano n. 703.468, nell'anno 2009 n. 751.285 e nell'anno 2011 n. 682.147.

<sup>224</sup> CAPONETTI B., *L'inserimento lavorativo dei disabili tra precarietà e disoccupazione*, in *Riv. giur. lav. prev. soc.*, 2015, 3, 456 ss.

<sup>225</sup> V. Appendice – allegato A), Tabella 2, relativa al numero di persone con disabilità avviate al lavoro a livello nazionale da cui risulta che nell'anno 2006 erano n. 31.093, nell'anno 2009 n. 20.420 e nell'anno 2011 n. 22.023.

<sup>226</sup> Secondo i dati presentati dalla *Quinta relazione al Parlamento sullo stato di attuazione delle legge 12 marzo 1999, n. 68*, reperibile al sito internet [www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it), con riferimento al biennio 2008-2009, nella pratica è maggiore il ricorso alle convenzioni c.d. ordinarie previste dall'art. 11, rispetto alle altre tipologie, il cui utilizzo risulta scarso, v. pag. 88 ss. Tra le principali cause di insuccesso degli strumenti convenzionali alternativi si assumono la complessità e la rigidità dello strumento e l'inadeguatezza delle misure di incentivo collegate al suo utilizzo, il cui ammontare è stabilito sulla base della tipologia e del grado di invalidità del soggetto disabile, seguita da una scarsità di risorse economiche in seno al Fondo per il diritto al lavoro dei disabili istituito dalla stessa legge n. 68 del 1999, oltre che da una procedura complessa e della tardività

imparzialità degli uffici competenti sia una modalità del tutto residua nel settore privato. Ciò può spiegare la scelta legislativa più recente operata dal legislatore del 2015 di generalizzare la possibilità di effettuare la richiesta nominativa e di rafforzare la modalità di inserimento tramite convenzione.

Sul piano territoriale la concentrazione dei soggetti avviati è maggiore nel nord-ovest e nel nord-est del Paese, mentre nelle regioni centrali, meridionali e isolate le persone che hanno potuto essere avviate al mondo del lavoro risultano numericamente molto scarse<sup>227</sup>.

Di fronte a dati come quelli sopra rappresentati occorre interrogarsi sul perché una disciplina così innovativa rispetto al passato, il cui perno è rappresentato dalla equità del sistema, ma con particolare riguardo alla tutela del soggetto debole, abbia condotto a risultati deludenti sul piano della efficacia e dell'effettività.

La scelta legislativa di affidare importanti aspetti della gestione del collocamento obbligatorio alle regioni e alle province, incrementando gli aspetti di rigidità burocratica del sistema e di incertezza normativa, evidenzia come si siano verificate grandi divaricazioni tra nord e sud Italia, accompagnate e aggravate da una generale scarsità delle risorse economiche e dalla inefficienza del sistema dei controlli e delle sanzioni connesse al mancato rispetto degli obblighi previsti dalla normativa, generando una inadeguatezza del sistema pubblico a garantire l'attuazione delle finalità normative<sup>228</sup>.

In questo quadro, il sistema normativo delineato dalla legge n. 68 del 1999 finisce con il riconoscere alla persona con disabilità una mera aspettativa di trovare un posto di lavoro adatto, mancando una sicurezza di concreta attuazione dei suoi diritti<sup>229</sup>.

Uno dei punti deboli della legge n. 68 del 1999 è che stando alla lettera delle norme ivi contenute le amministrazioni competenti non hanno un obbligo di attivarsi per realizzare gli interventi di inserimento lavorativo; così ai sensi dell'art. 4, comma 6, le regioni

---

dell'erogazione delle agevolazioni rispetto al momento in cui viene effettuata l'assunzione, v. DI STASI A., *Il diritto al lavoro dei disabili e le aspettative tradite del "collocamento mirato"*, cit., 900. Sul sistema di agevolazioni previsto dagli artt. 13 e 14, l. n. 68 del 1999, v. NICOLINI C. A., *Misure di agevolazione per le assunzioni di disabili*, in CINELLI M.-SANDULLI P. (a cura di), cit., 431 ss. Lo scarso utilizzo di tale canale di accesso al lavoro è da ricollegare anche alla "mancanza di cultura e abitudine a concepire il collocamento obbligatorio come un terreno in grado di ammettere formule contrattuali aperte, vuoi per una scarsa conoscenza delle effettive possibilità di gestire in maniera non autoritativa l'assunzione del disabile, vuoi infine per una inadeguata preparazione delle stesse istituzioni a gestire simili strumenti.", v. LIMENA F., *L'accesso al lavoro dei disabili*, cit., 100; VACCARO GAMMONE I., *Il diritto al lavoro delle persone disabili*, in *Lav. giur.*, 2002, 2, 134.

<sup>227</sup> V. Appendice – allegato A), Tabella 3, relativa al numero di lavoratori disabili avviati suddivisi tra le aree geografiche del Paese.

<sup>228</sup> RAUSEI P., *Il quadro sanzionatorio per il collocamento obbligatorio*, in *Dir. prat. lav.*, 2016, 21, 1255 ss.

<sup>229</sup> DI STASI A., *Il diritto al lavoro dei disabili e le aspettative tradite del "collocamento mirato"*, cit., 907

*possono* autorizzare attività di riqualificazione professionale, così come al fine di favorire l’inserimento lavorativo dei soggetti disabili gli uffici competenti *possono* stipulare le apposite convenzioni previste dagli artt. 11 e 12, l. n. 68 del 1999. Tuttavia, in assenza di tali interventi il rischio è che la riforma del collocamento mirato si svuoti del suo significato e che si ripropongano le situazioni che avevano determinato il fallimento della previgente disciplina fondata solo sull’obbligo di impiego datoriale.

Affinché la legge n. 68 del 1999 possa aspirare ai risultati che si propone di perseguire è necessario che gli uffici competenti “escano da una logica assistenziale e di gestione burocratica del collocamento per assumere un ruolo di politica attiva del lavoro, creando occasioni e opportunità di inserimento lavorativo dei disabili attraverso lo sviluppo di relazioni e il coordinamento fra i vari soggetti coinvolti”<sup>230</sup>, con la consapevolezza, tuttavia, che di per sé la stessa gestione per mano pubblica dei servizi di collocamento attraverso meccanismi rigidi e burocratici funge da ostacolo alla realizzazione di tale auspicio.

---

<sup>230</sup> CANAVESI G., *Collocamento dei disabili e ruolo degli enti non profit nella legislazione statale*, cit., 175



## CAPITOLO TERZO

### LE POLITICHE REGIONALI PER L'INSERIMENTO LAVORATIVO DELLE PERSONE DISABILI

#### **1. Collocamento obbligatorio e mercato del lavoro.**

La riforma del collocamento obbligatorio si inserisce nell'ambito di un generale intervento legislativo nel mercato del lavoro, finalizzato a riequilibrare, sia da un punto di vista quantitativo che qualitativo, la domanda e l'offerta di lavoro, al fine di realizzare una maggiore occupazione.

Fino agli anni novanta, il collocamento lavorativo, anche ordinario, era governato, gestito e amministrato in via esclusiva dallo Stato<sup>231</sup>.

La rigidità di tale assetto<sup>232</sup>, nonché la conseguente introduzione di normative speciali per

---

<sup>231</sup> Dalla fine dell'Ottocento e al periodo corporativo, il collocamento della manodopera rappresentava una tipica attività sindacale che, da una parte evitava i fenomeni di "concorrenza al ribasso" tra i lavoratori, ma, dall'altra parte, non riusciva a tutelare tutte le categorie di lavoratori, soprattutto quelli meno qualificati e più deboli, per il fatto che il sindacato non poteva essere ugualmente presente e forte in tutti i settori produttivi. Con il periodo corporativo, lo Stato centrista concepì il collocamento come una funzione pubblica, con conseguente divieto di intermediazione privata della manodopera; l'amministrazione era affidata al sindacato, il quale, tuttavia, a differenza che in passato, era dotato di personalità giuridica di diritto pubblico (r.d.l. 21 dicembre 1938, n. 1934). L'ordinamento repubblicano ha conservato il monopolio pubblico del collocamento, con attribuzione delle relative funzioni al Ministero del lavoro e ai suoi organi territoriali (l. 29 aprile 1949 n. 264), v. MAZZOTTA O., *Diritto del lavoro. Il rapporto di lavoro*, in IUDICA G.-ZATTI P. (a cura di), *Trattato di diritto privato*, Giuffrè, Milano, 2005, 356 ss.; ICHINO P., *Il collocamento impossibile. Problemi e obiettivi della riforma del mercato del lavoro*, De Donato, Bari, 1982. Il sistema vincolistico del collocamento ordinario ha trovato conferma anche ad opera degli artt. 33 e 34 della legge 20 maggio 1970, n. 300, v., sul punto, TREU T., *Statuto dei lavoratori*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1990, vol. XLIII.

<sup>232</sup> Il collocamento pubblico non era riuscito a svolgere un'efficiente attività di selezione per le imprese, e nemmeno ad assicurare ai lavoratori un'allocazione nel mercato del lavoro, in quanto l'attività di mediazione tra la domanda e l'offerta di lavoro si riduceva a un meccanismo burocratico di convalida di accordi raggiunti *ex ante* tra le parti, MAZZOTTA O., *op. cit.*, 358.

il collocamento di particolari categorie di lavoratori (quali, per esempio, i lavoratori nello spettacolo, la gente di mare, i lavoratori a domicilio, domestici, extracomunitari e disabili), ha portato, in tempi più recenti, a un'inversione di tendenza, culminata nella liberalizzazione e nel decentramento delle suddette attività di mediazione<sup>233</sup>.

Con l'entrata in vigore del d.lgs. 23 dicembre 1997, n. 469, ha avuto avvio il processo di decentramento amministrativo, dallo Stato agli enti locali, con il conferimento alle Regioni e alle Province delle funzioni e dei compiti relativi al collocamento e alle politiche attive del lavoro<sup>234</sup>.

Il processo è andato completandosi con la riforma del Titolo V della Costituzione ad opera della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che, modificando l'art. 117 Cost., ha previsto la potestà legislativa concorrente delle Regioni in materia di tutela e sicurezza del lavoro, seppure con la garanzia di un'uniformità di prestazioni a livello nazionale, attuata mediante l'attribuzione allo Stato della legislazione esclusiva per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni relative a diritti civili e sociali, la determinazione dei principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente delle Regioni, e con la conservazione del potere sostitutivo nei confronti degli enti locali<sup>235</sup>.

---

<sup>233</sup> La legge 23 luglio 1991, n. 223 ha generalizzato la regola della c.d. chiamata nominativa; la legge 28 novembre 1996, n. 608 ha introdotto l'assunzione diretta; la legge 24 giugno 1997, n. 196 (c.d. Pacchetto Treu) ha portato alla caduta del divieto di intermediazione di manodopera.

<sup>234</sup> L'attuale disciplina del collocamento è il frutto di un lungo processo evolutivo. Già dopo l'entrata in vigore della l. n. 223 del 1991 e della l. n. 608 del 1996, pur continuando a sussistere un divieto di intermediazione privata di manodopera, l'attività degli uffici pubblici di collocamento si risolveva nel mero ricevimento delle comunicazioni di assunzione effettuate dai datori di lavoro. In questo contesto, la trasformazione del sistema, compiuta con il d.lgs. 469 del 1997 appariva inevitabile alla luce del mutato contesto nazionale. A ciò si erano aggiunti i nuovi orientamenti in seno alla Convenzione OIL n. 181 del 1997, relativi al riconoscimento del ruolo delle agenzie private per il migliore funzionamento del mercato del lavoro, nonché le influenze della giurisprudenza comunitaria; in particolare, con la sentenza Corte Giust., 11 dicembre 1997, C-55/96, il monopolio pubblico del collocamento è stato dichiarato in contrasto con i principi comunitari della libera concorrenza e del divieto di abuso di posizione dominante, "non in quanto sia da ritenersi illegittimo l'affidamento dell'attività di collocamento a un organo pubblico, anche in regime di monopolio, bensì in quanto, sotto il profilo della effettività, i principi comunitari risultano violati nella misura in cui tali uffici pubblici non sono oggettivamente in grado di adempiere al tale funzione". La sentenza della Corte di giustizia, seppure intervenuta quando ormai il processo di liberalizzazione del collocamento ordinario era avviato, ha contribuito ad accelerare i tempi della riforma realizzata con il d.lgs. n.469 del 1997, v. MAZZOTTA O., *Diritto del lavoro. Il rapporto di lavoro*, cit., 359; ROCCELLA M., *Incontro tra domanda e offerta di lavoro e politiche attive del lavoro*, in GOTTARDI D.-GUARRIELLO F. (a cura di), *Manuale di diritto del lavoro*, VI ed., Giappichelli, Torino, 2015, 83 ss.

<sup>235</sup> Sul riparto di competenze legislative a seguito della riforma costituzionale, v. MAGNANI M., *Il lavoro nel titolo V della Costituzione*, in *Arg. dir. lav.*, 2002, 3, 645 ss.; BIAGI M., *Il lavoro nella riforma costituzionale*, in *Dir. rel. ind.*, 2002, 2, 157 ss.; LASSANDARI A., *La disciplina del mercato del lavoro nel nuovo disegno costituzionale*, in *Riv. giur. lav.*, 2002, 1, 231 ss.; DEL PUNTA R., *Tutela e sicurezza del lavoro*, in *Lav. dir.*, 2001, 3, 431 ss.; ARRIGO G., *Federalismo e mercato del lavoro. Diritto e politiche del lavoro tra stato, regioni e unione europea*, in AA. VV.,

L'intervento pubblico nel mercato del lavoro è ancora molto importante e il collocamento continua a essere un servizio pubblico esercitato da organismi pubblici, ma non per forza statali, e non più in regime di monopolio e vincolistico<sup>236</sup>.

A differenza del collocamento ordinario, il sistema del collocamento obbligatorio per le persone con disabilità ha continuato a essere affidato in via esclusiva a soggetti pubblici, quali i Centri per l'impiego, seppure istituiti e gestiti a livello territoriale.

La legge 12 marzo 1999, n. 68 è da considerarsi a pieno titolo tra le riforme del mercato del lavoro che dal 1997 al 2001 hanno realizzato il passaggio di competenze dallo Stato alle Regioni, prima quelle amministrative e poi legislative, anticipando in un certo senso quest'ultimo passaggio<sup>237</sup>.

Grazie alla devoluzione delle competenze legislative, le Regioni possono svolgere un ruolo di coordinamento e di programmazione in materia di politica attiva del lavoro, al fine di incrementare l'occupazione, incentivando l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e promuovendo la formazione professionale, mentre alle Province sono attribuite le competenze amministrative relative alla gestione ed erogazione dei servizi per l'impiego<sup>238</sup>.

La scelta legislativa di mantenere il collocamento obbligatorio quale espressione di una funzione pubblica si è fondata su tre presupposti; innanzitutto, in ragione delle maggiori

---

*Studi in onore di Giorgio Ghezzi*, Cedam, Padova, 2005, I, 83 ss.; CAMPANELLA P., *Sicurezza sul lavoro e competenze legislative delle Regioni*, in *Giorn. dir. rel. ind.*, 2010, 415 ss.

<sup>236</sup> Già il d.lgs. 23 dicembre 1997, n. 469 aveva consentito a soggetti privati l'esercizio di attività di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro; tale fase della riforma dei servizi per l'impiego si era conclusa con l'emanazione del d.lgs. 21 aprile 2000, n. 181, poi modificato dal d.lgs. 19 dicembre 2002, n. 297. In seguito, il ruolo dei privati nell'organizzazione dei servizi per l'impiego è stato ridisegnato dal d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, che ha regolamentato le Agenzie per il lavoro, prevedendo la loro iscrizione in un apposito albo presso il Ministero del Lavoro e l'autorizzazione dello stesso Ministero oppure l'iscrizione in appositi albi regionali e l'accreditamento delle Regioni, per lo svolgimento di attività di intermediazione, v. CARINCI F., *Una scommessa per l'Europa: regionalizzazione dei servizi per l'impiego e apertura alla mediazione dei privati*, in *Dir. prat. lav.*, 1998, n. 11, inserto, IV ss.; TULLINI P., *I nuovi attori del mercato del lavoro*, in *Dir. prat. lav.*, 1998, n. 11, inserto, XXXIII ss.; GRAGNOLI E., *Collocamento privato ed attività dell'intermediario*, in *Dir. merc. lav.*, 1999, 2, 281 ss.; PALLADINI S., *La legislazione regionale: tipi, modelli e varianti*, in *Quad. dir. lav. rel. ind.*, 1999, n. 22, 31 ss.; TULLINI P., *Il governo regionale del mercato del lavoro e l'intervento dei privati*, in *Quad. dir. lav. rel. ind.*, 1999, n. 22, 77 ss.; OLIVELLI P., *Il collocamento tra pubblico e privato*, Giuffrè, Milano, 2003; LASSANDARI A., *Sub Art. 4, Agenzie per il lavoro*, in GRAGNOLI E.-PERULLI A. (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro e i nuovi modelli contrattuali. Commentario al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*, Cedam, Padova, 2004, 92 ss.; FONTANA G., *Sub Art. 7, Accreditementi*, in GRAGNOLI E.-PERULLI A. (a cura di), cit., 149 ss.

<sup>237</sup> GAROFALO D., *Le politiche del lavoro in Italia*, in *Annali 2014*, anno II, pubblicato in data 31 dicembre 2014 e reperibile al sito internet [www.annalidipartimentojonico.org](http://www.annalidipartimentojonico.org), 85;

<sup>238</sup> TULLINI P., *Uffici pubblici, organizzazioni no profit e collocamento dei disabili*, in *Arg. dir. lav.*, 1999, 3, 699 ss.; GRAGNOLI E., *Funzioni pubbliche di collocamento e attività di Regioni e Province*, in *Lav. dir.*, 1999, 2, 261, 270, in cui si sottolinea come, in conseguenza del federalismo competitivo, le politiche del lavoro possano risultare troppo condizionate dai localismi, dalla scarsità di risorse finanziarie, e dalle particolari esigenze delle differenti aree geografiche.

difficoltà che tali soggetti incontrano nel trovare un ingresso e a permanere nel mondo del lavoro; in secondo luogo, perché, di fatto, una volta venuto meno il divieto di intermediazione privata del mercato del lavoro con riguardo al collocamento ordinario, il sistema pubblico avrebbe potuto (e dovuto) occuparsi con prevalenza proprio dei soggetti più deboli e in posizione di svantaggio, tra cui le persone con disabilità; infine, perché le Regioni, con il supporto delle Province, avrebbero potuto (e dovuto) fornire risposte più adeguate alle differenti realtà territoriali, con l'auspicio, inoltre, che le Regioni più arretrate potessero "importare" i modelli di quelle più virtuose<sup>239</sup>.

Tali premesse non hanno trovato una compiuta realizzazione. Le problematiche che hanno inciso sul grado di effettività della disciplina del collocamento obbligatorio sono attribuibili al fatto che il conferimento agli enti territoriali delle funzioni e dei compiti in materia di mercato del lavoro si è per lo più tradotto in una gestione burocratica del collocamento delle persone con disabilità, senza che la potestà legislativa attribuita alle Regioni abbia integrato in modo innovativo la disciplina nazionale; peraltro, dando luogo ad uno sviluppo dei sistemi di collocamento tutt'altro che uniforme sul territorio nazionale, con differenze operative tra i vari Centri per l'impiego territoriali nella gestione delle pratiche di collocamento.

## **2. I servizi del collocamento obbligatorio.**

L'art. 6 della legge n. 68 del 1999 prevede che le Regioni individuino gli uffici competenti a cui attribuire i compiti relativi alla gestione delle attività per la realizzazione del collocamento lavorativo delle persone con disabilità e degli altri soggetti beneficiari della disciplina protettiva. Così, ai sensi dell'art. 4, d.lgs. n. 469 del 1997, recante "norme per il conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro", sono stati istituiti i Centri per l'impiego provinciali, deputati ad amministrare il collocamento obbligatorio a livello territoriale<sup>240</sup>.

A tali "uffici competenti" è stata attribuita la gestione e l'erogazione dei servizi inerenti al collocamento obbligatorio e alle altre eventuali misure di politica attiva di competenza regionale. Essi, dunque, si configurano quali strutture operative con compiti esecutivi,

---

<sup>239</sup> GAROFALO D., *Le politiche del lavoro in Italia*, cit., 85

<sup>240</sup> Il d.lgs. n. 469 del 1997 (ora abrogato dal d.lgs. n. 150 del 2015) ha disciplinato il conferimento alle Regioni e agli enti locali delle funzioni e compiti relativi al collocamento e alle politiche attive del lavoro, tra cui il collocamento obbligatorio, come previsto dall'art. 2, lett. d). A norma dell'art. 4, l'organizzazione amministrativa e le modalità di esercizio delle funzioni e dei compiti decentrati a livello locale doveva avvenire ad opera di una legge regionale, da emanarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto stesso, la quale avrebbe dovuto assicurare l'integrazione tra i servizi per l'impiego, le politiche attive del lavoro e le politiche formative sul territorio, e attribuire alle province le funzioni e dei compiti di cui all'articolo 2, comma 1, ovvero anche la gestione pratica dei servizi di collocamento obbligatorio.

mentre spetta alle Regioni la funzione normativa in merito alle misure da adottare e alle modalità concrete per l'attuazione alla disciplina nazionale sul collocamento obbligatorio<sup>241</sup>.

La legge n. 68 del 1999, lungi dall'atteggiarsi a mera portatrice di principi e linee guida, non si è limitata alla fissazione dei soli livelli essenziali di protezione, al contrario, individuando e delineando in modo specifico la struttura del sistema di collocamento, i compiti e le funzioni devoluti alle Regioni e agli uffici competenti di livello provinciale, al fine di realizzare le finalità della legge nazionale in modo uniforme su tutto il territorio dello Stato, ma, di fatto, predeterminando (e limitando) il contenuto delle singole leggi regionali<sup>242</sup>.

Infatti, grazie anche ai dettagliati criteri direttivi contenuti nel d.lgs. n. 469 del 1997<sup>243</sup>, si è determinata una sostanziale omogeneità delle leggi regionali con riguardo ai profili strutturali e organizzativi dei servizi del collocamento obbligatorio<sup>244</sup>.

---

<sup>241</sup> ALES E., *Il servizio del "collocamento obbligatorio"*, in CINELLI M.-SANDULLI P. (a cura di), cit., 287 ss.. Sui Servizi per l'impiego, v., ALES E., *La nuova disciplina del mercato del lavoro tra "decentramento controllato" e "liberalizzazione accentrata"*, in *Arg. dir. lav.*, 1998, 527 ss.; CARINCI F. (a cura di), *I servizi per l'impiego tra pubblico e privato*, in *Quad. dir. lav. e rel. ind.*, 1999, n. 22; GRAGNOLI E., *Funzioni pubbliche di collocamento e attività di Regioni e Province*, cit., 261 ss.; NAPOLI M.-OCCHINO A.-CORTI M., *I servizi per l'impiego*, in SCHLESINGER P. (fondato da) – BUSNELLI F.D. (diretto da), *Il Codice Civile. Commentario*, Giuffrè, Milano, 2010; OLIVELLI P.-TIRABOSCHI M. (a cura di), *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, in Collana Adapt Fondazione "Marco Biagi" n. 5, Giuffrè, Milano, 2005.

<sup>242</sup> LISO F., *I servizi all'impiego*, in GAROFALO D.-RICCI M. (a cura di), *Percorsi di diritto del lavoro*, Cacucci, Bari, 2006, 591, 600.

<sup>243</sup> V. Corte Cost. 19 marzo 2001, n. 74, che ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lett. b), c) e d), su ricorso presentato dalla Regione Lombardia, stante il carattere troppo dettagliato e analitico dei "criteri e principi" dettati per la costituzione di strutture operanti nel campo delle politiche del lavoro, e per l'esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti, che di fatto erano tali da comprimere la stessa autonomia regionale.

<sup>244</sup> ALES E., *Il servizio del "collocamento obbligatorio"*, cit., 291, in cui si rileva come, in generale, le Regioni abbiano conservato la titolarità dei poteri di programmazione, indirizzo, coordinamento e verifica, con devoluzione agli uffici provinciali dei compiti di gestione ed erogazione dei servizi. Di fatti, una prima distinzione tra i modelli regionali vede, da una parte, quelli che hanno delegato la gestione del collocamento al livello provinciale, mantenendo in capo alla Regione le competenze in tema di politiche attive, e dall'altra parte quelli in cui entrambe le attività sono state oggetto di devoluzione a livello provinciale, come è avvenuto, per esempio, in Lombardia con la legge regionale 15 gennaio 1999, n. 1 "*Politiche regionali del lavoro e dei servizi per l'impiego*" (pubblicata nel B.u.r. n. 3 del 18 gennaio 1999, suppl. ord. n. 1), v. TULLINI P., *Uffici pubblici, organizzazioni no profit e collocamento dei disabili*, cit., 699 ss., in cui si sottolinea la preferenza per il secondo modello organizzativo. Anche la Regione Emilia Romagna, con la l. r. 1 agosto 2005, n. 17 "*Norme per la promozione dell'occupazione, della qualità e regolarità del lavoro*" (pubblicata nel B.u.r. n. 106 del 1° agosto 2005), ha devoluto le funzioni di programmazione e amministrative alle Province. Nella Regione a statuto autonomo Friuli-Venezia Giulia, invece, l'organizzazione dei servizi per l'impiego è stata esclusivamente regionale, anche dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 469 del 1997, e solo con la l. r. 25 gennaio 2002, n. 3 "*legge finanziaria per il 2002*" (pubblicata nel B.u.r. n. 4 del 23 gennaio 2002, suppl. straord. n. 2), sono state attribuite alle Province tutte le funzioni amministrative in tema di politiche attive e collocamento, con conservazione a livello regionale delle funzioni di indirizzo e coordinamento, v.

Lo scarso successo, in termini di effettività, del decentramento delle funzioni normative e amministrative relative alle politiche attive e al collocamento mirato delle persone con disabilità, ha portato il legislatore a intervenire sulla disciplina del mercato del lavoro, e, nello specifico, ad agire sugli stessi soggetti pubblici incaricati di attuarne le finalità<sup>245</sup>.

Se con riguardo ai servizi per il collocamento c.d. ordinario è possibile rinvenire un maggiore coinvolgimento e un rafforzamento del ruolo svolto dalle Agenzie per il lavoro private<sup>246</sup>, con riguardo al collocamento obbligatorio delle persone con disabilità il legislatore ha confermato l'idea della gestione in via esclusiva ad opera di servizi per il lavoro di natura pubblicistica<sup>247</sup>.

Il d.lgs. 14 settembre 2015, n. 150, pur senza modificare il tenore letterale dell'art. 6 della legge n. 68 del 1999, ha inciso in maniera significativa sul sistema del collocamento mirato, prevedendo la riforma delle strutture amministrative competenti a gestire tale servizio e abrogando il d.lgs. n. 469 del 1997, con effetto a partire dal 24 settembre 2015<sup>248</sup>.

La riforma realizza un (ri)accentramento delle funzioni e delle competenze relative alla gestione del mercato del lavoro<sup>249</sup>, come si evince dalle disposizioni che istituiscono e

---

CAPURSO G.-ZUCCOLO D., *L'attuazione delle convenzioni di cui all'art. 11, L. n. 68/1999 nella Regione Friuli-Venezia Giulia*, in *Lav. giur.*, 2002, 12, 1133, 1134; BROLLO M., *Le politiche del lavoro del Friuli Venezia Giulia*, in AA. VV., *Studi in onore di Giorgio Ghezzi*, Cedam, Padova, 2005, I, 331 ss.; FILÌ V., *Ragionando sui servizi per l'impiego, diritto al lavoro e principio di leale collaborazione*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2003, 1, 331, 346.

<sup>245</sup> ESPOSITO M., *Servizi e politiche per il lavoro nell'attuazione del «Jobs Act»: riforme, vincoli e necessità*, in *WP C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona»*, 2016, n. 306; VALENTE L., *La riforma dei servizi per il mercato del lavoro. Il nuovo quadro della legislazione italiana dopo il d.lgs. 14 settembre 2015, n. 150*, Giuffrè, Milano, 2016; SARTORI A., *Il Jobs Act e la riforma dei servizi per l'impiego in Italia: finalmente la svolta nel solco dell'Europa?*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2016, 3, 19 ss.

<sup>246</sup> Sulle Agenzie per il lavoro private, v. FILÌ V., *I servizi privati per il lavoro*, in GHERA E.-GAROFALO D. (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Cacucci, Bari, 2016, 95 ss..

<sup>247</sup> LASSANDARI A., *La tutela immaginaria nel mercato del lavoro: i servizi per l'impiego e le politiche attive*, in *Lav. dir.*, 2016, 2, 237, 255

<sup>248</sup> Il d.lgs. n. 150 del 2015 riprende la medesima impostazione dell'abrogato d.lgs. n. 469 del 1997, nella misura in cui dedica una sezione speciale ai disabili, confermando la sussistenza di specifiche esigenze di inserimento lavorativo per tali soggetti all'interno della generale riforma del mercato del lavoro. Inoltre, ai sensi dell'art. 18, comma 3, gli articoli da 18 a 28, contenenti principi generali in materia di politiche attive del lavoro, si applicano al collocamento delle persone con disabilità solo in quanto compatibili. Il Ministero del lavoro è intervenuto con la Circolare n. 34 del 23 dicembre 2015, per chiarire l'applicazione delle norme contenute nel Capo II del d.lgs. n. 150 del 2015 al collocamento dei disabili, stabilendo che trovano applicazione gli artt. 18, 19, comma 1 (e anche gli artt. 9 e 10 del d.lgs. n. 22 del 2015), gli artt. 20, 21, commi 7, 8 e 9, nonché gli artt. 22, 25 e 26, v. GAROFALO D., *Le novità in tema di servizi per l'impiego e di politica attiva del lavoro*, in CARINCI F. (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi*. Atti del X seminario di Bertinoro-Bologna del 23 e 24 ottobre 2014, Adapt Labour Studies, e-book series n. 40, 2015, 320 ss.; GAROFALO D., *Jobs Act e disabili*, cit., 91.

<sup>249</sup> GAROFALO D., *Riforma del mercato del lavoro e ricentralizzazione delle competenze*, in GHERA E.-GAROFALO D. (a cura di), cit., 9 ss.; FERRANTE V., *Le politiche attive del lavoro fra*

regolano la Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL), a cui è affidato il coordinamento di tutti gli operatori pubblici e privati, nonché dall'affidamento diretto di competenze in capo al Ministero del Lavoro, delineando un sistema che valorizza il ruolo dello Stato e al contempo ridimensiona quello delle Regioni<sup>250</sup>.

Tuttavia, la *ratio* dell'intervento legislativo non è da rintracciare nella volontà di riaffermarne una gestione statale monopolistica in luogo di quella regionale decentralizzata, bensì in quella di valorizzare i momenti di collaborazione e di compartecipazione tra istituzioni statali e regionali volta alla creazione di una struttura in grado di essere più efficiente e omogenea nelle varie aree del Paese<sup>251</sup>.

Il disegno organizzativo prevede che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, anche su proposta dell'ANPAL, adotti atti di definizione delle linee di indirizzo per l'attuazione della normativa nazionale in materia di politiche attive del lavoro, ivi compreso il collocamento dei disabili<sup>252</sup>, che l'ANPAL svolga la funzione di coordinamento della gestione del collocamento dei disabili<sup>253</sup> e che provveda alla stipulazione di apposite convenzioni con l'INAIL allo scopo di raccordare le attività in materia di collocamento e reinserimento lavorativo delle persone divenute disabili per causa di lavoro<sup>254</sup>. Al fine di garantire i livelli essenziali delle prestazioni e una più efficiente gestione amministrativa, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è tenuto

---

*decentramento e accentrato: un dolce girotondo?*, in *Lav. dir.*, 2016, 2, 267 ss.. Sul fatto che il d.lgs. n. 150 del 2015 conferma quella tendenza accentratrice in materia di lavoro avviatasi in realtà subito dopo la devoluzione normativa di cui alla riforma dell'art. 117 Cost. del 2001, soprattutto su impulso della giurisprudenza costituzionale, tra cui si ricorda la sentenza Corte Cost., 28 gennaio 2005, n. 50, che ha ribaltato gli scenari a cui avrebbe potuto condurre il disegno di cui al "Libro bianco" sul mercato del lavoro in Italia del 2001, v. TROISI A., *Il diritto del lavoro tra Stato e Regioni: riforma costituzionale e anticipazioni legislative*, in *Riv. giur. lav.*, 2016, 3, 496, 497. Sul c.d. "libro bianco", v. CAMPANELLA P., *Il libro bianco e il disegno di legge delega in tema di mercato del lavoro*, in *Lav. giur.*, 2002, 1, 5 ss.

<sup>250</sup> E' lo stesso art. 1, d.lgs. n. 150 del 2015 a prevedere che, con riguardo alle attività relative al collocamento obbligatorio di cui alla legge n. 68 del 1999, sia attribuito al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nonché alle regioni e province autonome, il ruolo di indirizzo politico materia di politiche attive per il lavoro, con il compito di individuare a livello nazionale le strategie, gli obiettivi e le priorità, v. D'ONGHIA M., LUCIANI V., OCCHINO A., *Introduzione*, in *Riv. giur. lav.*, 2016, 3, 489, 490. Sulla composizione e il funzionamento dell'ANPAL, v. ALAIMO A., *L'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (Anpal)*, in GHERA E.-GAROFALO D. (a cura di), cit., 19 ss.

<sup>251</sup> La creazione della Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro di cui all'art. 1, d.lgs. n. 150 del 2015, presuppone il coinvolgimento di tutti i soggetti pubblici e privati, tra cui ANPAL, le nuove strutture regionali per le politiche attive del lavoro, INPS, INAIL, Agenzie per il lavoro, Fondi interprofessionali e bilaterali, ISFOL, Italia Lavoro S.p.a., Camere di commercio, Università e Istituti scolastici superiori, v. D'ONGHIA M., LUCIANI V., OCCHINO A., *op. cit.*, 491; VERGARI S., *Prove di convivenza. L'organizzazione del mercato del lavoro dopo il d.lgs. n. 150/2015*, in *W.P. C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona»*, 2016, n. 298, 2 ss.

<sup>252</sup> Art. 3, comma 3, lett. b), d.lgs. n. 150 del 2015.

<sup>253</sup> Art. 9, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 150 del 2015.

<sup>254</sup> Art. 4, comma 17, lett. c), d.lgs. n. 150 del 2015.

a stipulare, con ogni Regione e Provincia autonoma, una convenzione atta a regolare i loro rapporti e i reciproci compiti relativamente alla gestione dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, tra cui l'attribuzione delle funzioni e dei compiti relativi ai servizi per il collocamento delle persone con disabilità, salva la possibilità, sempre per via convenzionale, di attribuire tali funzioni, in tutto o in parte, direttamente all'ANPAL<sup>255</sup>.

Dalla lettura combinata delle disposizioni che regolano il nuovo riparto di funzioni e competenze in materia di collocamento obbligatorio con l'art. 6, l. n. 68 del 1999, che resta formalmente invariato, emerge che quelle funzioni di programmazione, indirizzo e organizzazione che prima erano attribuite alle Regioni ora sono avocate dallo Stato, mentre quelle funzioni esecutive che prima erano espressamente attribuite alle Province ora sono devolute secondo modalità da definire in via convenzionale ai nuovi Servizi per il lavoro a livello regionale, a cui dovrebbe spettare la gestione diretta dei Centri per l'impiego territoriali<sup>256</sup>.

Di fatti, nel d.lgs. n. 150 del 2015 sparisce ogni riferimento alle Province, ma ciò si comprende alla luce del fatto che era nella intenzione del legislatore la loro eliminazione mediante la modifica della Costituzione<sup>257</sup>. Tuttavia, essendo stato negativo l'esito del *referendum* Costituzionale dello scorso 4 dicembre 2016, le Province permangono quali enti territoriali e, pertanto, occorre ritenere che le Regioni, nell'esercizio del loro potere

---

<sup>255</sup> V. l'art. 11, comma 1, lett. d) e e), d.lgs. n. 150 del 2015. Le Convenzioni stipulate tra il Ministero del lavoro e le Regioni, c.d. Convenzioni di primo livello, sono finalizzate a regolare i rapporti e gli obblighi concernenti la gestione dei servizi per l'impiego e delle politiche attive del lavoro. Alla stipula delle Convenzioni di primo livello è seguita la stipula delle Convenzioni tra le Regioni e le Province/Città metropolitane/Enti di area vasta, c.d. Convenzioni di secondo livello. Il quadro normativo di riferimento è costituito dalla legge 7 aprile 2014, n. 56 (c.d. Legge Del Rio) che ha previsto l'istituzione e la disciplina delle Città metropolitane e la ridefinizione del sistema delle Province, nonché una nuova disciplina in materia di unioni e fusioni di Comuni, dalla legge delega 10 dicembre 2014, n. 183 che ha previsto il riordino della normativa in materia di servizio per il lavoro e di politiche attive (v. art. 1, comma 3), dal d.l. 19 giugno 2015, n. 78, conv. con modif. nella legge 6 agosto 2015, n. 125 recante "disposizioni urgenti in materia di enti territoriali" (v., in particolare, l'art. 15 relativo a "Servizi per l'impiego), e, infine, dal d.lgs. 14 settembre 2015, n. 150 (v. art. 11).

<sup>256</sup> Nonostante la logica accentratrice del d.lgs. n. 150 del 2015, può dirsi rispettato il principio per cui "per migliorare l'efficienza del mercato del lavoro è necessario un coinvolgimento dei livelli territoriali di governo e degli operatori privati", v. FILÌ V., *L'organizzazione e la gestione dei servizi per l'impiego nel d.lgs. n. 150/2015 alla luce della riforma costituzionale del 2016*, in *Riv. giur. lav.*, 2016, 3, 513, 517

<sup>257</sup> LELLA G., *Il difficile cammino della riforma dei servizi per il lavoro. Profili costituzionali, riforme istituzionali e attribuzione delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di politiche attive del lavoro*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2016, 185 ss.; RICCI M., *I servizi per l'impiego dopo le modifiche legislative tra luci e ombre*, in *Arg. dir. lav.*, 2017, 2, 326 ss.. Su come la riforma sia stata strutturata in modo da superare un ipotetico vaglio di costituzionalità sia con riguardo alla ripartizione di competenze delineata dell'art. 117 Cost., così come modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, sia in relazione agli scenari che si sarebbero verificati in caso di esito positivo del *referendum* sulla riforma delineata dalla legge costituzionale pubblicata nella G.U. n. 88 del 15 aprile 2016, v. FILÌ V., *op. cit.*, 513 ss.

normativo, possano continuare a devolvere a tale livello locale le funzioni e i compiti attribuiti alle stesse mediante la convenzione con il Ministero del lavoro<sup>258</sup>.

Inoltre, non essendosi avverato nemmeno il processo di modifica dell'art. 117 Cost., la materia delle politiche attive del lavoro non è stata attratta tra le competenze esclusive della funzione legislativa dello Stato, rimanendo, pertanto, nell'alveo della competenza, concorrente o esclusiva, delle Regioni<sup>259</sup>.

Pur essendo prematura una valutazione circa gli esiti del "nuovo" riparto di competenze tra Stato e Regioni, nonché sull'attività di coordinamento e gestione svolta dall'ANPAL, si può rilevare che, di fatto, il ruolo che le Regioni potranno assumere dipenderà dalle loro capacità, sia progettuali che economiche, posto che se da una parte l'art. 11, d.lgs. n. 150 del 2015 conferma la loro centralità nella gestione ed erogazione dei servizi per il lavoro e delle politiche attive per il tramite dei loro Centri territoriali per l'impiego, dall'altra parte l'intensità del loro intervento potrà essere variamente determinata attraverso lo strumento convenzionale, con eventuale delegazione di compiti alla stessa ANPAL<sup>260</sup>.

Il fatto che tali convenzioni siano bilaterali, in quanto stipulate dalla Stato con ciascuna Regione e Provincia autonoma, può aprire la strada a modelli regionali ancora più differenziati rispetto al passato<sup>261</sup>; tuttavia, è auspicabile che proprio grazie a tali convenzioni di tipo bilaterale sia possibile riuscire a tenere in debita considerazione le differenze che insistono nelle diverse realtà regionali, sia da un punto di vista sociale che economico, consentendo un migliore adattamento delle prescrizioni statali alle esigenze territoriali specifiche<sup>262</sup>.

---

<sup>258</sup> Lo stesso Ministero del lavoro, con la Circolare n. 34 del 23 dicembre 2015, raccordando il d.lgs. n. 150 del 2015 al riferimento agli "uffici competenti" contenuto nell'art. 6, l. n. 68 del 1999, ha chiarito che "le Regioni debbano individuare almeno un ufficio su base territoriale provinciale, deputato agli interventi volti a favorire l'inserimento lavorativo dei soggetti con disabilità", v. GAROFALO D., *Jobs Act e disabili*, cit., 93

<sup>259</sup> Sull'avvallo da parte della Corte Costituzionale, con sentenza 23 marzo 2001, n. 74, delle legge regionali in materia di politica attiva del lavoro con eventuale delega alle Province circa la concreta realizzazione, v. FILÌ V., *L'organizzazione e la gestione dei servizi per l'impiego nel d.lgs. n. 150/2015 alla luce della riforma costituzionale del 2016*, cit., 515

<sup>260</sup> FILÌ V., *op. cit.*, 520; VALENTE L., *Le competenze regionali (artt. 11, 18, 33)*, in GHERA E.-GAROFALO D. (a cura di), cit., 37 ss.; VERGARI S., *Prove di convivenza. L'organizzazione del mercato del lavoro dopo il d.lgs. n. 150/2015*, cit.; CASANO L., *La riforma del mercato del lavoro nel contesto della "nuova geografia del lavoro"*, in *WP C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona»*, 2017, n. 338.

<sup>261</sup> Per contro, risultano maggiormente garantiti, e in modo uniforme, i livelli essenziali delle prestazioni posto che ai sensi dell'art. 2, d.lgs. n. 150 del 2015, le linee di indirizzo triennali e gli obiettivi annuali in materia di politiche attive sono fissati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali previa intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni, v. FILÌ V., *op. cit.*, 521

<sup>262</sup> TROJSI A., *Il diritto del lavoro tra Stato e Regioni: riforma costituzionale e anticipazioni legislative*, cit., 503. Lo schema di Convenzione di primo livello, approvato dalla Conferenza delle Regioni del 20 ottobre 2015, prevede la competenza del Ministero del lavoro per la definizione

Infine, occorre considerare che l'introduzione in maniera generalizzata della assunzione mediante la c.d. richiesta nominativa configura un sistema in cui acquisisce una sempre maggiore importanza il consenso del datore di lavoro obbligato, riducendosi invece la portata dell'attività di selezione del lavoratore svolta dagli uffici competenti, i quali tuttavia, non essendo consentita l'assunzione diretta, si trovano per lo più a fare da tramite tra la volontà del datore di lavoro e le esigenze del lavoratore<sup>263</sup>.

In effetti, che il processo di avviamento, di per sé, si sostanzia in un'attività di tipo burocratico da parte degli uffici competenti è inevitabile, in quanto, a ben vedere, tutto il procedimento che deve essere seguito dagli attori, e quindi anche dai datori di lavoro e dai lavoratori, è configurato in questi termini dalla disciplina nazionale, soprattutto con riguardo alla modalità c.d. *standard* di inserimento prevista dall'art. 9 della stessa legge n. 68 del 1999.

In questo contesto, la devoluzione delle competenze normative in capo alle Regioni doveva (e deve) assolvere al compito di far sì che queste ultime mettessero a punto degli strumenti che, affiancando e integrando la rigida disciplina nazionale, fossero in grado potenziarne gli effetti (e l'effettività). Tali misure si sono sostanziate in attività caratterizzate da una maggiore personalizzazione e volte a favorire l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro, grazie alla formazione e agli incentivi per le imprese, nonché a promuovere l'inserimento lavorativo, incentivando l'utilizzo del modello convenzionale, e, infine, a mantenere l'occupazione, grazie a idonee misure di

---

delle linee di indirizzo per l'attuazione del collocamento dei disabili e delle persone non vedenti, e la competenza delle Regioni nella programmazione di interventi volti a favorire l'inserimento lavorativo dei disabili (v. art. 1). Le Regioni hanno sottoscritto tali Convenzioni adattando il modello base alle proprie scelte organizzative relative alle modalità di gestione dei Servizi per l'impiego e al coinvolgimento, in via transitoria, dei privati accreditati nell'erogazione dei servizi e delle misure di politica attiva, ai sensi dell'art. 11, d.lgs. n. 150 del 2015. Nelle Regioni a statuto ordinario, la scelta dell'assetto temporaneo dei Centri per l'impiego è avvenuta secondo quattro modalità: 1) assegnazione temporanea alla Regione – coordinamento regionale (Abruzzo e Marche); 2) assegnazione temporanea all'Agenzia Regionale (Emilia Romagna, Piemonte, Molise); 3) avvalimento del personale, ovvero utilizzo da parte della Regione del personale provinciale dei Centri per l'impiego (Campania); 4) attribuzione temporanea agli Enti area vasta e/o Città metropolitane (Basilicata, Calabria, Lazio, Liguria, Lombardia, Puglia, Veneto); scelte con modalità miste sono state effettuate in Toscana e Umbria. Nelle Regioni a statuto speciale, la scelta dell'assetto temporaneo dei Centri per l'impiego è avvenuta secondo due modalità: 1) coordinamento regionale (Friuli-Venezia Giulia, P. a. Bolzano, Sicilia, Valle d'Aosta); 2) coordinamento Agenzia regionale (Sardegna, P. a. Trento). Sulla base delle scelte operate nelle Convenzioni di primo livello, sono state stipulate le Convenzioni di secondo livello, tra Regioni e Province autonome/Città Metropolitane/Enti di area vasta, le quali disciplinano la riorganizzazione dei Centri per l'impiego e, in particolare, prevedono i criteri e le modalità per l'organizzazione dei Servizi per il collocamento mirato (al 31 dicembre 2016 risulta che tutte le Regioni le hanno sottoscritte, tranne la Basilicata e le Regioni a statuto speciale che non vi sono tenute). L'analisi delle Convenzioni è reperibile al sito internet [www.bancadati.italialavoro.it](http://www.bancadati.italialavoro.it).

<sup>263</sup> LASSANDARI A., *La tutela immaginaria nel mercato del lavoro: i servizi per l'impiego e le politiche attive*, cit., 256

accompagnamento e di sostegno.

### **3. L'attuazione della legge n. 68 del 1999 a livello regionale. Una valutazione d'insieme.**

Per comprendere il contributo delle Regioni alla concreta attuazione della legge n. 68 del 1999, occorre muovere dalla sistematizzazione e dalla valutazione dell'attività normativa regionale in materia di inserimento lavorativo delle persone disabili, al fine di verificare l'esistenza di c.d. buone pratiche, ovvero di modelli regionali che abbiano inciso in modo positivo sull'occupazione dei soggetti con disabilità a livello territoriale<sup>264</sup>.

Occorre premettere che la maggior parte delle Regioni si è limitata a riportare nei propri testi normativi le disposizioni già contenute nella legge n. 68 del 1999, garantendo le funzioni "di base" inerenti al collocamento mirato, ma senza sviluppare interventi ulteriori, particolari, più complessi e articolati, sia da un punto di vista quantitativo che qualitativo, soprattutto per motivi legati alla scarsità di risorse finanziarie<sup>265</sup>.

Ciò si spiega anche alla luce del fatto che la formulazione dell'art. 117 Cost. relativo al riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni ha da sempre dato luogo a incertezze sui confini delle materie attribuite al primo o alle seconde. Il fatto che la stessa Corte Costituzionale abbia, in modo sistematico, risolto le questioni di conflitto a favore dello Stato, privilegiando una interpretazione restrittiva delle istanze federalistiche, ha in qualche modo frenato lo stesso impulso normativo innovativo da parte delle Regioni, le quali pertanto si sono per lo più limitate a garantire le prestazioni minime previste dalla disciplina nazionale<sup>266</sup>.

La conseguenza è stata la limitata attuazione dello stesso collocamento mirato, così come definito e delineato dall'art. 2, l. n. 68 del 1999.

Tuttavia, a fronte di una generalizzata delega di competenze ai livelli territoriali, la legge

---

<sup>264</sup> MARESCA A., *Rapporto di lavoro dei disabili e assetto dell'impresa*, in CINELLI M.-SANDULLI P. (a cura di), cit., 29; TULLINI P., *Uffici pubblici, organizzazioni no profit e collocamento dei disabili*, cit., 699 ss.; NOGLER L., *Le competenze legislative delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano*, in CINELLI M.-SANDULLI P. (a cura di), cit., 473 ss.; GAROFALO D., *L'iniziativa legislativa in tema di mercato del lavoro nel decennio 1991-2001*, in *Dir rel. ind.*, 2006, 4, 1090 ss.; GAROFALO D., *Disabili e Regioni*, in *Adapt, Working Paper*, 2008, n. 53, 2, reperibile al sito internet [www.fmb.unimore.it](http://www.fmb.unimore.it).

<sup>265</sup> DI STASI A., *Il diritto al lavoro dei disabili e le aspettative tradite del "collocamento mirato"*, cit., 901.

<sup>266</sup> Tra le altre, v. Corte Cost. 14 luglio 2016, n. 175, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 3, l. r. Puglia 23 marzo 2015, n. 12, nella parte in cui annoverava tra i beneficiari del collocamento obbligatorio anche i conviventi *more uxorio* e i genitori delle vittime della mafia, della criminalità organizzata, del terrorismo e del dovere, nonché dell'art. 8, commi 1 e 3, della stessa legge, nella parte in cui accordava ai medesimi soggetti permessi retribuiti per cento ore annue e parificava le ore di assenza a normali ore di lavoro, anche ai fini previdenziali.

n. 68 del 1999, ha mantenuto in capo allo Stato, per il tramite degli Ispettorati Territoriali del Lavoro (già Direzioni Territoriali del Lavoro, e prima ancora Direzioni Provinciali del Lavoro), alcune importanti prerogative, configurando un sistema misto per l'inserimento lavorativo dei disabili, in parte statale e in parte regionale<sup>267</sup>. In particolare, a detti uffici statali territoriali sono riservati i compiti di disporre la decadenza del soggetto disabile dal trattamento di disoccupazione e la sua cancellazione dalle liste del collocamento, così come di ricevere la comunicazione almeno mensile sul mancato adempimento dell'obbligo di impiego, di redigere il verbale da trasmettere agli uffici competenti e all'autorità giudiziaria in caso di mancata assunzione da parte del datore di lavoro obbligato, nonché di irrogare le sanzioni amministrative ai soggetti obbligati inadempienti, in tal caso realizzandosi uno scollamento tra il potere di accertare, contestare e sanzionare e quello di gestione del collocamento che invece spetta agli enti territoriali. Inoltre, compete all'INPS il compito di gestire le domande di incentivi alle assunzioni di cui all'art. 13, per cui è prevista l'istituzione di un Fondo per il diritto al lavoro dei disabili presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali<sup>268</sup>.

Invece, le funzioni devolute alla potestà normativa della Regioni riguardano la riqualificazione professionale, qualora sia necessaria, la costituzione della Commissione e del Comitato Tecnico di valutazione, la fissazione delle modalità per la formazione delle graduatorie, per l'iscrizione nelle liste, per l'inoltro delle richieste di assunzione, per la stipulazione delle convenzioni, per la concessione della sospensione o dell'esonero parziale, per la concessione di agevolazioni e finanziamenti, nonché la costituzione e il funzionamento del Fondo regionale per l'occupazione dei disabili e le modalità per l'esecuzione dei versamenti<sup>269</sup>.

Si tratta per lo più di questioni procedurali e operative, ma la cui importanza non può essere sottovalutata, ai fini dell'effettività del sistema di collocamento.

Innanzitutto, il fatto che ai sensi dell'art. 8, comma 4, l. n. 68 del 1999, le Regioni debbano definire le modalità di valutazione degli elementi che concorrono alla formazione delle graduatorie, seppure nel rispetto delle linee generali fornite dall'art. 1, comma 4, comporta che i criteri e i punteggi adottati dalle varie Regioni non siano uniformi. Nonostante, in linea di massima, i criteri prioritari riguardino l'anzianità di iscrizione nelle liste, le condizioni economiche e patrimoniali, i carichi di famiglia, il grado di invalidità, e le difficoltà di locomozione, a seconda della priorità accordata

---

<sup>267</sup> GAROFALO D., *Disabili e Regioni*, cit., 3

<sup>268</sup> V. art. 10, comma 6, art. 6, comma 1, ultimo periodo, art. 9, comma 8, art. 13, art. 15, comma 2, l. n. 68 del 1999

<sup>269</sup> Art. 4, comma 6, art. 5, comma 7, art. 6, comma 2, lett. b), art. 8, comma 4, art. 14, l. n. 68 del 1999

all'uno o all'altro elemento si avrà un diverso concorso tra i criteri sociali, quelli economici e quelli relativi alla disabilità in senso stretto<sup>270</sup>.

Altri elementi di differenziazione tra le discipline regionali riguardano il numero di richieste nominative che possono essere previste dalle convenzioni (anche se ora la legge ha generalizzato tale modalità di assunzione), oppure i momenti di accertamento, perdita, conservazione o sospensione dello stato di disoccupazione, che rappresenta un requisito essenziale per poter beneficiare della disciplina sul collocamento obbligatorio, nonché le condizioni che il datore di lavoro deve rispettare per poter stipulare le convenzioni *ex art.* 11, l. n. 68 del 1999, e la disciplina delle modalità per la stipulazione delle convenzioni previste dall'art. 14, d.lgs. n. 276 del 2003<sup>271</sup>.

Una certa preoccupazione è stata manifestata anche con riguardo alla disciplina delle compensazioni territoriali e degli esoneri parziali dall'obbligo di impiego. Questi ultimi, potendo essere concessi a fronte del versamento di un contributo economico a valere sul Fondo regionale, finiscono per costituire una forma di finanziamento delle politiche regionali, rendendo necessario un intervento legislativo statale per la determinazione dei criteri per la loro concessione, al fine di garantire un maggiore equilibrio e uniformità territoriale, rimanendo alle Regioni il solo compito di stabilire le modalità di pagamento e riscossione dei versamenti<sup>272</sup>.

Per comprendere il grado di attuazione e di effettività della legge n. 68 del 1999 a livello regionale non si può prescindere dal dato statistico, il quale, con riferimento alle aree geografiche del nostro Paese, dimostra come il grado di (in)occupazione delle persone con disabilità non sia uniforme sul territorio nazionale, con risultati migliori (seppure non appaganti) nelle Regioni del nord e del centro Italia e risultati più deludenti nelle Regioni meridionali, dove peraltro il numero dei soggetti disabili iscritti nelle liste per il collocamento è di molto superiore rispetto alle prime<sup>273</sup>.

---

<sup>270</sup> GAROFALO D., *Disabili e Regioni*, cit., 4, in cui si evidenzia il rischio che, ove la formazione della graduatoria prediliga i parametri socio-economici, i soggetti con un grado di invalidità più grave possano essere svantaggiati, ad esempio perché sprovvisti di carichi familiari, e che quindi possano trovare una tutela solo attraverso lo strumento convenzionale

<sup>271</sup> GAROFALO D., *op. cit.*, 6

<sup>272</sup> TULLINI P., *Uffici pubblici, organizzazioni no profit e collocamento dei disabili*, cit., 707

<sup>273</sup> V. Appendice - Allegato B "*Tabella riepilogativa dei dati statistici relativi alle persone con disabilità in cerca di un'occupazione e avviate al lavoro in Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Emilia Romagna, Marche e Campania*", in cui si riportano i dati statistici presi in considerazione, reperibili al sito internet <http://dati.disabilitàincifre.it>, che sono i dati Istat riferiti agli anni dal 2006 al 2011, integrati e aggiornati con i dati relativi agli anni 2012 e 2013, risultanti dalla VII Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 12 marzo 1999, n. 68 "norme per il diritto al lavoro dei disabili" per gli anni 2012 - 2013, redatta dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ai sensi dell'art. 21, l. n. 68 del 1999 e sulla base dell'attività di indagine realizzata dall'ISFOL, reperibile al sito internet [www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it).

Il generale *trend* negativo dei livelli di occupazione dei soggetti disabili è dovuto anche (ma non solo) agli effetti negativi prodotti dalla recente (e non ancora superata) crisi economica<sup>274</sup>; in effetti, quest'ultima, a partire dal 2008, ha prodotto un aumento generalizzato della disoccupazione in tutti i settori e con riguardo a tutte le categorie di lavoratori, e, a maggior ragione, ha influito su soggetti appartenenti alle categorie più deboli, come i disabili, oltre ad aver contribuito all'allargamento della platea delle c.d. persone svantaggiate<sup>275</sup>.

Sconfortanti sono i dati relativi alle assunzioni da parte di datori di lavoro non sottoposti all'obbligo di impiego<sup>276</sup> e all'utilizzo del modello convenzionale quale modalità prescelta per l'avviamento lavorativo, nonostante, a partire dalla riforma del 2007, il legislatore abbia cercato di valorizzare questi aspetti, a testimonianza anche di una scarsa solidarietà sociale e della difficoltà di utilizzare, in concreto, quei modelli che in linea teorica erano stati pensati proprio per il superamento di tali problematiche<sup>277</sup>.

#### **4. Politiche regionali e risorse economiche.**

Le Regioni più virtuose, pur nella consapevolezza della modestia dei risultati, sono quelle in cui vi è stata un'azione territoriale volta al miglioramento degli *standard* fissati dalla disciplina nazionale<sup>278</sup>.

In questi casi, le iniziative sono state di tipo promozionale e hanno agito soprattutto in

---

<sup>274</sup> In generale, sui riflessi negativi della crisi economica e sulla necessità di tutelare la libertà e la dignità delle persone a rischio di esclusione sociale, v. BRONZINI G.-CAMPANELLA P., *Introduzione* (al tema "Il lavoro tra bisogno e libertà: nuove povertà, reddito e attivazione, prospettive di inclusione sociale"), in *Riv. giur. lav.*, 2016, 4, 687 ss.

<sup>275</sup> La percentuale di persone con disabilità avviate al lavoro risulta circa del 7% in Lombardia, dell'8% in Friuli-Venezia Giulia, del 15% in Emilia Romagna, del 6% nelle Marche, e nemmeno dell'1% in Campania.

<sup>276</sup> I lavoratori disabili assunti da datori di lavoro non sottoposti all'obbligo di impiego risultano essere circa l'1% in Lombardia, Emilia Romagna e Friuli-Venezia Giulia, mentre nemmeno l'1% nella Marche e in Campania.

<sup>277</sup> I dati forniti dalla *VII Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 12 marzo 1999*, cit., 159 ss., riportano che nella Regione Friuli-Venezia Giulia sono state adottate solo convenzioni *ex art.* 11, comma 1, e 4, l. n. 68 del 1999, così come nelle Regioni Campania e Marche; nelle Regioni Emilia Romagna e Lombardia, a fianco delle convenzioni stipulate ai sensi dello stesso art. 11, ne risultano, seppure in numero minoritario, di adottate *ex art.* 14, d.lgs. n. 276 del 2003; mentre, risultano inutilizzate le convenzioni di cui agli artt. 12 e 12 *bis*, l. n. 68 del 1999.

<sup>278</sup> V. l. r. Friuli-Venezia Giulia 10 aprile 2001, n. 12 "*Disposizioni in materia di diritto al lavoro dei disabili, di telelavoro e in materia previdenziale*" (pubblicata nel B.u.r. n. 15 dell'11 aprile 2001, suppl. straordinario); l. r. Lombardia 4 agosto 2003, n. 13 "*Promozione all'accesso al lavoro delle persone disabili e svantaggiate*" (pubblicata nel B.u.r. n. 32 dell'8 agosto 2003, suppl. ord. n. 1); l. r. Emilia Romagna 25 febbraio 2000, n. 14 "*Promozione all'accesso al lavoro delle persone disabili e svantaggiate*" (pubblicata nel B.u.r. n. 35 del 29 febbraio 2000); l. r. Marche 3 aprile 2000, n. 24 "*Norme per favorire l'occupazione dei disabili*" (pubblicata nel B.u.r. n. 41 del 13 aprile 2000), già abrogata dalla l. r. Marche 25 gennaio 2005, n. 2 "*Norme regionali per l'occupazione, la tutela e la qualità del lavoro*" (pubblicata nel B.u.r. n. 14 del 10 febbraio 2005).

due direzioni: da un lato, prevedendo percorsi personalizzati per favorire l'accesso al mondo del lavoro c.d. ordinario, grazie anche a misure di tipo formativo, e, dall'altro lato, incentivando l'utilizzo del modello convenzionale e il coinvolgimento delle cooperative sociali per l'inserimento lavorativo delle persone con disabilità più gravi, anche con incentivi di tipo economico<sup>279</sup>.

Sono soprattutto le Regioni settentrionali e centrali ad aver adottato strumenti promozionali deputati a conferire una maggiore effettività alla disciplina nazionale del collocamento mirato. Nelle Regioni meridionali le iniziative sono state più deboli e meno ambiziose. Pur in presenza di leggi regionali *ad hoc*, l'inefficienza dell'apparato amministrativo unita a una scarsa sensibilità del mondo imprenditoriale, ha portato al sorgere di iniziative private di carattere sociale, soprattutto nel settore agricolo, volte a offrire un'occasione di lavoro alle persone con disabilità<sup>280</sup>.

Nel caso della Regione Campania, ove insiste una situazione allarmante, le difficoltà, dovute a ragioni non soltanto economiche ma anche culturali e sociali, hanno portato solo di recente alla programmazione di "campagne promozionali", rivolte a imprese, professionisti e associazioni, finanziate mediante il Fondo regionale per il lavoro dei disabili, e volte a diffondere i contenuti della l. n. 68 del 1999, con particolare riguardo ai benefici economici e contributivi di cui i datori di lavoro possono godere e all'istituto delle convenzioni<sup>281</sup>.

In ogni caso, il generale recepimento a livello territoriale della disciplina nazionale ha garantito i servizi minimi del collocamento mirato in tutte le realtà regionali.

La messa a punto di interventi ulteriori e la scelta del modello da attuare varia in funzione delle problematiche avvertite come di preminente interesse a livello territoriale. Indicativa

---

<sup>279</sup> GAROFALO D., *La legislazione regionale sul lavoro e sull'occupazione dell'ultimo decennio*, in *Dir. merc. lav.*, 2010, 3, 441 ss., e in particolare 467 ss.

<sup>280</sup> Sulle "buone pratiche" poste in essere nelle Regioni del sud Italia da parte di soggetti privati, v. MARINO T., *Sud e impresa sociale: disabili che creano impresa*, in *Imp. soc.*, 2010, 2, 104 ss.; PETRALIA A., *Lotta alla mafia ed inclusione dei soggetti svantaggiati: le cooperative Libera Terra*, in *Imp. soc.*, 2010, 2, 109 ss.

<sup>281</sup> Nella Regione Campania, v. la d.g.r. 30 marzo 2001, n. 1370 "Regolamento recante criteri attuativi per l'applicazione della legge 12 marzo 1999, n. 68", la d.c.r.l. 28 marzo 2002, n. 15 "linee programmatiche per la stipula delle convenzioni di cui alla legge 68/99", il d.r. 22 dicembre 2003, n. 3806 di approvazione del "Progetto per una campagna di sensibilizzazione regionale in materia di legge 68/99", e, infine, la l. r. 18 novembre 2009, n. 14 (pubblicata nel B.u.r. n. 70 del 23 novembre 2009), con cui sono stati introdotti incentivi per l'assunzione di persone disabili, v. CAROLLO L., *La legge regionale campana per la qualità del lavoro*, in *Dir. rel. ind.*, 2010, 1, 241 ss.. La politica promozionale, si è sostanziata in Corsi di formazione sul sistema ICF, predisposizione di schede condivise tra gli operatori per la diagnosi funzionale dei lavoratori disabili, e giornate di studio. Risulta, invece, sospeso il Progetto interregionale avviato in collaborazione con le Regioni Lombardia, Valle d'Aosta e la Provincia autonoma di Bolzano per favorire la stabilità dei lavoratori disabili, v. *VII Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 12 marzo 1999*, cit., 336.

delle strategie politiche regionali è la tipologia di attività a cui sono destinate in prevalenza le risorse economico-finanziarie stanziare dalle singole Regioni.

Ai sensi dell'art. 14, l. n. 68 del 1999, ogni Regione ha istituito un proprio Fondo regionale per l'occupazione dei disabili, per il "finanziamento dei programmi regionali di inserimento lavorativo e dei relativi servizi". La norma, così come modificata dal d.lgs. n. 151 del 2015, dopo aver previsto la destinazione delle risorse agli enti che svolgono attività di sostegno e di integrazione lavorativa, e alle imprese a titolo di rimborso parziale delle spese per l'adozione degli accomodamenti ragionevoli necessari all'assunzione di persone con riduzione della capacità lavorativa superiore al 50%, dispone, con formula aperta, che al Fondo si possa accedere per finanziare qualsiasi tipo di attività o servizio di attuazione delle finalità del collocamento mirato. Allo stesso modo è previsto che il finanziamento del Fondo, oltre che per mezzo degli introiti derivanti dalle sanzioni amministrative e dai contributi esonerativi, possa avvenire anche tramite versamenti volontari da parte di fondazioni, enti privati o soggetti comunque interessati<sup>282</sup>.

Pertanto, le Regioni hanno ampia libertà nel definire gli stanziamenti al Fondo, nel programmare le attività e i servizi che si intendono finanziare e nel prevedere l'assegnazione delle risorse alle Province affinché li impieghino secondo le linee programmatiche definite<sup>283</sup>.

Sovente le risorse sono distribuite con precedenza a favore dei soggetti con disabilità più gravi, e dunque più difficilmente collocabili. Allo stesso modo, ne possono beneficiare anche gli altri soggetti, affetti da una disabilità più lieve, che pertanto non rientrano nel campo di applicazione della l. n. 68 del 1999. In tal modo, gli interventi finanziabili attraverso il Fondo risultano diversificati in ragione del grado di disabilità del soggetto.

Le risorse del Fondo possono essere attribuite ai datori di lavoro privati, anche non soggetti all'obbligo di impiego, a cooperative sociali e consorzi, a enti locali, a enti

---

<sup>282</sup> Le Regioni possono prevedere forme di finanziamento del Fondo ulteriori rispetto quelle previste dall'art. 14, l. n. 68 del 1999; tali maggiori risorse possono essere di provenienza regionale, nazionale o europea, purché vincolate al perseguimento delle finalità della legge.

<sup>283</sup> I criteri per l'assegnazione delle risorse economiche del Fondo alle Province variano da Regione a Regione. Ricorrente è il criterio della proporzione rispetto al numero di soggetti disabili iscritti nelle liste provinciali del collocamento mirato. Il sistema più complesso appartiene alla Lombardia, la quale opera il riparto sulla base dei dati statistici forniti dalle singole Province; in particolare, il 33% delle risorse è attribuito in base al numero dei disabili iscritti nelle liste del collocamento mirato, il 14% in base al numero dei posti di lavoro disponibili come risultano dai prospetti informativi inviati dalle imprese obbligate, il 10% in base al numero di avviamenti nominativi effettuati, il 33% in base all'ammontare dei contributi esonerativi versati dalle imprese, e il 10% di quota equa. Altra caratteristica della disciplina lombarda è che le risorse disponibili nel Fondo sono solo in parte assegnate alle Province, mentre l'altra parte resta gestita a livello regionale, v. l. r. Lombardia 4 agosto 2003, n. 13, cit..

pubblici economici, e in generale a tutti i soggetti pubblici o privati idonei a contribuire alla realizzazione degli obiettivi prefissati dalle normative nazionali e regionali sul collocamento mirato<sup>284</sup>.

Le iniziative finanziate dai Fondi regionali costituiscono espressione di vere e proprie misure di politica attiva del lavoro, la cui portata ed efficacia dipendono in maniera inevitabile dalla stessa capacità di auto-finanziamento delle Regioni.

## **5. I “modelli” regionali a confronto.**

### **5.1. Il “modello pubblicistico”. I percorsi personalizzati volti a favorire l’accesso dei disabili al mondo del lavoro c.d. ordinario.**

Alcune realtà territoriali del nord e centro Italia hanno previsto misure personalizzate atte a favorire l’incontro tra la domanda e l’offerta di lavoro. I modelli regionali più significativi, in termini di innovazione degli strumenti approntati, sono quelli delle Regioni Friuli-Venezia Giulia, Emilia Romagna e Marche.

In questi territori, si è posto con una certa forza e in via preliminare il problema di come garantire l’effettività della legge n. 68 del 1999 per quei soggetti che, pur rientrando nel campo di applicazione di tale normativa, risultano affetti da una disabilità di media gravità e che sarebbero potenzialmente in grado di operare in luoghi di lavoro c.d. ordinari.

Si tratta, per lo più, di servizi e strumenti posti in essere da operatori pubblici, rivolti alla persona disabile e calibrati in funzione delle singole esigenze, che vanno ad affiancare i

---

<sup>284</sup> V. l. r. Friuli-Venezia Giulia 9 agosto 2005, n. 18 “*Norme regionali per l’occupazione, la tutela e la qualità del lavoro*” (pubblicata nel B.u.r. n. 16 del 12 agosto 2005, suppl. straordinario), nonché il d.p.r. 30 settembre 2016, n. 186 “*Regolamento regionale che disciplina le modalità di concessione di contributi a valere sulle risorse del Fondo regionale per le persone con disabilità*”, il quale ricomprende tra i beneficiari anche i datori di lavoro privati non soggetti all’obbligo di assunzione, i lavoratori già in forza presso datori di lavoro privati, coloro che sono divenuti disabili in costanza del rapporto di lavoro, e coloro che subiscono un aggravamento delle proprie condizioni tali da incidere sul proseguimento del rapporto di lavoro; tra gli interventi finanziabili sono previste: l’assunzione e la stabilizzazione dei lavoratori disabili, misure di adeguamento del posto di lavoro, abbattimento barriere architettoniche, modalità di telelavoro, misure per l’accessibilità, la mobilità e lo spostamento, progetti di riabilitazione, attività di tutoraggio, attività formative per il personale dipendente che deve affiancare il soggetto disabile, tirocini e altri progetti innovativi finalizzati all’inserimento lavorativo. Anche la l. r. Marche 25 gennaio 2005, n. 2, cit., prevede che i contributi finanziati dal Fondo regionale possano essere concessi anche a datori di lavoro privati non soggetti all’obbligo di impiego; essa inoltre prevede, all’art. 27, una Commissione paritetica composta dai Dirigenti della struttura regionale competenti in materia di formazione professionale, politiche sociali, sanità pubblica e pari opportunità, il Direttore della scuola di formazione del personale regionale, i rappresentanti delle organizzazioni sindacali e delle associazioni datoriali maggiormente rappresentative a livello regionale, i rappresentanti delle associazioni rappresentative dei soggetti disabili, un rappresentante delle Province e i rappresentanti delle cooperative sociali di tipo b); tale Commissione paritetica ha il compito di garantire il regolare e imparziale utilizzo del Fondo e la valutazione tecnico-finanziaria dei progetti presentati.

c.d. servizi di base previsti dalla disciplina nazionale, allo scopo di potenziarne gli effetti.

Tali servizi consistono in veri e propri programmi personalizzati, elaborati e attuati dalle Province, dai Centri per l'impiego e dai Servizi sociali e sanitari.

Così, per esempio, la Regione Friuli-Venezia Giulia ha istituito il *Servizio di integrazione lavorativa*, finalizzato a “prendere in carico” il soggetto disabile e a favorirne l'inserimento lavorativo attraverso un percorso personalizzato, grazie anche a incentivi di natura economica<sup>285</sup>.

Il programma personalizzato, con il coinvolgimento diretto dei destinatari, delle famiglie, delle associazioni rappresentative dei loro interessi, delle parti sociali, delle istituzioni scolastiche, delle cooperative sociali e consorzi, individua le forme di sostegno adatte alla persona, che possono consistere in attività formative, misure di tutoraggio e accompagnamento.

Tra gli strumenti più utilizzati vi è l'attivazione di tirocini di orientamento e formazione o di inserimento o reinserimento lavorativo, così come previsti in particolare dalla Regione Emilia Romagna, che ne promuove l'avvio mediante il riconoscimento di un'indennità economica a favore del soggetto disabile e a carico del Fondo regionale<sup>286</sup>.

---

<sup>285</sup> V. l. r. Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2005, cit., che all'art. 43 ha previsto l'introduzione degli artt. 14 *bis* e *ter* alla l. r. n. 41 del 1996, con cui viene istituito il Servizio di integrazione lavorativa, finalizzato a) a percorsi propedeutici all'inserimento in luoghi normali di lavoro, e b) all'inserimento socio-lavorativo di soggetti che non possono essere inseriti a pieno titolo nella realtà lavorativa a causa della loro scarsa produttività, ma che comunque conservano una certa capacità lavorativa residua. Nel primo caso la retribuzione oraria del soggetto che partecipa al progetto è aumentata di 2 euro, mentre nella seconda ipotesi spetta un assegno “di incentivazione” pari a 200 euro mensili; inoltre, la partecipazione a tali progetti dà diritto all'uso gratuito dei mezzi pubblici necessari per spostarsi dall'abitazione al luogo di lavoro e, in ogni caso al rimborso delle spese sostenute per lo spostamento, nonché delle spese di mensa e pernottamento.

<sup>286</sup> V. Artt. 17 e 25 ss., l. r. Emilia Romagna n. 17 del 2005, cit., in cui si prevedono la durata massima del tirocinio per 24 mesi, l'elenco dei soggetti che possono istituirli, la cui è facoltà è subordinata all'essere in regola con la normativa di cui alla l. n. 68 del 1999, limiti quantitativi in relazione al numero di tirocini avviabili nelle unità produttive in base alla dimensione occupazionale delle stesse, nonché la corresponsione di una indennità al soggetto disabile per la partecipazione al tirocinio almeno pari a 450 euro mensili. Dalla *VII Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della l. n. 68 del 1999 a livello regionale*, cit., 225 ss., risulta come nella Regione Emilia Romagna si siano sviluppati singoli modelli provinciali. La Provincia di Reggio Emilia ha creato i c.d. “Nuclei Territoriali”, ovvero servizi di supporto all'inserimento lavorativo posti in essere da gruppi di lavoro, costituiti da operatori di servizi pubblici e privati, con il compito di prendere in carico la persona disabile e di svolgere colloqui di pre-inserimento o orientamento per la redazione di una scheda personale, definendo percorsi individuali di inserimento (v. Protocollo di intesa siglato dalla Provincia in data 22 settembre 2006); la Provincia di Rimini ha previsto per prima in Italia un servizio di trasporto gratuito casa-lavoro per le persone con disabilità non vedenti; la Provincia di Parma ha posto in essere il Servizio di inserimento lavorativo delle persone disabili a cui è collegata una Carta servizi personale da cui risultano tutti i servizi usufruiti dal soggetto. Anche nella Provincia di Modena sono presenti i *Servizi di Integrazione Lavorativa*, servizi privati svolti anche dalle cooperative sociali accreditate con funzione di sostegno e favoreggiamento del collocamento mirato di persone svantaggiate, anche disabili, per lo più su richiesta dei Servizi sociali; tuttavia, tali esperienze territoriali sono destinate

Grazie alle attività di tirocinio, pur non potendo costituire assolvimento della quota d'obbligo, l'impresa si trova, senza dover sopportare costi di remunerazione, a poter verificare in modo diretto le attitudini del soggetto, a beneficiare della sua attività, e a poter iniziare quel percorso di inserimento lavorativo che, in caso di esito positivo, alla scadenza del periodo di tirocinio potrebbe culminare con l'inserimento nell'organizzazione produttiva.

Caratteristiche fondamentali di tale modello sono la centralità della persona con disabilità e l'importanza riconosciuta alle attività di formazione con finalità di inserimento lavorativo<sup>287</sup>.

Merita di essere segnalato lo strumento previsto dalla legge Regione Marche, il quale consiste nell'assegnazione di *Borse Lavoro* a soggetti laureati o diplomati, che versino in stato di disoccupazione, per l'attivazione di esperienze lavorative presso studi professionali, imprese, associazioni, organizzazioni *no profit*, o datori di lavoro pubblici<sup>288</sup>. La persona disabile viene inserita in un ambiente di lavoro, scelto anche con il coinvolgimento della famiglia, in cui ha la possibilità di svolgere un'esperienza formativa

---

a scomparire, con riguardo ai soggetti disabili rientranti nel capo di applicazione della legge n. 68 del 1999, quando andrà a regime il sistema di gestione del collocamento "pubblicistico" delineato dalla l. r. n. 14 del 2015. La *ratio* di tale scelta potrebbe risiedere nella volontà di riportare una certa uniformità nel territorio della regione, a fronte delle singole e diversificate iniziative provinciali che si sono sviluppate fino a questo momento, peraltro nemmeno in tutte le province, v. *infra* par. 6.

<sup>287</sup> V., anche, l'art. 16, l. r. Marche n. 2 del 2005, cit., nonché l'art. 21, l. r. Lombardia 28 settembre 2006, n. 22 "*Il mercato del lavoro in Lombardia*" (pubblicata nel B.u.r. n. 40 del 3 ottobre 2006, suppl. straordinario n. 1), in cui è prevista la concessione di incentivi per attività formative anche a distanza.

<sup>288</sup> V. l. r. Marche n. 24 del 2000, cit. e l'art. 19, l. r. Marche n. 2 del 2005, cit.. Dalla *VII Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della l. n. 68 del 1999 a livello regionale*, cit., 285 ss., risulta che le province della Regione Marche hanno adottato progetti specifici per favorire l'inserimento lavorativo delle persone disabili. La Provincia di Ancona ha avviato un progetto di *stage* e tirocini formativi, promosso dalla Camera di Commercio, e ha attivato le c.d. "Borse Lavoro" per la realizzazione di esperienze lavorative; la Provincia di Pesaro-Urbino ha: a) istituito il Servizio di inserimento lavorativo per la valutazione e l'inserimento dei disabili, grazie a *tutor* che per massimo 24 mesi seguono le attività di tirocinio e monitorano l'inserimento graduale della persona nel contesto produttivo, b) creato una *Equipe* integrata per progettare percorsi di inserimento individuali, c) attivato le c.d. "Borse Lavoro", d) avviato tirocini presso organizzazioni *no profit* e imprese ordinarie, e) avviato progetti di alternanza scuola lavoro per gli alunni disabili di istituti scolastici superiori; la provincia di Ascoli Piceno e Fermo ha: a) istituito una figura *ad hoc* presso i Centri per l'impiego per la gestione dei rapporti con le imprese del territorio e la realizzazione di incontri volti a individuare i fabbisogni occupazionali, b) avviato il Progetto Anagrafe per l'aggiornamento delle schede personali degli iscritti alle liste di collocamento, c) messo a punto il sistema ICF per la valutazione della disabilità, d) attivato le c.d. "Borse Lavoro" per finanziare esperienze lavorative semestrali presso datori di lavoro privati e enti pubblici; la Provincia di Macerata ha previsto incentivi alle imprese e l'assegnazione di "Borse Lavoro" semestrali per la realizzazione di esperienze lavorative.

di preparazione al successivo, auspicato, collocamento lavorativo<sup>289</sup>.

Occorre sottolineare che tali strumenti, pur lodevoli nel loro intento e potenzialmente idonei a creare un'opportunità di lavoro concreta per il soggetto disabile, non costituiscono di per sé un rapporto di lavoro dal punto di vista giuridico, e nemmeno sotto il profilo economico. Si tratta infatti di misure per loro natura temporanea, i cui effetti rischiano di essere vanificati se non debitamente supportate da efficienti servizi di collocamento lavorativo in grado di far evolvere la misura appunto temporanea nella costituzione di un vero e proprio rapporto di lavoro subordinato.

## 5.2. Il “modello privatistico” e il ruolo delle cooperative sociali.

Il “modello privatistico”, caratterizzato dalla presenza a fianco degli uffici pubblici di soggetti di natura privata deputati a svolgere attività di supporto al collocamento mirato, è in prevalenza finalizzato al collocamento delle persone affette da disabilità gravi, che più difficilmente potrebbero trovare una collocazione nel mercato del lavoro c.d. ordinario, soprattutto grazie al coinvolgimento delle cooperative sociali di cui all'art. 1, comma 1, lett. b), l. 8 novembre 1991, n. 381<sup>290</sup>.

Innanzitutto, esso sfrutta le tipologie di convenzione previste dalla legge n. 68 del 1999, a cui si aggiunge quella prevista dall'art. 14, d.lgs. n. 276 del 2003.

In generale, le leggi regionali si sono limitate a conformarsi al già dettagliato contenuto delle disposizioni normative nazionali, demandando alle Province il compito di predisporre modelli *standard* di “convenzione-tipo”, modalità questa sintomatica di quell'approccio tipicamente burocratico degli uffici pubblici che ha finito per limitare le potenzialità dello strumento convenzionale a vantaggio di modelli predeterminati e uniformi. Anche se non sono mancate regole di dettaglio finalizzate a migliorare la

---

<sup>289</sup> Il progetto “Borsa Lavoro” della Regione Marche è avviato con il coinvolgimento, oltre che della famiglia del soggetto disabile, di un ente *ad hoc*, l'UMEA (Unità multidisciplinare dell'età adulta). L'andamento del tirocinio è controllato attraverso la pianificazione di momenti di verifica, v. PULITI G., *Considerazioni sull'esperienza del “Tirocinio Borsa Lavoro”*, in *Dir. lav. Marche*, 2007, 2-3, 292 ss., in cui si riportano i dati relativi all'applicazione di tale esperienza nel Comune di Macerata, ove fino al 2007 risultavano attivate 41 Borse divise tra pubbliche amministrazioni e privati, soprattutto cooperative sociali. Se si scontano quelle attivate a favore di soggetti con ridotte capacità lavorative, per cui lo strumento svolge più una funzione socio-assistenziale che non di inserimento lavorativo, per tutti gli altri utenti si tratta a tutti gli effetti di un tirocinio pre-lavorativo. Sennonché, i dati hanno mostrato come raramente dal tirocinio originino rapporti di lavoro, soprattutto nel pubblico impiego.

<sup>290</sup> In generale, sulla disciplina delle cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381, v. MARIANI M., *La legge 8 novembre 1991, n. 381 sulle cooperative sociali*, cit., 209 ss.; PAOLUCCI L. F., *Disciplina delle cooperative sociali. Legge 8 novembre 1991, n. 381*, cit., 1351 ss.; DONDI G., *Sul lavoro nelle cooperative sociali*, in *Riv. giur. lav.*, 1999, 1, 549 ss.; PIZZOFERRATO A., *Il lavoro nel settore non profit: profili individuali*, in CARINCI F. (a cura di), cit., 107 ss.; BANO F., voce *Cooperative sociali*, in *Dig. disc. priv. sez. comm.*, Agg., 2000, 232 ss.; DEL PUNTA R., *Diritto del lavoro e terzo settore*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2001, 1, 329 ss.

normativa nazionale, per esempio, prevedendo che le convenzioni possano avere una durata superiore rispetto a quella prevista dalla l. n. 68 del 1999<sup>291</sup>.

In effetti, la auspicata collaborazione tra gli uffici competenti, le imprese del territorio obbligate e le cooperative sociali non ha prodotto i risultati attesi in termini di effettività del collocamento lavorativo delle persone con disabilità. Nonostante la riforma dei modelli convenzionali previsti dagli artt. 12 e 12 bis, l. n. 68 del 1999, ad opera della l. 24 dicembre 2007, n. 247<sup>292</sup>, significativa di come il legislatore abbia inteso valorizzare il ricorso a tale strumento ampliando il coinvolgimento di soggetti privati nella realizzazione della funzione pubblica di collocamento, il modello di convenzione che risulta essere più utilizzato è quello bilaterale previsto dall'art. 11, comma 1, l. n. 68 del 1999, concluso tra gli uffici competenti e datori di lavoro al fine di programmare le future assunzioni obbligatorie, oppure quello trilaterale di cui all'art. 14, d.lgs. n. 276 del 2003<sup>293</sup>.

Sono state soprattutto le Regioni settentrionali a cercare di promuovere l'utilizzo dello strumento convenzionale e il coinvolgimento attivo delle cooperative sociali di cui all'art. 1, comma 1, lett. b), l. n. 381 del 1991, "al fine di raccordare le istanze dei disabili con quelle delle imprese", anche attraverso vere e proprie forme di sostegno a favore di tali realtà lavorative<sup>294</sup>.

La Regione Emilia Romagna ha regolamentato l'inserimento lavorativo mediante la

---

<sup>291</sup> Art. 6, comma 2, ultima parte, l. r. Lombardia n.13 del 2003, cit., in cui si prevede che le convenzioni stipulate ex art. 12 l. n. 68 del 1999, possano estendersi fino a ventiquattro mesi, prorogabili di ulteriori dodici mesi; Art. 3, d.g.r. Friuli-Venezia Giulia 28 luglio 2006, n. 1810, in cui, per favorire la conclusione di convenzioni ex art. 11, l. n. 68 del 1999, si prevede che la durata pattuita possa essere di ventiquattro mesi, per i datori di lavoro che occupano da 15 a 50 dipendenti, o di trentasei mesi, per i datori di lavoro con più di 50 dipendenti, con possibilità di scaglionare le assunzioni durante tutta la durata della convenzione e di ottenere una proroga dei termini fino a sessanta mesi in caso di situazioni imprevedibili e di difficoltà.

<sup>292</sup> BELLAVISTA A., *Il protocollo sul welfare e il diritto al lavoro dei disabili*, in LA MACCHIA C. (a cura di), cit., 255 ss.

<sup>293</sup> Nelle Regioni prese in esame ai fini della comparazione (Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Emilia Romagna, Marche e Campania) non risultano essere state utilizzate le convenzioni di cui agli artt. 12 e 12 bis, l. n. 68 del 1999, mentre risulta scarso l'utilizzo di quelle previste dall'art. 11, comma 4, l. n. 68 del 1999 e dall'art. 14, d.lgs. n. 276 del 2003, v. *VII Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della disciplina sul collocamento mirato nelle Regioni*, cit., 159 ss.

<sup>294</sup> Art. 6, l. r. Lombardia n. 13 del 2003, cit., in cui si prevede che le Province individuino forme di sostegno a favore delle cooperative sociali che intendano favorire l'inserimento lavorativo dei disabili più gravi attraverso la stipula delle convenzioni previste dall'art. 12, l. n. 68 del 1999. La l. r. Lombardia n. 22 del 2006, cit., ha aggiunto l'art. 6 bis alla l. r. n.13 del 2003, cit., prevedendo che la Giunta Regionale provveda alla validazione delle convenzioni stipulate ai sensi dell'art. 14, d.lgs. n. 276 del 2003 sulla base di specifici parametri ivi indicati, quali il valore unitario delle commesse che possono essere dedotte in convenzione, limiti quantitativi di copertura della quota d'obbligo, modalità di adesione alle convenzioni da parte dei datori di lavoro, e le modalità di individuazione dei disabili più gravi. La medesima previsione risulta contenuta nell'art. 40, l. r. Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2005, cit.

convenzione di cui all'art. 14, d.lgs. n. 276 del 2003, adottando un'apposita Convenzione quadro per l'inserimento lavorativo in cooperative sociali di tipo b) o loro consorzi delle persone con disabilità più gravi certificate a norma della legge n. 104 del 1992 e con disabilità psichiche o intellettive. Le convenzioni di inserimento lavorativo hanno struttura trilaterale e vengono stipulate tra i Centri per l'impiego (ora Agenzia Regionale per il Lavoro), le imprese e le cooperative sociali o consorzi, che assumono i lavoratori disabili in proporzione alle commesse ricevute o pattuite. Trattandosi di persone con disabilità grave, l'assunzione dei lavoratori è effettuata dalla cooperativa ma possono essere computati dall'impresa per l'assolvimento della quota d'obbligo nella misura massima del 30% della riserva e solo se l'impresa abbia adempiuto agli obblighi di assunzione della quota rimanente; la convenzione può essere utilizzata anche dalle imprese che occupano da 15 a 35 dipendenti per l'assunzione dell'unico lavoratore disabile a cui sono tenute, se vi siano motivi organizzativi e/o tecnici che non rendano possibile la sua assunzione da parte dell'azienda obbligata. Le Convenzioni devono avere una durata minima di 12 mesi e alla loro scadenza le imprese possono assumere il soggetto disabile entro i successivi 60 giorni, prorogare la prima convenzione per un periodo non inferiore a 24 mesi, affidare alla cooperativa sociale ulteriori commesse di lavoro e procedere alla stipula di nuove convenzioni, oppure ricorrere agli altri strumenti previsti dalla l. n. 68 del 1999<sup>295</sup>. Appare significativo che mentre il valore della commessa è determinato sulla base del costo del lavoro calcolato sul trattamento retributivo previsto dal CCNL applicato dall'impresa committente per la categoria di inquadramento attribuibile in relazione alle mansioni oggetto della commessa stessa e aumentato del 20%, il trattamento economico della persona disabile in cooperativa è determinato in base a quanto previsto dal CCNL della cooperativa stessa, con il rischio di una retribuzione più bassa rispetto a quella a cui il lavoratore avrebbe diritto se fosse assunto presso il datore di lavoro obbligato<sup>296</sup>.

---

<sup>295</sup> V., art. 22, l. r. Emilia Romagna n. 17 del 2005, cit.. Il procedimento prevede che i datori di lavoro presentino all'ufficio competente la convenzione redatta secondo la modulistica *standard*; l'Ufficio nei 30 giorni successivi deve controllare la regolarità della richiesta e verificare la disponibilità nelle proprie liste di lavoratori in possesso delle caratteristiche richieste; qualora essi siano individuati e abbiano dato la loro disponibilità all'inserimento in cooperativa, l'Ufficio procede alla convocazione di entrambe le parti per la stipula della convenzione trilaterale. Qualora il datore di lavoro abbia proceduto a richiesta nominativa, occorre il *nulla osta* dell'Ufficio previa verifica della sussistenza di una disabilità grave o mentale. In caso di indisponibilità di lavoratori disabili da poter inserire, l'Ufficio deve comunicarlo al datore di lavoro, il quale dovrà ottemperare all'obbligo di impiego nei successivi 60 giorni.

<sup>296</sup> Tale contrasto risulta evidente nella Provincia di Modena. Qui, le rappresentanze sindacali delle cooperative sociali e i sindacati comparativamente più rappresentativi dei lavoratori (CGIL, CISL, UIL) hanno sottoscritto un accordo sindacale secondo cui la retribuzione delle persone svantaggiate, anche disabili, che operano nelle cooperative sociali di tipo b) varia in base alla

### 5.3. La “Dote Lavoro” in Lombardia.

La massima espressione del “modello privatistico” si è avuta nella Regione Lombardia, la quale ha fondato su di esso le proprie strategie di politica attiva, coinvolgendo non solo i soggetti del c.d. privato-sociale, ma anche altri operatori privati in un’ottica di cooperazione con gli uffici pubblici.

Una particolare attenzione merita l’iniziativa c.d. *Dote Lavoro – Persone con disabilità*<sup>297</sup>.

Tra le sue peculiarità, rispetto al sistema di collocamento mirato delineato dalla legge n. 68 del 1999, in cui la persona disabile assume il ruolo di mero spettatore destinatario delle regole ivi previste, vi è il coinvolgimento attivo del soggetto nel suo processo di inserimento lavorativo.

Il meccanismo ricalca quello previsto dalla più generale misura della *Dote Lavoro*, di cui costituisce una *species*<sup>298</sup>. In particolare, il soggetto interessato deve presentare una richiesta di attivazione della dote, a cui segue la verifica da parte del soggetto accreditato circa la sussistenza dei requisiti necessari, e, infine, l’erogazione delle somme in

---

capacità produttiva che il soggetto acquisisce nel tempo. In particolare, al momento dell’inserimento presso la cooperativa viene redatto un *progetto personalizzato* sulla base del quale viene determinato il trattamento economico. Se è necessaria una forte attività formativo-educativa e l’assunzione è per lo più volta al recupero sociale del soggetto, il trattamento economico è pari al 35% della retribuzione prevista dal CCNL per il livello di inquadramento, che potrà essere aumentato di 5 punti per semestre nel caso del raggiungimento degli obiettivi intermedi fissati nel Piano; se il soggetto è potenzialmente adatto al lavoro, il trattamento economico è pari al 65% della retribuzione il 1° anno, al 75% il 2° anno, al 90% il 3° anno e al 100% dal 4° anno, a meno che non siano rispettati gli obiettivi del Piano; infine, per i soggetti più capaci e autonomi per cui non c’è bisogno del continuo affiancamento di un *tutor*, il trattamento economico è pari al 90% della retribuzione il 1° anno e al 100% a partire dal 2° anno, in caso di sito positivo delle verifiche periodiche, v. *Allegato al contratto integrativo provinciale sottoscritto a Modena il 27 aprile 2015 e il relativo Protocollo aggiuntivo*.

<sup>297</sup> Come risulta dalla *VII Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione regionale della legge n. 68 del 1999*, cit., 159 ss., nel 2008 è stata attivata la “Dote lavoro per le persone con disabilità di tipo psichico” (v. d.d.u.o. 7 luglio 2008, n. 7296 “*Approvazione dell’avviso e delle relative modalità di attuazione per la realizzazione di una politica volta a favorire l’inserimento e l’occupazione dei lavoratori con disabilità psichica*”, pubblicato nel B.u.r. n. 29 del 14 luglio 2008), mentre l’anno successivo è stata attivata la “Dote lavoro per persone con disabilità” (v. d.d.u.o. 18 marzo 2009, n. 2651 “*Approvazione dell’avviso Dote Lavoro persone con disabilità e delle relative modalità di attuazione per favorire l’inserimento lavorativo e il sostegno all’occupazione dei disabili*”, pubblicato nel B.u.r. n. 12 del 24 marzo 2009, suppl. straord. n. 12).

<sup>298</sup> La disciplina della “Dote Lavoro” è contenuta in un atto di programmazione, il “*Piano d’azione regionale 2007-2010*”, approvato con d.c.r. 10 luglio 2007, n. VIII/404 (pubblicato nel B.u.r. 30 luglio 2007, n. 31, suppl. ord.). Il sistema è stato sperimentato nel campo dell’istruzione e poi esteso alla formazione professionale e all’inserimento lavorativo (v., rispettivamente, “Dote Scuola”, “Dote Formazione” e “Dote Lavoro”). In generale, sul sistema “Dote Lavoro” in Lombardia, v. VIOLINI L.-CERLINI S., *Il sistema della “Dote” in Lombardia: prime riflessioni su un’esperienza in atto*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2011, 1, 43 ss.; CANAVESI G., *La “Dote Lavoro” in Lombardia: un nuovo modello di politiche del lavoro?*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2011, 1, 59 ss.; NAPOLI M., *Riflessioni sul sistema della “dote lavoro” in Lombardia*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2012, 1, 63 ss.; GIUBILEO F., *Il modello di welfare occupazionale in Lombardia*, Emil, Bologna, 2013.

proporzione ai servizi forniti dagli stessi soggetti accreditati. La *Dote* è predeterminata dalla Regione con riguardo alla durata e all'ammontare del finanziamento, ma viene erogata dai c.d. soggetti accreditati, operatori pubblici e privati, in possesso di determinati requisiti, autorizzati dalla Regione stessa<sup>299</sup>. Tali soggetti svolgono un ruolo centrale. Il soggetto interessato può scegliere tra i vari operatori accreditati quello a cui rivolgersi perché lo prenda "in carico" e rediga insieme a lui il *Piano di inserimento personalizzato* (PIP), ovvero un programma, che deve essere sottoscritto dal disabile e accettato dalla Regione, e che individua le attività e i servizi necessari al raggiungimento degli obiettivi prefissati<sup>300</sup>.

La *Dote lavoro per le persone con disabilità*<sup>301</sup>, consente al beneficiario di usufruire dei servizi al lavoro, di formazione, di tutoraggio, di accompagnamento e di acquistare gli ausili necessari. Tali servizi sono erogati dagli operatori, anche privati, accreditati dalla Regione ai sensi della l. r. n. 22 del 2006<sup>302</sup>. I destinatari della Dote sono i soggetti di cui all'art. 1, comma 1, l. n. 68 del 1999, disoccupati o inoccupati e iscritti negli elenchi del collocamento mirato istituiti presso i Centri per l'impiego provinciali della Lombardia; tra di esse si distinguono due categorie di persone: quelle con una disabilità inferiore al 79% e quelle con una disabilità superiore al 79% o affette da minorazioni psichiche e portatori di handicap intellettuale con una riduzione della capacità lavorativa superiore al 45%. Le Doti assegnabili sono programmate dalla Regione, la quale provvede alla loro suddivisione per ciascuna Provincia, in base al numero di persone iscritte nelle liste di collocamento, alla quantità di domande di attivazione di Dote e al grado di disabilità del

---

<sup>299</sup> FONTANA G., Sub *Art. 7, Accreditementi*, in GRAGNOLI E.-PERULLI A. (a cura di), cit., 149 ss.

<sup>300</sup> CANAVESI G., *La "Dote Lavoro" in Lombardia: un nuovo modello di politiche del lavoro?*, cit., 59 ss.

<sup>301</sup> La "Dote lavoro per persone con disabilità" ha incorporato la "Dote Lavoro per le persone con disabilità psichica". Quest'ultima era rivolta ai minorati psichici e portatori di *handicap* intellettuale con una diminuzione della capacità lavorativa superiore al 45% e si componeva di due tipologie di intervento, la "Dote Assunzione" per l'inserimento nelle cooperative sociali di tipo b), a tempo indeterminato o per almeno 12 mesi, con un finanziamento massimo di 9.500 euro utilizzabile per l'elaborazione del Piano di intervento personalizzato, il Servizio di inserimento lavorativo e il Servizio di accompagnamento, attraverso un accompagnatore interno alla cooperativa che possa assistere il beneficiario sul posto di lavoro, e la "Dote Occupazione" per i soggetti che alla data di pubblicazione dell'avviso di dote erano già occupati in una cooperativa sociale di tipo b) con un contratto a tempo indeterminato o determinato per almeno 12 mesi, in cui il valore della Dote variava a seconda del numero totale di lavoratori disabili assunti presso la cooperativa e poteva essere impiegato per l'elaborazione del Piano di intervento personalizzato, il Servizio di sostegno all'occupazione, ovvero interventi della cooperativa finalizzati al mantenimento del posto di lavoro, e il Servizio di accompagnamento, v. *VII Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge n. 68 del 1999 a livello regionale*, cit., p. 172 ss.

<sup>302</sup> Per un commento alla l. r. Lombardia n. 22 del 2006, v. VARESI P.A., *La nuova legge di politica del lavoro della Lombardia*, in *Dir. prat. lav.*, 2007, 7, inserto

destinatari, con favore per le persone con disabilità psichica o superiore al 79%<sup>303</sup>.

Il sistema è organizzato in due fasi distinte e consequenziali, che prevedono la nomina di un *tutor* qualificato che segua la persona in tutto il percorso: la prima consiste nell'individuare e concretizzare gli interventi utili all'inserimento nel mondo del lavoro, mentre la seconda consiste nel sostegno alla permanenza nel mondo del lavoro ed è solo eventuale in quanto postula che sia conclusa in modo positivo la fase precedente con la sottoscrizione di un contratto di lavoro a tempo indeterminato o a tempo determinato della durata di almeno 12 mesi.

I servizi di cui il beneficiario può fruire sono, nella prima fase, l'elaborazione del *Piano di intervento personalizzato* (la cui stipulazione è condizione vincolante per il riconoscimento della *Dote* e che non può superare i 12 mesi di durata), l'acquisto di strumenti e ausili necessari per accedere agli altri servizi, il servizio di formazione individuale o collettivo, di *stage*, e di tirocini formativi e di orientamento, il servizio di ricerca attiva del lavoro, di *scouting* aziendale, e di accompagnamento al lavoro, mentre, nella seconda fase, il beneficiario può usufruire di un *Piano di intervento personalizzato* per il sostegno all'occupazione di durata annuale ed eventualmente prorogabile di un ulteriore anno, nonché del servizio di formazione individuale o collettiva, e di tutte quelle attività comunque utili a garantire la permanenza del soggetto nel mondo del lavoro, come i servizi di tutoraggio e di accompagnamento<sup>304</sup>.

---

<sup>303</sup> Il valore delle Dote tiene conto di sei fattori: stato occupazionale, grado di disabilità, tipologia di disabilità, titolo di studio, età e genere; in base ad ogni elemento viene attribuito un punteggio che consente di classificare il soggetto in una delle quattro fasce di intensità dei servizi: alle persone rientranti nella prima fascia (punteggio da 20 a 49) spetta una c.d. "intensità di aiuto bassa", e pertanto necessitano di un servizio di orientamento e di un percorso di accompagnamento "base"; le persone rientranti nella seconda fascia (da 50 a 69 punti) necessitano di un aiuto di "intensità media" realizzabile attraverso servizi dedicati; le persone rientranti nella terza fascia (da 70 a 84 punti) necessitano di una "intensità di aiuto alta" attraverso servizi intensivi e dedicati per un lungo periodo; infine, le persone rientranti nella quarta fascia (da 85 a 100 punti) necessitano di una "intensità di aiuto molto alta" attraverso servizi di accompagnamento continuo nell'arco della vita lavorativa. All'interno di tali fasce gli importi della Dote vanno da un minimo di 1.350 euro a un massimo di 5.000 euro e la durata del contributo può variare da un minimo di 6 mesi a un massimo di 24 mesi, v. d.g.r.l. 20 dicembre 2013, n. X/1106 e, in particolare, l'Allegato A recante "*Linee di indirizzo a sostegno delle iniziative in favore dell'inserimento socio-lavorativo delle persone con disabilità*", reperibile al sito internet [www.regione.lombardia.it](http://www.regione.lombardia.it).

<sup>304</sup> I servizi si suddividono in: servizi di base (accoglienza, colloquio specialistico, definizione del percorso), accoglienza e orientamento (supporto nella ricerca del lavoro, monitoraggio dei progressi, creazione di una rete di sostegno, orientamento e formazione alla ricerca attiva di un'occupazione, e accompagnamento continuo), consolidamento delle competenze al fine di ottenere o mantenere l'impiego (tirocini, formazione, promozione di conoscenze specifiche, tutoraggio e accompagnamento al tirocinio e sul posto di lavoro), inserimento lavorativo (attività svolte dall'operatore per trovare un posto di lavoro alla persona), mantenimento lavorativo (accompagnamento sul posto di lavoro nella fase iniziale o in caso di aggravamento delle condizioni di salute e di significative variazioni dell'organizzazione del lavoro),

La Dote è finanziata attraverso risorse che la Regione stanziava all'interno del *Fondo regionale per le persone disabili* e che vengono ripartite tra le Province sulla base di criteri rigidi e predeterminati, garantendone una migliore gestione improntata alla trasparenza e all'imparzialità, e che tenga conto delle esigenze locali<sup>305</sup>.

Nonostante la Regione sia intervenuta di recente a dettare apposite "*Linee guida*" circa le attività di indirizzo e di sostegno a favore dell'occupazione delle persone con disabilità, restano aperte alcune questioni<sup>306</sup>.

In primo luogo, se da una parte è chiara l'apertura nei confronti dei datori di lavoro privati non gravati dall'obbligazione di impiego, che sono sempre più coinvolti dalla disciplina nazionale e da quelle regionali al fine di incrementare il più possibile l'occupazione<sup>307</sup>, dalla parte dei soggetti beneficiari, invece, permane una chiusura nei confronti sia delle persone con disabilità meno importanti escluse dalla disciplina vincolistica, sia delle persone non disabili per cui comunque trovano applicazione le norme sul collocamento mirato in forza dell'art. 18 della stessa legge<sup>308</sup>. Pertanto, il sistema dotale non si configura come un strumento generalizzato di sostegno a qualsivoglia situazione di svantaggio sociale, bensì quale strumento "mirato" di attuazione a livello locale della disciplina nazionale, ma solo per la parte relativa alle persone con disabilità<sup>309</sup>.

In secondo luogo, con riguardo ai c.d. operatori accreditati, le *Linee guida*, nel prevedere alcune caratteristiche generali<sup>310</sup>, hanno chiarito che i servizi possono essere resi non solo

---

autoimprenditorialità (accompagnamento all'attivazione di un progetto imprenditoriale), v. D.g.r. n. X/1106 del 2013, cit.

<sup>305</sup> V. *ut supra*, par. 3.1., nota 48

<sup>306</sup> V. d.g.r.l. 20 dicembre 2013, n. X/1106 e, in particolare, l'Allegato A recante "*Linee di indirizzo a sostegno delle iniziative in favore dell'inserimento socio-lavorativo delle persone con disabilità*", cit.

<sup>307</sup> La stessa "Dote Lavoro per le persone con disabilità" prevede che, al fine dell'inserimento lavorativo a tempo indeterminato per mezzo delle convenzioni di cui all'art. 11, l. n. 68 del 1999, i datori di lavoro privati anche se non soggetti all'obbligo di impiego possono accedere ai contributi del Fondo regionale per il diritto al lavoro dei disabili.

<sup>308</sup> Il decreto istitutivo della Dote stabilisce che essa trova applicazione per i soggetti disabili rientranti nella definizione di cui all'art. 1, comma 1, l. n. 68 del 1999.

<sup>309</sup> Alcune iniziative provinciali hanno circoscritto la platea dei beneficiari del sistema regionale di Dote. La Provincia di Como ha adottato un apposito Piano provinciale per l'anno 2010 "*Dote sostegno occupati disabili in azienda 2010*" con interventi rivolti a disabili giovani e adulti con una riduzione della capacità lavorativa maggiore del 66% o psichici con disabilità compresa tra il 46% e il 66%, purché provenienti da recenti vicende di detenzione, tossicodipendenza o alcolismo, purché occupati da almeno 3 mesi.

<sup>310</sup> Per l'accreditamento degli operatori del sistema dotale occorre: a) il possesso di un'esperienza di almeno 3 anni in ambito di inserimento lavorativo per persone con disabilità, conseguita dalla propria organizzazione, o b) la presenza operativa di almeno due figure stabili che l'abbiano maturata, c) la disponibilità di un'organizzazione capace di creare una rete sul territorio con tutti i servizi pubblici e privati che si occupano a vario titolo delle persone con disabilità, attraverso convenzioni, protocolli o lettere d'intenti, d) la presenza di una struttura in grado di creare e

dagli uffici competenti di cui all'art. 6, l. n. 68 del 1999 o dalle Agenzie per il lavoro di cui al d.lgs. n. 276 del 2003, i quali comunque devono ottenere un accreditamento specifico dalla Regione, bensì anche da qualsiasi altro soggetto pubblico o privato che possieda i requisiti richiesti, e finanche da cooperative sociali, sancendo una inedita parificazione tra strutture pubbliche e private.<sup>311</sup>

Tuttavia, nessuna questione di compatibilità può essere sollevata in ordine alla detenzione da parte dei Centri per l'impiego del monopolio pubblico del collocamento delle persone con disabilità, in quanto i c.d. soggetti accreditati svolgono un servizio di supporto alla realizzazione del collocamento mirato e di rafforzamento rispetto all'attività dei primi e, inoltre, proprio l'accreditamento ha lo scopo di garantire il corretto svolgimento di un'attività che seppure privata è in grado di incidere su una funzione pubblica già di per sé delicata.

Occorre considerare che le riforme del mercato del lavoro, in via potenziale, consentono l'estensione della mediazione privata al collocamento delle persone disabili<sup>312</sup>.

Tuttavia, esse devono essere lette in raccordo con le previsioni di cui alla l. n. 68 del 1999 e, pertanto, la loro attività si deve intendere limitata alla mera promozione dell'occupazione. L'attività delle agenzie di intermediazione private non può essere sostitutiva di quella affidata agli uffici pubblici, né concorrente rispetto alle procedure di collocamento obbligatorio, ma può riguardare il reperimento e la selezione delle persone

---

mantenere rapporti di *partnership* con le imprese del territorio, con le cooperative sociali di tipo b) e con le varie associazioni, e) la disponibilità di personale qualificato con esperienza almeno triennale nell'accompagnamento, inserimento o sostegno al lavoro delle persone disabili, v. D.g.r. n. X/1106 del 2013, cit.

<sup>311</sup> NAPOLI M., *Riflessioni sul sistema della "dote lavoro" in Lombardia*, cit., 65 ss., che individua le cause di tale evoluzione del sistema di rapporti tra attori pubblici e privati nell'assenza di servizi per l'impiego pubblici adeguati e nella crisi economica che ha contribuito a esaltare la loro incapacità di realizzare il diritto al lavoro.

<sup>312</sup> Già l'art. 10, comma 1 *bis*, d.lgs. n. 469 del 1997, introdotto dalla l. n. 388 del 2000 c.d. legge finanziaria per il 2001, aveva previsto tutta una serie di attività che rientrano nell'ambito della mediazione tra domanda ed offerta di lavoro, stabilendo che essa *può essere estesa anche all'inserimento lavorativo dei disabili* e delle fasce svantaggiate. Anche il successivo d.lgs. n. 276 del 2003, all'art. 7, ove disciplina l'accreditamento di operatori anche privati per lo svolgimento di attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro, prevede, al comma 2, lett. a), che le Regioni debbano prevedere forme di cooperazione tra i servizi pubblici e operatori privati, autorizzati o accreditati, per le funzioni anche di *promozione dell'inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati*. A ben vedere, nella definizione di "lavoratori svantaggiati" fornita dallo stesso decreto legislativo all'art. 2, comma 1, lett. k), rientrano anche gli invalidi fisici, psichici e sensoriali, stante il richiamo ai soggetti di cui all'art. 4, comma 1, l. 8 novembre 1991, n. 381 recante la disciplina delle cooperative sociali. Infine, anche l'art. 10, comma 2, d.lgs. n. 276 del 2003, prevede gli operatori del mercato del lavoro, pubblici o privati, autorizzati o accreditati, possono fornire specifici servizi o azioni mirate per assistere le categorie di lavoratori svantaggiati (anche disabili) nella ricerca di una occupazione, v. ZILIO GRANDI G., *Sub Art. 10, Divieto di indagini sulle opinioni e sui trattamenti discriminatori*, in GRAGNOLI E.-PERULLI A. (a cura di), cit., 178 ss..

con disabilità su incarico del datore di lavoro<sup>313</sup>.

Pertanto, una vera e propria attività di gestione dell'inserimento lavorativo potrebbe essere svolta dagli altri operatori, diversi da quelli indicati dall'art. 6, l. n. 68 del 1999, solo con riguardo ai soggetti disabili che, in quanto meno gravi, non rientrano nel campo di applicazione della normativa vincolistica<sup>314</sup>.

In tale contesto, il pluralismo degli operatori tra cui il soggetto disabile può scegliere favorisce la concorrenza tra tali soggetti, introducendo un altro elemento di novità rispetto al sistema delineato dalla l. n. 68 del 1999, che si affianca, come già sottolineato, all'approccio differente che pone al centro del sistema la persona disabile, non considerandola solo quale "oggetto di tutela", bensì quale soggetto protagonista del sistema stesso<sup>315</sup>.

In questo senso, lo strumento dotale consente di "riequilibrare" il sistema del collocamento mirato, nella misura in cui il primo risulta incentrato sulla persona con disabilità, e dunque finalizzato ad agire sulla domanda di lavoro, mentre le regole del secondo sono rivolte alle imprese, incidendo pertanto sull'offerta di lavoro.

Tuttavia, nella consapevolezza delle difficoltà incontrate dagli organismi pubblici del collocamento mirato a sollecitare l'adempimento da parte dei datori di lavoro, di recente, la Regione Lombardia ha previsto una misura di politica attiva volta a incidere anche sull'offerta di lavoro, al fine di stimolare l'assunzione di lavoratori disabili nel mondo del lavoro c.d. ordinario.

Così, accanto alla *Dote lavoro per le persone con disabilità*, che attribuisce un ruolo di preminenza alle cooperative sociali di tipo b) presenti sul territorio<sup>316</sup>, è stata avviata la c.d. *Dote impresa – Collocamento mirato*<sup>317</sup>, al fine di sostenere le imprese lombarde, mediante risorse e servizi, nel processo di inserimento e mantenimento lavorativo delle

---

<sup>313</sup> MASSI E., *Riforma del lavoro. Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276. Il nuovo mercato, i nuovi contratti, le nuove sanzioni*, in *Dir. prat. lav.*, Suppl., 2003, 16; LAMBERTUCCI P., *Sub Art. 2, Definizioni*, in GRAGNOLI E.-PERULLI A. (a cura di), cit., 56, 61.

<sup>314</sup> In questo quadro si inseriscono alcune delle recenti iniziative sviluppatesi nella Regione Lombardia; in particolare, Anffas Milano Onlus ha messo a punto un servizio denominato Agenzia di Mediazione Lavoro (AML), all'interno del suo Centro di formazione professionale, mentre il Centro di formazione ANMIL Onlus ha avviato un'Agenzia Pilota di Mediazione Sociale per i disabili più gravi.

<sup>315</sup> CANAVESI G., *La "Dote Lavoro" in Lombardia: un nuovo modello di politiche del lavoro?*, cit., 81

<sup>316</sup> Tra le iniziative finanziate con il Fondo sociale europeo, la Regione Lombardia ha previsto il c.d. *Fondo Jeremie*, per agevolare l'accesso al credito di soci di cooperative che versino in stato di disagio, in particolare psichico, v. *VII Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge n. 68 del 1999 a livello regionale*, cit., p. 175

<sup>317</sup> Tale misura rientra, assieme alla Dote Lavoro per le persone con disabilità, nel Piano d'Azione Regionale (PAR) per le politiche in favore delle persone con disabilità 2010-2020, approvato con d.g.r. IX/983 del 15 dicembre 2010

persone con disabilità di cui all'art. 1, comma 1, l. n. 68 del 1999, anche indipendentemente dalla concessione di *Dote* alle persone con disabilità che l'impresa intende assumere. La *Dote* è assegnata all'impresa la quale potrà scegliere il "fornitore" più adeguato e i servizi a cui avere accesso, sulla base dei quali sarà determinato il valore delle somme attribuibili<sup>318</sup>.

Il sistema dotale della Regione Lombardia esprime in modo immediato quella tendenza, che trova sempre più consenso sia nel panorama nazionale che in quello europeo, a realizzare i diritti sociali riconosciuti dalle Carte costituzionali mediante l'approntamento di servizi, anziché attraverso il riconoscimento di diritti, tanto che la stessa *Dote* risulta essere stata istituita da atti amministrativi, e non normativi<sup>319</sup>.

Pertanto, tale strumento rappresenta un servizio, attivabile a richiesta libera e volontaria dell'utente, e per questo viene tradizionalmente classificato tra le c.d. misure di *welfare*<sup>320</sup>.

A ben vedere, il termine *welfare* non ha una qualche valenza giuridica; esso è utilizzato nel linguaggio politico e accomuna tutte quelle misure caratterizzate dall'aver un valore sociale e dall'essere finalizzate a proteggere in vario modo beni ritenuti meritevoli di tutela da parte dell'ordinamento nazionale o sovranazionale. Per questo motivo, non è rintracciabile una coincidenza con il concetto di sicurezza sociale, inteso nelle due componenti dell'assistenza sociale e della previdenza sociale di cui all'art. 38, commi 1 e 2, Cost.; semmai l'insieme delle misure di *welfare* ricomprende anche politiche di sicurezza sociale, ma non si esaurisce con queste. Il concetto di *welfare* riporta più in generale al complesso delle politiche adottate per la realizzazione dei diritti sociali (di qualsiasi diritto sociale).

Lo stesso sistema dotale della Regione Lombardia, per come è concepito e strutturato, costituisce diretta espressione della realizzazione del diritto al lavoro, così come contemplato dall'art. 4 Cost., e specificato, con riguardo alle persone con disabilità,

---

<sup>318</sup> Si tratta di servizi di consulenza e accompagnamento per definire e adattare le caratteristiche aziendali all'accoglimento e al mantenimento della persona disabile, incentivi per l'assunzione o per l'attivazione di tirocini, incentivi e contributi per lo sviluppo della cooperazione sociale per la creazione di nuove imprese sociali di tipo b) o rami di impresa cooperativa in cui assumere persone disabili o per valorizzare la funzione di accompagnamento del lavoratore già assunto nella transizione verso altre imprese. La durata massima della *Dote* è di 12 mesi e gli importi variano a seconda dei servizi richiesti da un minimo di 2.000 euro a un massimo di 30.000 euro per la creazione di cooperative sociali, v. D.g.r. n. X/1106 del 2013, cit.

<sup>319</sup> CANAVESI G., *La "Dote Lavoro" in Lombardia: un nuovo modello di politiche del lavoro?*, cit., 81; ALES E., *Diritto del lavoro, diritto della previdenza sociale, diritti di cittadinanza sociale: per un «sistema integrato» di microsistemi*, in *Arg. dir. lav.*, 2001, 981 ss.

<sup>320</sup> VIOLINI L.-CERLINI S., *Il sistema della "Dote" in Lombardia: prime riflessioni su un'esperienza in atto*, cit., 43 ss.

dall'art. 38, comma 3, Cost.<sup>321</sup>.

Di fatti, le erogazioni economiche a favore del soggetto disabile che intenda usufruire dello strumento dotale non sono riconducibili a misure di assistenza o di previdenza sociale, in quanto non sono finalizzate al sostegno del reddito del lavoratore disabile disoccupato o inoccupato, bensì sono vincolate, non solo alla partecipazione al progetto, ma anche all'acquisto di un determinato pacchetto di servizi presso lo stesso operatore che effettua l'erogazione, consacrando il sistema della Dote quale misura di politica attiva per la realizzazione del diritto al lavoro di cui all'art. 4 Cost..

#### **6. Ulteriori misure per favorire l'occupazione delle persone svantaggiate.**

Accanto alle misure previste in modo espresso per la realizzazione del collocamento mirato, e dunque riservate ai soggetti con disabilità di cui all'art. 1, comma 1, l. n. 68 del 1999, le Regioni hanno previsto interventi finalizzati al sostegno e alla inclusione lavorativa di persone che si trovano in una condizione di svantaggio sociale, ma che non rientrano nell'ambito di applicazione della l. n. 68 del 1999, dimostrando una certa attenzione anche per i lavoratori affetti da disabilità minori che pur conservando una certa capacità lavorativa residua faticano a inserirsi nel mondo del lavoro, stante anche l'assenza delle tutele che deriverebbero dall'applicazione della disciplina vincolistica per il diritto al lavoro delle persone con disabilità.

Alcuni modelli, come quello della Regione Lombardia, si propongono di sostenere le persone che versano in situazioni di difficoltà con il coinvolgimento di interlocutori privati, quali le cooperative sociali, che per loro natura, stante la finalità solidaristica, rappresentano la forma più adatta a confrontarsi con situazioni di disagio sociale; altre Regioni, invece, come l'Emilia Romagna e il Friuli-Venezia Giulia, hanno previsto varie tipologie di servizi per la persona che si trovi in situazione di svantaggio sociale che restano affidati a operatori pubblici, coinvolgendo interlocutori privati solo nel momento dell'inserimento lavorativo.

Così, la Regione Lombardia ha riconosciuto in via espressa "l'importanza e l'attualità del ruolo ricoperto dal mondo cooperativo, in particolare come strumento efficace contro il

---

<sup>321</sup> Nonostante i confini tra l'assistenza e la previdenza sociale non siano più così netti a causa delle contaminazioni tra i due istituti rinvenibili nei diversi interventi legislativi, il sistema Dote non pare poter rientrare nella definizione di misura di assistenza di cui all'art. 38, comma 1, Cost., non essendo rivolto agli "inabili al lavoro", ma al contrario a persone in possesso di una capacità lavorativa, seppure limitata; allo stesso modo non sembra poter rientrare nella definizione di previdenza sociale di cui all'art. 38, comma 2, Cost., posto che non sussiste alcun legame tra le risorse economiche erogate con la Dote e la posizione contributiva del soggetto beneficiario, *contra v.*, NAPOLI M., *Riflessioni sul sistema della "dote lavoro" in Lombardia*, cit., 67 secondo cui il sistema della Dote potrebbe costituire un modello da considerare di previdenza integrativa.

problema della disoccupazione e del disagio sociale in genere”, attraverso la concessione di contributi e finanziamenti, e grazie all’istituzione di un apposito Fondo per la concessione del credito alle imprese cooperative<sup>322</sup>. Tale intervento normativo si sostanzia in tutta una serie di misure di carattere economico volte a favorire la nascita e il mantenimento sul mercato delle cooperative sociali che perseguono la finalità di integrare nel mondo del lavoro persone che si trovano in una particolare condizione di svantaggio e di debolezza sociale<sup>323</sup>; esso, non solo si affianca, bensì integra la disciplina di attuazione del collocamento mirato stante il continuo riferimento agli obblighi che derivano alle cooperative sociali dalla l. n. 68 del 1999<sup>324</sup>.

La Regione Emilia Romagna ha previsto, accanto alle norme di attuazione del collocamento mirato, misure atte a favorire l’inserimento lavorativo delle persone in condizioni di fragilità e vulnerabilità<sup>325</sup>. Anche in questo caso si tratta di un intervento normativo con finalità di affiancamento e integrazione della disciplina del collocamento mirato, stante il richiamo ai soggetti disabili di cui all’art. 1, comma, legge n. 68 del 1999, ma che allo stesso tempo prevede misure di sostegno all’occupazione anche per altre categorie di persone svantaggiate, tra cui rientrano anche tutti coloro che siano

---

<sup>322</sup> V. l. r. Lombardia 6 novembre 2015, n. 36, recante “*Nuove norme per la cooperazione in Lombardia*” (pubblicata nel B.u.r. n. 46 del 10 novembre 2015), con cui è istituito l’Albo regionale delle cooperative sociali a cui possono anche essere concessi in comodato o locazione agevolata beni immobili della Regione per il perseguimento di funzioni pubbliche.

<sup>323</sup> L’art. 7 richiama le situazioni di fragilità di cui all’art. 22, l. n. 328 del 2000, in cui si fa riferimento ai soggetti indicati dall’art. 14 della stessa legge, il quale a sua volta rinvia alla definizione generale di disabilità di cui all’art. 3, l. n. 104 del 1992, v. *ut supra*, cap. 1, par. 4.2.

<sup>324</sup> L’art. 8 si riferisce in via espressa all’inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati che rientrano nel campo di applicazione della legge n. 68 del 1999, per i quali le imprese possono affidare servizi e attività alle cooperative sociali in attuazione delle convenzioni previste dalla disciplina nazionale del collocamento mirato e dall’art. 14, d.lgs. n. 276 del 2003, così come il successivo art. 9 prevede la possibilità della Regione e degli enti territoriali di esternalizzare servizi e attività diversi da quelli sanitari e educativi a cooperative sociali, anche al fine di favorire l’adempimento degli obblighi che incombono su di loro ai sensi della legge n. 68 del 1999

<sup>325</sup> V. l. r. Emilia Romagna 30 luglio 2015, n. 14, recante “*Disciplina a sostegno dell’inserimento lavorativo e dell’inclusione sociale delle persone in condizione di fragilità e vulnerabilità, attraverso l’integrazione tra i servizi pubblici del lavoro, sociali e sanitari*” (pubblicata nel B.u.r. n. 188 del 30 luglio 2015). Inoltre, la l. r. Emilia Romagna 17 luglio 2014, n. 12, recante “*norme per la promozione e lo sviluppo della cooperazione sociale*” (pubblicata nel B.u.r. n. 214 del 17 luglio 2014), all’art. 16, ha previsto forme di sostegno per favorire l’inserimento lavorativo delle persone svantaggiate che cessino di essere soci lavoratori o lavoratori di una cooperativa sociale, anche per il venir meno della condizione di svantaggio, concedendo ai datori di lavoro che assumono dette persone con contratto di apprendistato o a tempo indeterminato un contributo fino al 30% del costo effettivo della retribuzione, oneri diretti e riflessi, per una durata non superiore a due anni. Inoltre, al fine di favorire il passaggio di lavoratori *ex* degenti psichiatrici o disabili con invalidità superiore ai due terzi dalla condizione di socio lavoratore o lavoratore di cooperativa sociale a quella di lavoratore dipendente, la Regione interviene in favore del datore di lavoro che assuma tali soggetti con contratto di apprendistato o a tempo indeterminato con contributi fino al 70% del costo effettivo della retribuzione, oneri diretti e riflessi, per una durata non superiore a due anni. Nel caso di trasformazione del contratto di apprendistato in contratto a tempo indeterminato, il contributo viene prorogato di ulteriori due anni.

affetti da una qualche disabilità fisica, psichica o sensoriale, di qualsiasi tipologia e grado. Tale modello regionale intende costruire una “Rete attiva per il lavoro” tra i soggetti pubblici del lavoro, del sociale, e dell’ambito sanitario. La persona svantaggiata occupa una posizione centrale e grazie a un’Equipe multi-professionale, caratterizzata dalla professionalità degli operatori (composta da 1 soggetto appartenente ai servizi per il lavoro e 1 appartenente al servizio sociale o sanitario, a seconda dei casi), viene predisposto un programma personalizzato attraverso cui è possibile individuare il soggetto a cui affidare la gestione del programma stesso, a seconda delle caratteristiche personali<sup>326</sup>. Tuttavia si tratta di un vero e proprio intervento pubblico, in quanto i servizi sono gestiti ed erogati, a seconda delle esigenze e delle possibilità del soggetto, dai Centri per l’impiego, o dai Comuni o dalle Aziende sanitarie locali; gli interlocutori privati, e quindi i datori di lavoro e le cooperative sociali, vengono coinvolti solo nel momento dell’inserimento lavorativo, e per far sì che ciò sia possibile per il maggior numero di persone bisognose la Regione ha avviato iniziative volte a sensibilizzare le imprese del territorio ad una maggiore responsabilità sociale del mercato del lavoro<sup>327</sup>.

Il caso della Regione Friuli-Venezia Giulia è più particolare in quanto accanto a misure di inclusione attiva, gestite dai servizi pubblici territoriali, si accompagnano misure di sostegno al reddito. I beneficiari non sono individuati sulla base di caratteristiche psico-fisiche, bensì sulla base del reddito del nucleo familiare che non deve essere superiore a una determinata soglia. Al fine di contrastare l’esclusione sociale e favorire l’occupabilità di chi si trovi in una situazione di svantaggio economico, il soggetto deve sottoscrivere un *Patto di inclusione* contenente gli obiettivi e le attività in cui si impegnerà per raggiungerli, quale condizione necessaria per poter ricevere la misura di sostegno al reddito temporanea<sup>328</sup>.

---

<sup>326</sup> La l. r. Emilia Romagna n. 14 del 2015, cit., si propone di mettere in atto un sistema di identificazione delle fragilità, attraverso la profilazione delle persone e l’attribuzione per ciascuna situazione/categoria di un “peso” al fine di definire il tipo di contributo necessitato, grazie al quale è possibile capire se la persona debba essere indirizzata verso servizi di tipo sociale, sanitario, o lavorativo. In quest’ultimo caso tra gli indicatori vi è, per esempio, la vicinanza o meno del soggetto al mercato del lavoro, il livello di scolarizzazione, la qualificazione posseduta, le abilità trasversali e le competenze tecnico-professionali. La collaborazione tra i servizi pubblici deputati a gestire i tre piani, ovvero i Centri per l’impiego, i Servizi sociali comunali e le Asl sanitarie, risulta fondamentale, e per questo è prevista la stipulazione di Accordi di servizio e il bacino d’utenza viene riferito al distretto socio-sanitario. V. anche il “Piano 2017 del Fondo regionale per i disabili”, con cui si è previsto che il 30% delle risorse ivi stanziare sarà utilizzato per le situazioni di particolare fragilità sociale previste dalla l. r. n. 14 del 2015.

<sup>327</sup> Periodicamente la Regione organizza delle Conferenze sull’inclusione lavorativa. La prima si è tenuta nel 2008 e la seconda nel 2013.

<sup>328</sup> V. l. r. Friuli-Venezia Giulia 10 luglio 2015, n. 15 (pubblicata nel B.u.r. n. 28 del 15 luglio 2015), in cui si prevede un sostegno economico alle persone che non dispongono di una adeguata fonte di reddito e che si impegnano in percorsi di attivazione. La misura di sostegno al reddito è

## 7. Alcune riflessioni sui modelli regionali.

Le strategie regionali poste in essere al fine di attuare le finalità del collocamento mirato si differenziano a seconda che i modelli siano incentrati sul potenziamento dei servizi pubblici oppure sul coinvolgimento dei soggetti privati.

Caratteristica comune di entrambi i modelli regionali è che l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro è favorito per il tramite di percorsi individuali e personalizzati in ragione delle esigenze e della capacità del soggetto; se ciò non sorprende qualora l'erogazione dei servizi spetti a operatori privati, appare significativo che anche gli uffici pubblici abbiano mostrato di voler recepire quel *modus operandi* tipico dei primi, per loro natura più attenti alle esigenze personali del singolo cliente, in controtendenza rispetto all'approccio tradizionale degli uffici pubblici caratterizzato dalla imparzialità e dalla gestione burocratica dei servizi per i propri utenti.

L'adozione di un modello in prevalenza "pubblicistico" o in prevalenza "privatistico" comporta una vera e propria scelta di politica regionale. Il "modello pubblicistico", incentrato sul potenziamento e la collaborazione tra i soggetti pubblici (Centri per l'impiego, Servizio sanitario, Servizi sociali), è per lo più volto a favorire l'inserimento di persone che presentano una capacità lavorativa più elevata nel mondo del lavoro c.d. ordinario; il "modello privatistico" persegue l'obiettivo primario di favorire l'inclusione sociale dei disabili più gravi in ambienti protetti, quali le cooperative sociali, e, semmai attraverso tale percorso, favorire ove possibile la reperibilità di un'occupazione nel mercato ordinario. Questi soggetti, nel primo modello, sono più facilmente avviati verso programmi di assistenza sociale e sanitaria, anziché di inclusione lavorativa<sup>329</sup>.

Gli strumenti di politica attiva predisposti a livello regionale integrano il sistema del collocamento mirato delineato dalla legge n. 68 del 1999 e gestito dai Centri per l'impiego territoriali. Quest'ultimo è concepito in modo che una volta che il soggetto

---

erogata nell'ambito di un percorso concordato, finalizzato a superare le condizioni di difficoltà del richiedente e del relativo nucleo familiare. La misura è attuata dal Servizio sociale dei Comuni, in collaborazione con i Servizi pubblici regionali competenti in materia di lavoro, per un periodo sperimentale di tre anni. I Servizi pubblici regionali competenti in materia di lavoro si impegnano a collaborare promuovendo il superamento delle condizioni di difficoltà tramite l'utilizzo degli strumenti di politica attiva del lavoro previsti dalla vigente normativa statale e regionale, anche nell'ambito della programmazione del Fondo sociale europeo. I beneficiari della misura sono i nuclei familiari, anche monopersonali, con Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) inferiore o uguale a 6.000 euro. L'ammontare massimo mensile dell'intervento è pari a 550 euro e ha durata di 12 mesi, rinnovabile per un altro anno dopo due mesi di interruzione.

<sup>329</sup> A livello nazionale si segnala l'emanazione della l. 22 giugno 2016, n. 112 recante "Disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare", v. DI LANDRO A.C., *La destinazione patrimoniale a tutela dei soggetti deboli. Riflessioni sulla l. 22 giugno 2016, n. 112, in favore delle persone con disabilità grave*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2017, 1, 47 ss.

disabile abbia chiesto l'iscrizione nelle liste per il collocamento, sia stato verificato il possesso dei requisiti necessari, sia stata valutata la sua capacità lavorativa da parte del Comitato tecnico, e sia stato collocato nelle graduatorie per l'avviamento, per tale soggetto inizia un periodo di attesa di durata non predeterminabile, e spesso molto lunga, prima (forse) di essere avviato verso un'occupazione lavorativa. Gli strumenti approntati dalle politiche regionali si inseriscono in questo momento di passività e inerzia del soggetto disabile, offrendogli servizi di vario genere e un supporto economico per la loro fruizione, al fine di consentirgli di sfruttare tale lasso di tempo per migliorare le sue conoscenze, competenze e abilità, e, in conseguenza, di conservare o incrementare la propria capacità lavorativa. Ciò dovrebbe consentire all'aspirante lavoratore di potersi collocare in una migliore posizione in graduatoria e di essere più appetibile per i datori di lavoro obbligati all'assunzione, migliorando l'aspettativa e l'opportunità di tali persone di trovare un'occupazione<sup>330</sup>.

Quale sia il modello più adatto a favorire l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità dipende dalle caratteristiche delle differenti realtà territoriali; in particolare, dal numero di persone iscritte alle liste per il collocamento, dal grado di sviluppo delle attività imprenditoriali, dalle loro dimensioni e dalla loro capacità di assorbire la domanda di lavoro, nonché dalla presenza di cooperative sociali e, infine, dalle risorse economiche disponibili e/o reperibili.

A ben vedere entrambi scontano delle questioni problematiche. Il "modello privatistico" può portare a fenomeni di "ghettizzazione" soprattutto con riguardo ai disabili più gravi, ove la loro collocazione nelle cooperative sociali sia considerata una scelta definitiva anziché una fase di passaggio verso il mondo del lavoro ordinario; inoltre, il coinvolgimento di operatori privati richiede una maggiore vigilanza sullo svolgimento delle loro attività e sulla ripartizione delle risorse economiche regionali. Invece, il modello "pubblicistico" può portare all'esclusione a priori di tali soggetti dal mercato del lavoro e il loro avviamento verso programmi di natura assistenziale, e, inoltre, il suo buon funzionamento è strettamente legato al grado di efficienza degli uffici pubblici.

L'intervento legislativo operato con i d.lgs. nn. 150 e 151 del 2015, pur avendo confermato l'ampio spazio riservato al modello convenzionale, che prevede il coinvolgimento dei soggetti privati, soprattutto delle cooperative sociali<sup>331</sup>, si è

---

<sup>330</sup> V. *ut supra*, par. 5.3, nt. 306.

<sup>331</sup> Il legislatore del 1999 aveva puntato molto sul modello convenzionale; l'idea era che avrebbe avuto una grande diffusione, sia perché attraverso di esso era possibile aumentare la quota di lavoratori da poter assumere con chiamata nominativa, sia perché ad esso erano collegati gli incentivi all'assunzione di cui potevano beneficiare i datori di lavoro obbligati. Tali aspettative non si sono concretizzate, forse anche perché lo strumento convenzionale così come concepito

concentrato sulla riforma del sistema organizzativo pubblico incaricato di realizzare il collocamento mirato e sul rafforzamento degli strumenti normativi a disposizione degli uffici competenti, come la semplificazione delle procedure, la liberalizzazione del sistema a chiamata nominativa, e la previsione di incentivi alle assunzioni, finanziati dal Fondo nazionale per il diritto al lavoro dei disabili istituito presso il Ministero del lavoro, non più legati all'utilizzo del modello convenzionale da parte delle imprese, bensì al grado di disabilità del soggetto occupato.

Per questo motivo è difficile intravedere una inversione di tendenza nella strategia legislativa.

Confermata l'importanza del settore pubblico e la necessità di una normativa nazionale che ne consenta il buon funzionamento in modo uniforme su tutto il territorio, occorre rilevare che per il raggiungimento dell'obiettivo di aumentare e garantire l'occupazione delle persone con disabilità è necessario incentivare entrambi i canali di supporto all'inserimento lavorativo.

La realizzazione degli obiettivi del collocamento mirato dipende in larga misura dalle politiche delle Regioni, le quali sono tenute a garantire un buon servizio pubblico e allo stesso tempo devono consentire e favorire, anche con misure economiche, il coinvolgimento dei soggetti del settore privato e del privato-sociale, al fine di realizzare un equilibrio tra le attività pubbliche e quelle private, le quali devono sostenersi e integrarsi a vicenda.

#### **8. L'(in)effettività del sistema di collocamento.**

Solo la piena operatività del c.d. collocamento mirato, per il tramite di politiche attive davvero "mirate", potrebbe riuscire a rendere effettiva la tutela delle persone con disabilità. Tuttavia occorre rilevare lo scarto inevitabile che si registra tra le soluzioni normative espresse nella legge n. 68 del 1999 e la sostanziale generalizzata inadeguatezza dell'organizzazione e del funzionamento dei servizi per l'impiego su cui si dovrebbe innestare la realizzazione del collocamento mirato stesso. Pertanto, occorre tornare a chiedersi se tale organizzazione amministrativa che non ha saputo gestire il collocamento ordinario e che ha di fatto disapplicato il collocamento obbligatorio possa produrre risultati differenti con riguardo al collocamento mirato, posto che di per sé la pubblica amministrazione non è incline a svolgere funzioni di servizio alla collettività essendo

---

dalla legge n. 68 del 1999 richiede pur sempre un'iniziativa da parte dell'ufficio pubblico, il quale ha la facoltà di promuoverla e stipularla, ma non l'obbligo.

piuttosto orientata a esercitare un potere in modo burocratico e autoritativo<sup>332</sup>.

Di fatti, anche la recente riforma di cui al d.lgs. n. 151 del 2015 ha confermato un disegno basato sul potere imperativo della pubblica amministrazione, che continua a trovare giustificazione nella condizione di debolezza oggettiva delle persone con disabilità che aspirano a entrare nel mondo del lavoro<sup>333</sup>.

E' innegabile come la legge n. 68 del 1999 abbia prodotto risultati piuttosto scarsi; eppure, nonostante tali esiti sconcertanti, il legislatore del 2015 ha confermato, seppure con qualche miglioramento, il disegno normativo e la struttura del sistema del collocamento lavorativo delle persone con disabilità.

Per le caratteristiche intrinseche del mercato, è difficile che “le ragioni dell'economia possano trovare un governo attraverso l'esercizio di poteri autoritativi da parte della pubblica amministrazione”, la quale, come già emerso con riguardo al collocamento ordinario, è inadeguata a garantire l'occupazione nel mercato del lavoro<sup>334</sup>.

Il crollo delle iscrizioni nelle liste per il collocamento obbligatorio avvenuto negli anni della recente crisi economica, così come emerge dai dati statistici, è emblematico anche di una certa sfiducia degli stessi aspiranti lavoratori verso la capacità del sistema pubblico di favorire la loro collocazione lavorativa, nonostante l'aumento della disoccupazione dovrebbe avere l'effetto esattamente contrario di portare a un forte aumento di tali iscrizioni.

A maggior ragione a seguito dell'ampliamento e della generalizzazione della libertà di scelta in capo ai datori di lavoro obbligati, il disegno del collocamento mirato può condurre a risultati più appaganti solo valorizzando l'importanza dell'adozione di specifiche politiche attive e il coinvolgimento dei soggetti privati, soprattutto con riguardo alle persone affette da forme di disabilità più gravi, la cui emarginazione è destinata a aumentare.

Ad oggi le vere protagoniste del collocamento dei disabili sono le imprese, mentre la pubblica amministrazione intesa quale erogatrice di un servizio assume, o dovrebbe assumere, un ruolo di promozione e di sostegno attraverso politiche attive finalizzate a favorire l'occupazione, pur con la consapevolezza che un servizio pubblico non può non essere anche prettamente burocratico e che comunque le attività di orientamento e di formazione, se possono migliorare la condizione soggettiva del prestatore, non possono però incidere sul mercato del lavoro e nemmeno sulla libertà di scelta e sulla volontà

---

<sup>332</sup> MARESCA A., *Rapporto di lavoro dei disabili e assetto dell'impresa*, in CINELLI M.-SANDULLI P. (a cura di), cit., 30

<sup>333</sup> GRAGNOLI E., *Il Collocamento obbligatorio e le politiche attive*, in *Riv. giur. lav.*, 2016, 3, 533

<sup>334</sup> GRAGNOLI E., *op. cit.*, 536

dell'impresa<sup>335</sup>.

In questo quadro, la conferma e il rafforzamento della struttura pubblica a presidio della realizzazione del collocamento lavorativo delle persone con disabilità assume le vesti di un sistema di protezione sociale del lavoratore svantaggiato e compensa lo spazio di libertà e flessibilità concesso alle imprese<sup>336</sup>.

I servizi per l'impiego pubblici si configurano quali strumenti di concretizzazione del diritto al lavoro e proprio per questo dovrebbero offrire qualcosa di più rispetto a mere attività burocratiche, quali l'iscrizione nelle liste, tenuta di graduatorie, e atti di avviamento. Di fatti è innegabile che le strutture amministrative concorrono a garantire l'effettività dei diritti sanciti a livello normativo<sup>337</sup>.

Tuttavia, tale impostazione deve scontrarsi con il problema legato alla scarsità delle risorse economiche che limita in modo inevitabile la possibilità delle pubbliche amministrazioni di offrire servizi idonei ed efficaci.

Il potere autoritativo dei servizi pubblici unito alla mancanza di politiche attive efficaci non ha promosso l'occupazione delle persone con disabilità, al contrario aprendo la strada a logiche di tipo assistenziale<sup>338</sup>.

Una via d'uscita può essere offerta dalle maggiori opportunità di cooperazione con il c.d. terzo settore, in particolare con gli enti *non profit* e con le cooperative sociali, ma, anche in tal caso, la cooperazione tra iniziative private e pubbliche non appare molto convincente, se si considerano le difficoltà di dialogo tra i due settori e il fatto che le imprese sono in ogni caso obbligate a rivolgersi direttamente alle istituzioni pubbliche al fine di assolvere all'obbligo di impiego<sup>339</sup>.

D'altra parte occorre riconoscere che i soggetti privati sono maggiormente propensi, e in grado, di prestare la dovuta attenzione alle singole esigenze personali dei lavoratori disabili, nonché di gestire liberamente le proprie risorse economiche. Di fatti il d.lgs. n. 151 del 2015 ha confermato l'importanza delle convenzioni quale strumento di avviamento al lavoro delle persone con disabilità. Pertanto, il coinvolgimento delle strutture private ha la funzione di sopperire alla mancanza di politiche attive pubbliche<sup>340</sup>. Anzi, la stessa maggiore integrazione fra i soggetti privati e quelli pubblici rappresenta una forma di politica attiva, in cui i secondi debbono vigilare sui primi affinché siano

---

<sup>335</sup> GRAGNOLI E., *Il Collocamento obbligatorio e le politiche attive*, cit., 537

<sup>336</sup> DONINI A., *Effettività dei servizi per l'impiego: forme e garanzie nella ricerca di lavoro*, in *Lav. dir.*, 2016, 2, 297

<sup>337</sup> DONINI A., *op. cit.*, 305

<sup>338</sup> GRAGNOLI E., *op. cit.*, 542; DI STASI A., *Il diritto al lavoro dei disabili e le aspettative tradite del "collocamento mirato"*, cit., 901

<sup>339</sup> GRAGNOLI E., *op. cit.*, 539

<sup>340</sup> GRAGNOLI E., *op. cit.*, 543

rispettate e garantite le finalità del collocamento mirato<sup>341</sup>.

Questo tuttavia non deve portare a deresponsabilizzare la pubblica amministrazione e non sminuisce l'importanza del suo buon funzionamento e della necessità di risorse in capo agli uffici pubblici, i quali, in assenza della possibilità di assunzione diretta, continuano ad avere il monopolio del collocamento lavorativo delle persone con disabilità. Se tali soggetti intendono reperire un'occupazione e a servizi per l'impiego che devono necessariamente rivolgersi. Pertanto, occorre prendere coscienza del fatto che di fronte al fallimento del collocamento pubblico per le persone con disabilità non esiste un'alternativa di tutela del proprio diritto al lavoro, ma solo misure di sostegno assistenziali.

Quanto il legislatore abbia veramente scommesso sul maggiore coinvolgimento di soggetti privati nel collocamento delle persone con disabilità non è così chiaro. Se è vero che le stesse linee guida finalizzate all'inserimento lavorativo dei disabili di cui all'art. 1, comma 1, d.lgs. n. 151 del 2015, prevedono alla lett. b) la "promozione di accordi territoriali con le organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, le cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381, le associazioni delle persone con disabilità e i loro familiari, nonché con le altre organizzazioni del terzo settore rilevanti", è anche vero che al comma 2 è previsto che "all'attuazione del presente articolo si provvede con le risorse umane, strumentali e finanziarie già disponibili a legislazione vigente e comunque senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica"<sup>342</sup>.

Il problema del costo dei diritti sociali esiste da sempre e da sempre si accompagna a quello della effettività della loro realizzazione a fronte della scarsità di risorse finanziarie, soprattutto nei periodi di crisi economica. Finché la gestione del collocamento lavorativo delle persone con disabilità sarà affidata al sistema pubblico di Stato e Regioni, il diritto al lavoro si configura quale diritto sociale "finanziariamente condizionato"<sup>343</sup>.

---

<sup>341</sup> GRAGNOLI E., *Il Collocamento obbligatorio e le politiche attive*, cit., 546

<sup>342</sup> Anche l'attività di monitoraggio circa gli effetti della riforma sul collocamento lavorativo delle persone con disabilità non prevede un investimento di risorse finanziarie, v. art. 7, comma 1 ter, l. n. 68 del 1999; Così come l'istituzione della "Banca dati del collocamento mirato" di cui all'art. 9, comma 6 bis.

<sup>343</sup> OCCHINO A., *I diritti sociali nell'interpretazione costituzionale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2017, 1, 3, ss.; VECCHIO G.- GAGLIANO M.C.- MAURO I., *Cittadinanza, diritti sociali finanziariamente condizionati e politiche pubbliche condizionate dai diritti. La solidarietà come principio di sistema*, pubblicato il 2 marzo 2016, reperibile al sito internet [www.csdllex.unict.it](http://www.csdllex.unict.it), in cui ci si chiede se "la garanzia costituzionale riguarda il contenuto essenziale dei diritti con riferimento alla loro mera esistenza oppure se, in senso contrario, tale tutela non debba anche estendersi al quantum dei diritti medesimi", e si osserva come di norma il controllo di costituzionalità non metta in discussione la discrezionalità del legislatore nel dare attuazione ai principi e ai diritti fondamentali.

In realtà, per lo Stato queste persone rappresentano in ogni caso un costo, ma se anziché favorirne la passività, e dunque l'avvio verso forme di assistenza sociale, lo Stato utilizzasse quelle risorse per finanziare politiche attive di inserimento vi sarebbero più persone produttive, più introiti per le casse pubbliche, in termini di contributi, meno disoccupazione, e una maggiore eguaglianza e integrazione sociale, oltre alla soddisfazione personale<sup>344</sup>.

Se il sostentamento economico del diritto al lavoro delle persone con disabilità ha un costo eccessivo per lo Stato e le istituzioni locali, finanche quelle europee, a maggior ragione questo rischia di divenire insopportabile per le imprese, soprattutto di piccole e medie dimensioni. A tal fine, sono da apprezzare misure normative volte a prevedere incentivi e/o sgravi contributivi a favore delle imprese che assumono soggetti disabili, così come il sistema di incentivo alle assunzioni previsto dall'art. 13, l. n. 68 del 1999, che, in un'ottica di uniformità, al comma 3, estende tali benefici anche ai datori di lavoro privati che pur non soggetti all'obbligazione di impiego assumano lavoratori disabili.

Anche dopo la riforma dell'art. 13, l. n. 68 del 1999 relativo agli incentivi alle imprese per le assunzioni, iniziative come la "Dote Impresa" in Lombardia continuano a rivestire una grande importanza, anche se entrambi sono legati alla capienza dei rispettivi Fondi, quello nazionale e quello Regionale, e soprattutto lo stanziamento delle risorse per primo dovrà pur sempre fare i conti con il vincolo di bilancio posto dall'art. 81 Cost.<sup>345</sup>.

Il tema del diritto al lavoro delle persone con disabilità ha fatto emergere la connessione esistente tra la crisi economica e la crisi sociale; di fatto, la prima ha frenato quell'influenza di responsabilizzazione sociale che avrebbe potuto avere l'attenzione del livello internazionale ed europeo con riguardo alla promozione dei diritti delle persone con disabilità, facendo sì che il recepimento di quei principi a livello nazionale restasse finora solo sulla carta.

---

<sup>344</sup> CINELLI M.-GIUBBONI S., *Cittadinanza, lavoro e diritti sociali. Percorsi nazionali ed europei*, Giappichelli, Torino, 2014, 69

<sup>345</sup> CINELLI M.-GIUBBONI S., *op. cit.*, 83, in cui si evidenzia come "tra diritti economici [e, dunque, le ragioni dell'impresa] e diritti sociali non possa non intercorrere un ideale rapporto di strumentalità dei secondi rispetto ai primi: senza effettività e tempestività di godimento, i diritti sociali è come se, semplicemente, non esistessero.", auspicando il superamento del pregiudizio che vede nella spesa sociale "un costo (aggiuntivo) da sostenere, piuttosto che un'opportunità da sfruttare in funzione dello stesso progresso economico e sociale del Paese."



## CAPITOLO QUARTO

### LE PROBLEMATICHE CONNESSE AL RAPPORTO DI LAVORO E LE FORME DI TUTELA DEL LAVORATORE DISABILE

#### **1. La costituzione del rapporto di lavoro**

Esaurita l'analisi sulle modalità di inserimento lavorativo delle persone con disabilità e sulle politiche territoriali finalizzate a favorirlo, pare opportuno riflettere sulle vicende che caratterizzano o che possono caratterizzare la costituzione del rapporto di lavoro e il suo svolgimento, al fine di spiegare le ragioni della precarietà e instabilità di tali rapporti. La procedura amministrativa di collocamento si conclude con un atto di avviamento emesso dall'ufficio competente su richiesta del datore di lavoro.

In via preliminare, occorre interrogarsi sugli effetti che da esso discendono per le parti.

La questione attiene alla individuazione del momento in cui si instaura il rapporto di lavoro subordinato, ovvero se esso sorga in via automatica come effetto immediato dell'atto amministrativo di avviamento oppure se da tale atto discenda per il lavoratore un (mero) diritto all'assunzione, la quale dovrà avvenire nelle consuete forme della stipulazione del contratto tra datore di lavoro e lavoratore disabile.

Nonostante l'art. 8, comma 1, ultimo periodo, l. n. 68 del 1999 stabilisca che gli uffici competenti provvedono al collocamento delle persone con disabilità iscritte nelle liste "alle dipendenze dei datori di lavoro", sembra preferibile la seconda delle impostazioni prospettate, peraltro in aderenza al tradizionale orientamento giurisprudenziale formatosi sul punto<sup>346</sup>.

Già sotto la vigenza della prima legge generale sul collocamento obbligatorio, la legge n. 482 del 1968, la Corte di cassazione aveva affermato in modo costante di ritenere che il

---

<sup>346</sup> RIVERSO R., *Vizi e virtù della legge sul collocamento disabili: analisi della giurisprudenza*, in *Lav. giur.*, 2008, 3, 221 ss.

rapporto di lavoro con il soggetto disabile, pur in presenza di un sistema autoritativo che obbligava il datore di lavoro all'assunzione, trovava pur sempre origine in un atto di volontà negoziale tra le parti, ovvero il contratto di lavoro<sup>347</sup>.

L'esclusione dell'automatica costituzione del rapporto di lavoro quale effetto derivante dall'atto di avviamento dell'ufficio era motivata dal fatto che solo le parti avrebbero potuto specificare, attraverso la manifestazione di volontà, gli elementi essenziali del contratto di lavoro, quali la retribuzione, le mansioni e la qualifica<sup>348</sup>.

Se queste erano le ragioni che avevano portato a negare l'esistenza di un'automaticità nella costituzione del rapporto di lavoro sotto la vigenza dell'impianto normativo del 1968, occorre indagare la possibilità di una loro persistente validità alla luce della riforma del collocamento mirato operata dalla legge n. 68 del 1999, la quale, in via potenziale, consente il superamento di quegli ostacoli.

La riforma del collocamento mirato, avendo quale finalità la sistemazione della persona giusta nel posto giusto, ha inciso sul procedimento amministrativo, rivisitando gli obblighi amministrativi posti in capo al datore di lavoro allo scopo di consentire agli uffici una migliore individuazione del lavoratore da avviare, grazie alla puntualità delle indicazioni che devono essere comunicate a quest'ultimo attraverso la richiesta di avviamento e, ancora prima, nel prospetto informativo annuale.

I tentativi volti a ipotizzare una apertura alla costituzione automatica del rapporto di lavoro hanno preso le mosse proprio dal fatto che la precisa individuazione del profilo professionale del lavoratore da avviare consente l'individuazione degli elementi

---

<sup>347</sup> La fonte del rapporto di lavoro non poteva considerarsi l'atto di avviamento dell'ufficio pubblico, bensì era necessario un atto negoziale tra le parti, un vero e proprio contratto di lavoro stipulato tra il datore e il lavoratore, contenente la necessaria manifestazione della volontà in ordine alla specificazione degli elementi essenziali, quali la retribuzione, le mansioni e la qualifica, v. Cass. 20 dicembre 1982, n. 7031, in *Giust. civ.*, 1983, 1, 2432; Cass. 25 ottobre 1996, n. 9319, in *Lav. giur.*, 1997, 422; Cass. 16 maggio 1998, n. 4953, in *Orient. giur. lav.*, 1998, 1, 311 ss.; Cass. 2 marzo 1998, n. 2295, in *Notiz. giur. lav.*, 1998, 130.

<sup>348</sup> Tra le altre, v. Cass. 16 maggio 1998, n. 4953, *op. cit.*, in cui si è affermato che "la nascita del rapporto di lavoro richiede necessariamente l'intervento della volontà delle parti ai fini della concreta specificazione del suo contenuto in ordine agli elementi essenziali". Sul punto si era espressa anche la Corte Costituzionale affermando che "per i lavoratori disabili obbligatoriamente avviati il rapporto di lavoro ha il suo titolo costitutivo non già nell'atto di avviamento al lavoro dell'autorità amministrativa, ma nell'atto negoziale in cui si concreta l'assunzione, la quale, pur essendo vincolata all'esterno per il profilo del previsto obbligo a contrarre, è compiuta nell'ambito dell'autonomia privata mediante un atto di volontà delle parti, cioè mediante un contratto. La sua stipulazione è resa necessaria anche dal fatto che la richiesta all'autorità amministrativa è numerica e non contiene alcuna specificazione, onde tutte le modalità relative allo svolgimento del rapporto – orario, mansioni, qualifica, ecc. – devono essere stabilite successivamente con un atto bilaterale. La stessa legge non contiene alcuna disposizione particolare e specifica in ordine al contenuto del rapporto...", v. Corte cost. 18 maggio 1989, n. 255; nonché Cass., S. U., 1 marzo 1989, n. 1104, entrambe in *Riv. it. dir. lav.*, 1989, 4, 689, con nota di POSO V. A., *Il sigillo della Corte Costituzionale sull'interpretazione giurisprudenziale della legge sul collocamento obbligatorio*.

essenziali del contratto, quali le mansioni, la qualifica, l'inquadramento e la retribuzione. Inoltre, un indizio a favore di un sistema di costituzione automatica dei rapporti di lavoro è stato rinvenuto nel disposto di cui all'art. 9, comma 3, l. n. 68 del 1999, laddove prevede che, anche in caso di mancato invio della richiesta di avviamento, il processo di collocamento non subisce alcun arresto, potendovi sopperire l'invio del prospetto informativo di cui al comma 6 di contenuto altrettanto dettagliato<sup>349</sup>. Infine, per un'interpretazione letterale dell'art. 8, comma 1, ultimo periodo, della legge n. 68 del 1999, ove stabilisce che "gli uffici competenti provvedono al collocamento...alle dipendenze dei datori di lavoro", l'atto di avviamento è sufficiente a creare il vincolo di dipendenza che caratterizza il rapporto di lavoro subordinato, e dunque a costituire il rapporto stesso.

Tuttavia, l'ampliamento degli oneri informativi e procedurali a carico dei datori lavoro, seppure può dirsi funzionale al miglior assolvimento dei compiti che spettano all'ufficio pubblico<sup>350</sup>, non incide sulla portata dell'atto amministrativo, cosicché risulta difficile accettare la possibilità di un'automatica costituzione del rapporto.

Considerando la disciplina nel suo insieme e la *ratio*, l'obbligazione di impiego impone al datore di lavoro di avere alle proprie dipendenze un certo numero di lavoratori disabili a seconda delle dimensioni occupazionali. Il procedimento amministrativo è lo strumento prescelto dal legislatore a presidio del raggiungimento dell'obiettivo di far sì che le persone con disabilità possano trovare un'occupazione nel mercato del lavoro che soddisfi allo stesso tempo sia le proprie esigenze che quelle datoriali. L'obbligo di inviare ai Centri per l'impiego documenti dettagliati circa le mansioni disponibili nell'organizzazione datoriale, quali il prospetto informativo e la richiesta di avviamento, è il presupposto necessario affinché si realizzi la finalità perseguita dal legislatore del 1999 di far sì che il collocamento sia il più "mirato" possibile, ovvero che gli uffici siano in grado di procedere in modo efficace alla individuazione del lavoratore più adatto per una determinata realtà organizzativa e per lo svolgimento di determinate mansioni. Tali oneri sono sì funzionali alla nascita del rapporto, ma quest'ultimo per venire ad esistenza necessita pur sempre della stipulazione di un contratto di lavoro tra le parti. La funzione

---

<sup>349</sup> LIMENA F., *L'accesso al lavoro dei disabili*, cit., 92; TURSI A., *La nuova disciplina del lavoro dei disabili*, cit., 727 ss.

<sup>350</sup> V. Corte cost. 30 dicembre 1987, n. 622, in *Riv. it. dir. lav.*, 1988, II,324: "non è fondata - in riferimento agli art. 3, 4, 38, 41 e 97 cost. - la questione di legittimità costituzionale degli art. 1, 11 e 16 l. 2 aprile 1968 n. 482, sulla disciplina generale delle assunzioni obbligatorie presso le p.a. e le aziende private, concernenti i soggetti invalidi aventi diritto all'assunzione, i relativi obblighi per le aziende private e le modalità del collocamento, con particolare riguardo all'obbligo dell'imprenditore di proporre "richiesta" all'ufficio provinciale del lavoro, come presupposto essenziale ai fini dell'avviamento al lavoro dell'invalido."

stessa del collocamento pubblico è quella di favorire l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro, senza che ciò possa spingersi fino a consentire che gli uffici pubblici si sostituiscano al datore di lavoro nella stipulazione del contratto di lavoro, posto che deve essere quest'ultimo, nell'esercizio della propria libertà di impresa e di organizzazione, e in quanto titolare dei poteri che dal contratto derivano, a disporre l'inserimento del lavoratore nella propria organizzazione produttiva, nonché a definirne le mansioni e la retribuzione, nel rispetto delle leggi e dei contratti collettivi che governano il diritto del lavoro.

La necessità della stipulazione di un contratto di lavoro tra le parti emerge in più punti della legge n. 68 del 1999: così le norme che riguardano la possibilità di adempiere all'obbligo di impiego mediante convenzione, ove si fa riferimento a "assunzioni che il datore di lavoro si impegna ad effettuare" (art. 11, comma 2), o al requisito della "contestuale assunzione a tempo indeterminato del disabile da parte del datore di lavoro" (art. 12, comma 2, lett. a)), oppure il rinvio alle norme che regolano l'accesso al pubblico impiego, ove al conseguimento dell'idoneità concorsuale segue la stipulazione del contratto di lavoro con la pubblica amministrazione (art. 7, comma 2, e art. 16).

Allo stesso modo, anche il lavoratore deve manifestare la propria volontà alla stipulazione, come si può ricavare dalla lettura *a contrario* dell'art. 10, comma 6, nella parte in cui consente, entro certi limiti, che il lavoratore possa non rispondere alla chiamata dell'ufficio o rifiutare il posto, salvo poi sanzionarlo di fronte alla presunzione di una sua mala fede.

Infine, ove si ammettesse la costituzione automatica del rapporto quale effetto immediato dell'atto di avviamento, si finirebbe per eliminare ogni possibilità per il datore di lavoro di verificare che il lavoratore avviato dall'ufficio soddisfi, in termini di corrispondenza, le proprie richieste. Basta considerare la mole di controversie giudiziarie sorte sul punto per comprendere come la questione non sia di poco conto<sup>351</sup>.

Di fatti, se il rapporto di lavoro si potesse dire costituito automaticamente con l'atto di avviamento allora non si potrebbe nemmeno parlare di legittimità o illegittimità del

---

<sup>351</sup> RIVERSO R., *Vizi e virtù della legge sul collocamento disabili: analisi della giurisprudenza*, cit., 224, nt. 10, in cui si segnala la sentenza Trib. Ravenna, 1 dicembre 2003, relativa a un caso di errato avviamento da parte dell'ufficio; in particolare, l'ufficio aveva avviato un lavoratore con una disabilità incompatibile rispetto alle richieste aziendali, e pertanto aveva proceduto alla revoca dell'atto di avviamento, dandone comunicazione al datore di lavoro, il quale procedeva così al licenziamento "automatico" del lavoratore. In sede di impugnazione dell'atto di recesso, il licenziamento veniva (correttamente) giudicato illegittimo, in quanto il lavoratore era già stato assunto dall'azienda attraverso la stipulazione di un contratto di lavoro per svolgere altre mansioni compatibili con il suo stato di salute e individuate dalle parti in esito alla visita medica aziendale preassuntiva. Pertanto, il giudice di merito ha affermato che la revoca dell'atto di avviamento non poteva produrre alcun effetto automatico rispetto alla volontà negoziale delle parti.

rifiuto all'assunzione del lavoratore invalido, che per definizione può intervenire, seppure entro gli stringenti limiti fissati dalla giurisprudenza, nel periodo di tempo che intercorre tra l'atto di avviamento da parte degli uffici (con cui viene identificato colui che dovrebbe essere assunto dal datore di lavoro), e la stipulazione del contratto di lavoro tra le parti del rapporto; d'altra parte, se così non fosse, l'esclusione del lavoratore dall'organizzazione aziendale potrebbe avvenire solo attraverso un atto di licenziamento.

Dall'atto di avviamento non discende la automatica costituzione del rapporto di lavoro, bensì l'obbligo del datore di lavoro di stipulare il contratto di lavoro con il soggetto disabile ivi individuato sulla base della richiesta presentata all'ufficio competente.

Così inquadrato, l'atto di avviamento segna un passaggio fondamentale per il lavoratore, in quanto, a partire da tale momento, egli diviene titolare di un vero e proprio diritto soggettivo all'assunzione.

A questo punto si pone il problema di capire in che modo il lavoratore possa vedere tutelato il proprio diritto al lavoro nel caso in cui il datore di lavoro non adempia al proprio obbligo, rifiutando (in modo illegittimo) la sua assunzione.

In particolare, dopo aver escluso la costituzione automatica del rapporto, occorre capire se sia invece possibile la sua costituzione giudiziale ai sensi dell'art. 2932 c.c., o se l'inadempimento datoriale possa dar luogo ad un (mero) risarcimento del danno<sup>352</sup>.

Di fronte all'inadempimento dell'obbligo di concludere un contratto, l'art. 2932 c.c. consente all'autorità giudiziaria, ove l'altra parte lo richieda, di costituire con sentenza il rapporto giuridico che da quel contratto avrebbe dovuto nascere<sup>353</sup>.

---

<sup>352</sup> Per un approfondimento sull'art. 2932 c.c., v. MICHELI G. A., *Commento articolo 2932*, in SCIALOJA A.-BRANCA G. (a cura di), *Commentario del Codice Civile*, Zanichelli, Bologna, 1981, 189 ss.; DI MAJO A., *Obbligo a contrarre*, in *Enc. giur.*, vol. XXI, Roma, 1990; MAZZAMUTO S., *Commento articolo 2932*, in CENDON P. (diretto da), *Commentario al Codice Civile*, vol. VI, Utet, Torino, 1991; VISALLI N., *L'esecuzione in forma specifica dell'obbligo a contrarre (art. 2932 c.c.)*, Cedam, Padova, 1995; PONTECORVO A., *Esecuzione specifica ex art. 2932 c.c., obblighi a contrarre non derivanti da contratto preliminare o derivanti da preliminare di contratto a favore di terzo*, in *Giust. civ.*, 1998, 1, 108 ss.; ROPPO V., *Il contratto*, in IUDICA G. – ZATTI P. (a cura di), *Trattato di diritto privato*, Giuffrè, Milano, 2001, 666 ss.; DE ANGELIS F., *Obblighi infungibili e misure coercitive: questioni interpretative e soluzioni giurisprudenziali*, in *Rivista dell'esecuzione forzata*, 2015, 2, 157 ss., in particolare par. 3; MURONI R., *Esecuzione specifica dell'obbligo di concludere un contratto*, in BONILINI G. – CHIZZINI A. (a cura di), *La tutela dei diritti (artt. 2907–2969)*, in GABRIELLI E. (diretto da), *Commentario del codice civile*, Utet, Milano, 2016, 462 ss.

<sup>353</sup> MORRONE S., *Assunzioni obbligatorie e sentenza costitutiva ex art. 2932 cod. civ.*, in *Arg. dir. lav.*, 2005, 1, 341 ss., in cui si evidenzia come la questione della coercibilità o meno dell'obbligo di concludere un contratto di lavoro sia venuta in rilievo anche in altri casi oltre a quello dell'inadempimento del datore di lavoro di assumere il lavoratore disabile inviato dall'ufficio di collocamento; in particolare, le altre ipotesi hanno riguardato: a) l'inadempimento dell'obbligo di assunzione previsto dalla legge per il reimpiego di lavoratori licenziati da imprese in crisi (ove si è negata la costituzione giudiziale del rapporto, v. Cass. 20 aprile 1995, n. 4436, in *Riv. it. dir. lav.*, 1996, II, 51); b) l'inadempimento dell'obbligo di assunzione conseguente a un accordo sindacale tra le organizzazioni sindacali dei lavoratori e il datore di lavoro; c) l'inadempimento dell'obbligo

Secondo un primo orientamento l'obbligo di concludere un contratto di lavoro era ritenuto incoercibile e perciò non sostituibile da una sentenza costitutiva<sup>354</sup>; in particolare la insuscettibilità di una sua esecuzione in forma specifica derivava dalla infungibilità delle prestazioni dedotte nel contratto, col che al lavoratore poteva spettare (solo) una tutela di carattere risarcitorio<sup>355</sup>.

In seguito, la Corte di Cassazione ha precisato che l'infungibilità della prestazione datoriale consistente nell'adempimento all'obbligo di assumere avrebbe potuto essere superata solo a condizione che fossero individuati o individuabili tutti gli elementi essenziali del contratto, poiché il giudice non può sostituirsi alle parti per la loro determinazione<sup>356</sup>.

Nel vigore della legge n. 482 del 1968, le ragioni da cui era derivata l'impossibilità dell'esecuzione in forma specifica della costituzione del rapporto di lavoro, a ben vedere, erano le stesse che avevano già portato a escludere la costituzione automatica, ovvero la necessità che fossero le parti a definire gli elementi essenziali del contratto<sup>357</sup>.

---

di assunzione derivante da un contratto preliminare (in tali ultime due ipotesi è stata ammessa la costituzione giudiziale del rapporto qualora risultassero tutti gli elementi essenziali, v. per il caso di cui al punto b), Cass. 26 agosto 2003, n. 12516, in *Riv. giur. lav.*, 2004, 3, 499 ss., con nota di SGROI A., *Note in tema di esecuzione specifica del contratto preliminare di lavoro*; nell'ipotesi di cui al punto c), v. Cass. 13 giugno 2002, n. 8489, in *Mass. foro it.*, 2002, I, 612; Cass. 2 novembre 1998, n. 10961, in *Riv. It. dir. lav.*, 1999, 3, 520 ss., con nota di ZILIO GRANDI G., *Assunzione mediante contratto preliminare di lavoro, mancato adempimento e risarcimento del danno conseguente: brevi annotazioni*). Un'altra ipotesi in cui ha trovato applicazione l'art. 2932 c.c. riguarda la costituzione del rapporto di lavoro a favore di un lavoratore arrivato primo in graduatoria ma non assunto dalla pubblica amministrazione, v. Pret. Pisa, 29 marzo 1995, in *Riv. It. dir. lav.*, 1995, 3, 517 ss., con nota di PERA G., *Le vie misteriose della giustizia*; Trib. Taranto, 11 luglio 2002, ord., in *Lav. pubbl. amm.*, 2002, 5, 778 ss., con nota di CASALE D., *Approvazione della graduatoria di concorso come contratto preliminare che dà diritto di ottenere una sentenza costitutiva del rapporto di lavoro*; Trib. Milano, 14 gennaio 2005, in *Riv. crit. dir. lav.*, 2005, 1, 164 ss., con nota di VERDURA F., *Bando di concorso e obbligo a contrarre*; ZAPPALÀ L., *Le trasformazioni del lavoro pubblico nel prisma delle politiche di reclutamento. Il caso del «diritto all'assunzione»*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2000, 3, 271 ss.

<sup>354</sup> Cass. 22 gennaio 1979, n. 497; *Contra*, Cass. 2 marzo 1979, n. 1322, entrambe in *Riv. giur. lav.*, 1979, 11, 951 ss., con nota di DI MAJO A., *La c.d. tutela specifica per violazione degli obblighi di assunzione*.

<sup>355</sup> Il principio si era formato con riguardo alle ipotesi di mancata esecuzione dell'ordine di reintegrazione del lavoratore illegittimamente licenziato, v. Cass. 11 gennaio 1990, n. 46, in *Notiz. giur. lav.*, 1990, 412.

<sup>356</sup> Cass. 20 aprile 1995, n. 4436, in *Riv. it. dir. lav.*, 1996, 1, 51, con nota di LAMBERTUCCI P., *Sulla tutela del diritto del lavoratore all'assunzione da parte di società Gepi*; Cass. 3 marzo 1992, n. 2568, in *Mass. giur. it.*, 1992; Cass. 9 giugno 1990, n. 5602, in *Giust. civ. mass.*, 1990; Cass. 24 gennaio 1985, n. 337, in *Foro it.*, 1985, I, 1319; Nella giurisprudenza di merito, v. Pret. Lecco, 16 gennaio 1986, in *Giur. mer.*, 1986, 4-5, 800 ss., con nota di BELFIORE C., *Sull'esecuzione specifica dell'obbligo di assumere i lavoratori appartenenti alle categorie protette*; Pret. Roma, 21 maggio 1986, ord.; *contra*, Pret. Roma, 3 febbraio 1986, ord., entrambe in *Giur. mer.*, 1987, 3, 602 ss., con nota di CAIAFA A., *Avviamento obbligatorio al lavoro con provvedimento d'urgenza*; Pret. Milano, 13 marzo 1998, in *Riv. crit. dir. lav.*, 1998, 672.

<sup>357</sup> La legge n. 482 del 1968 prevedeva che la richiesta di avviamento agli uffici indicasse in modo del tutto generico la sola categoria di appartenenza del lavoratore disabile, impiegato o operaio. In

In questo quadro, la tutela offerta per la mancata ingiustificata assunzione era di natura risarcitoria, commisurata alle retribuzioni non percepite sino al momento in cui permaneva l'inadempimento, e (come affermato più di recente) in ogni caso non oltre la sentenza di secondo grado<sup>358</sup>.

L'esecuzione in forma specifica dell'obbligo, di fonte sia legale, sia contrattuale, di stipulare un contratto presuppone(va) la previa determinazione o determinabilità dei suoi elementi essenziali, in quanto il giudice per costituire in via coattiva il rapporto *ex art. 2932* non potrebbe spingersi sino a decidere il contenuto del contratto, dovendosi limitare a impegnare le parti sulla base della regolamentazione dalle stesse già prevista o

---

conseguenza il datore di lavoro non poteva rifiutare di assumere il lavoratore che presentasse tale corrispondenza, anche se sprovvisto della qualifica utile e necessaria a ricoprire di fatto il posto di lavoro. Ciò aveva dato luogo ad un notevole contenzioso proprio per la difficoltà di poter accogliere lavoratori sprovvisti delle caratteristiche necessarie a far fronte alle esigenze dell'impresa, v. Cass. Cass. 2 luglio 1985, n. 3991, in *Giust. civ. mass.*, 1985; Cass. 9 giugno 1990, n. 5602, in *Giust. civ. mass.*, 1990; Cass. 20 novembre 1993, n. 11471, in *Giust. civ. mass.*, 1993; Cass. 20 agosto 1993, n. 8824, in *Riv. it. dir. lav.*, 1994, 2, 340; più di recente, v. Cass. 6 marzo 2013, n. 5546, in *Giust. civ. mass.*, 2013, ove, in un caso in cui *ratione temporis*, trovava applicazione la disciplina di cui alla legge n. 482 del 1968, ha affermato la legittimità del rifiuto del datore di lavoro alla costituzione del rapporto solo ove il lavoratore avviato non appartenesse alla categoria operaia o impiegatizia richiesta. Tuttavia, il rifiuto si considerava legittimo in caso di assetti organizzativi del tutto incompatibili con le esigenze del lavoratore, v. Cass. 9 giugno 1990, n. 5602, *op. cit.*; Cass. 26 febbraio 1990, n. 1460, in *Notiz. giur. lav.*, 1990, 339; Cass. 10 marzo 1992, n. 2897, in *Giust. civ. mass.*, 1992; Cass. 13 maggio 1994, n. 4667, in *Riv. it. dir. lav.*, 1995, 2, 81; Cass. 5 aprile 1995, n. 3996, in *Lav. prev. oggi*, 1995, 1208; Cass. 26 settembre 2002, n. 13960, in *Giust. civ. mass.*, 2002, 1724; nella giurisprudenza di merito, v. tra le altre, Trib. Milano, 15 marzo 1991, in *Lav. e prev. oggi*, 1992, 142.

<sup>358</sup> Pret. Palermo, 11 maggio 1981, in *Dir. lav.*, 1981, 5, 249 ss., con nota di LI DONNI M.P., *Comportamento del lavoratore e costituzione del rapporto di lavoro in materia di assunzioni obbligatorie*; Cass. 28 aprile 1984, n. 2665, *cit.*; Cass. 7 marzo 1990, n. 1770, in *Notiz. giur. lav.*, 1990, 334; Cass. 24 ottobre 1991, n. 11284, in *Dir. prat. lav.*, 1991, 50, 3337; Cass. 3 marzo 1992, n. 2568, in *Giust. civ. mass.*, 1992; Cass. 2 dicembre 1994, n. 10324, in *Riv. it. dir. lav.*, 1995, 2, 289; Cass. 16 maggio 1998, n. 4953, in *Giust. civ.*, 1999, 1, 1501; Cass. 20 aprile 2002, n. 5766, in *Giust. civ. mass.*, 2002, 691; Cass. 12 giugno 2003, n. 9472, in *Riv. it. dir. lav.*, 2004, 2, 32; Cass. 7 agosto 2003, n. 11934, in *Riv. it. dir. lav.*, 2004, 2, 23; Cass. 7 giugno 2005, n. 11774; Cass. 13 gennaio 2009, n. 488, in *Lav. giur.*, 2009, 9, 919 ss., con nota di GALLOTTI D., *Il risarcimento del danno per mancata assunzione nel collocamento obbligatorio*; ID., in *Dir. rel. ind.*, 2009, 380 ss., con nota di GIUFFRÈ A., *Obbligo di assunzione del lavoratore disabile: presupposti e conseguenze in caso di inadempimento*; ID., in *Arg. dir. lav.*, 2009, 3, 872 ss., con nota di VILLA E., *Collocamento obbligatorio, obbligo di assunzione e risarcimento del danno*, in cui si evidenzia la contraddizione che sussiste tra il negare la costituzione del rapporto di lavoro in via amministrativa o giudiziaria e l'ammettere che il risarcimento del danno sia commisurato alla retribuzione che il lavoratore avrebbe percepito se fosse stato assunto, presupponendo una valutazione del giudice in ordine a quello che sarebbe stato il contenuto del contratto. Secondo l'A. il risarcimento del danno potrebbe essere determinato in via equitativa dal giudice ai sensi dell'art. 1226 c.c. (v. Cass. 20 aprile 2002, n. 5766, *op. cit.*), ma l'inoperatività dell'art. 2932 c.c. non dipenderebbe dalla necessità che siano le parti a determinare il contenuto essenziale del contratto, bensì dalla incoercibilità dell'obbligo del datore di lavoro di cooperare con il lavoratore per rendere possibile la prestazione lavorativa.

comunque prevedibile<sup>359</sup>.

Il legislatore del 1999 ha omesso di affrontare la questione circa la possibilità di ottenere una sentenza costitutiva in caso di illegittimo rifiuto all'assunzione. Tuttavia, se le ragioni di tale diniego insistono sul fatto che nel previgente sistema di collocamento il giudice non era in grado di conoscere quali sarebbero state le mansioni, per trarne la qualifica, l'inquadramento e la retribuzione, la riforma operata dalla legge n. 68 del 1999 avrebbe dovuto portare a un cambio di tendenza. Di fatti, il prospetto informativo di cui all'art. 9, comma 6, indica, tra gli altri elementi, anche i "posti di lavoro e le mansioni disponibili", così come che la richiesta di avviamento di cui all'art. 9, comma 1, specifica la "qualifica del lavoratore da assumere", da intendersi nel senso oggettivo del termine, con riguardo alle mansioni che dovranno essere assegnate al soggetto assumendo<sup>360</sup>.

Dunque, se è possibile conoscere nella fase pre-assuntiva gli elementi che dovrebbero formare l'oggetto del contratto, allora si potrebbe anche ammettere la possibilità di una costituzione coattiva del rapporto da parte del giudice<sup>361</sup>.

In effetti, il più recente orientamento sembra andare in questa direzione<sup>362</sup>.

---

<sup>359</sup> PERA G., *Assunzioni obbligatorie e contratto di lavoro*, cit., 200 ss.; MONTUSCHI L., *I limiti legali nella conclusione del contratto di lavoro*, cit., 241 ss.; ID., *Il giudice, il collocamento e il mercato*, in *Quad. dir. lav. rel. ind.*, 1987, 187 ss.; GHERA E., *Collocamento e autonomia privata*, cit.; MENGHINI L., *Le assunzioni obbligatorie*, in *Riv. dir. civ.*, 1986, 2, 167 ss.; GRANDI M., voce *Rapporto di lavoro*, in *Enc. dir.*, Milano, vol. XXXVIII, 1987, 318 ss.; POSO V.A., *Le assunzioni obbligatorie presso i datori di lavoro privati*, in *Giust. civ.*, 1987, 3, 120 ss., in particolare par. n. IV.1; MARTELLINO C., *Avviamento al lavoro e costituzione del rapporto*, in *Giur. mer.*, 1981, 3, 824 ss.; SCIORTINO P., *Disabili e diritto al lavoro*, cit., 545 ss.; GIGLIO G., *L'applicabilità della tutela ex art. 2932 c.c. in materia di assunzioni obbligatorie*, in *Dir. lav. Marche*, 2007, 2-3, 295 ss. In giurisprudenza, v. Corte cost. 18 maggio 1989, n. 255, cit.

<sup>360</sup> Di contro, si è ammesso che il datore di lavoro possa legittimamente rifiutare l'assunzione del lavoratore disabile non solo quando la sua qualifica risulti diversa da quella richiesta con l'atto di avviamento, bensì anche qualora sia stato inviato un lavoratore con qualifica "simile" a quella richiesta, ma senza aver proceduto a un suo previo addestramento o tirocinio, v., tra le altre, Cass. 22 giugno 2010, n. 15058, cit.

<sup>361</sup> LAMBERTUCCI P., *L'intervento pubblico nella mediazione tra domanda ed offerta di lavoro: dalla registrazione dell'assunzione alla promozione dell'occupazione*, in *Arg. dir. lav.*, 2000, 225 ss.; ID., *Il lavoratore disabile tra disciplina dell'avviamento al lavoro e tutela contro i licenziamenti: brevi note a margine dei provvedimenti attuativi del c.d. Jobs Act alla "prova" della disciplina antidiscriminatoria*, in *Arg. dir. lav.*, 2016, 6, 1147 ss.; *contra*, in considerazione dell'eventualità del patto di prova, v. VALLEBONA A., *La nuova disciplina delle assunzioni obbligatorie*, cit., 479 ss.

<sup>362</sup> FERRARESI M., *La recente giurisprudenza sul collocamento delle persone disabili: assestamenti del "diritto diseguale"*, in *Arg. dir. lav.*, 2012, 1, 309 ss.; Cass. 26 gennaio 2015, n. 1335, in *Giust. civ. mass.*, 2015; Cass. 2 febbraio 2015, n. 1839, in *Mass. giur. lav. rep.*, 2015, I, 20; Cass. 3 marzo 2014, n. 4915, in *Giust. civ. mass.*, 2014; Cass. 3 giugno 2011, n. 12131, in *Giust. civ.*, 2013, 1, 182; Cass. 5 maggio 2004, n. 8568, in *Riv. it. dir. lav.*, 2005, 1, 95 ss., con nota di SCIORTINO P., *Sulla sentenza costitutiva dell'obbligo di concludere un contratto di lavoro e sui suoi presupposti*; Cass. 14 agosto 2004, n. 15913, in *Riv. crit. dir. lav.*, 2004, 881, con nota di CAPURRO F., *Collocamento obbligatorio e costituzione del rapporto ex art. 2932 c.c.: il caso dei centralinisti non vedenti come spunto per un riesame della tutela in forma specifica*, ove con riguardo alla disciplina del collocamento lavorativo dei centralinisti non vedenti, la Corte ha

Posto che il giudice sarà chiamato a valutare la possibilità o meno di costituire in via coattiva il rapporto di lavoro ogni qual volta il datore si rifiuterà di adempiere all'obbligo in maniera spontanea, egli dovrà prima di tutto indagare proprio sulla legittimità di tale rifiuto.

Proprio il fatto che la domanda di avviamento contenga l'indicazione della qualifica professionale richiesta consente al datore di lavoro (e ha consentito anche entro i limiti di cui all'art. 9, comma 2, l. n. 68 del 1999, ora abrogato da parte dell'art. 8, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 151 del 2015) di rifiutare l'assunzione di un lavoratore con capacità tecnico-professionali diverse rispetto a quelle indicate molto più liberamente che in passato, ogni qual volta non vi sia corrispondenza tra la qualifica richiesta dal datore di lavoro e quella posseduta dal lavoratore avviato<sup>363</sup>.

In questo caso, l'obbligo di assunzione viene meno e, forse si potrebbe prospettare un risarcimento del danno in suo favore a carico della pubblica amministrazione per l'illegittimo e infruttuoso avviamento dovuto a un errore dell'ufficio competente<sup>364</sup>.

Nonostante il quadro normativo posto dalla legge n. 68 del 1999 abbia favorito soluzioni volte a conferire una maggiore effettività al sistema, alla luce degli ultimi approdi giurisprudenziali, emergono nuovi interrogativi con cui occorre confrontarsi. In primo luogo bisogna chiedersi sia che cosa succede nel diverso caso in cui il rifiuto sia

---

affermato che siccome è la stessa legge a prestabilire la qualifica, le mansioni e il trattamento economico degli appartenenti a tale categoria al giudice è consentito di pronunciarsi *ex art.* 2932 c.c.; Cass. 30 dicembre 2009, n. 27841, in *Giust. civ.*, 2010, 5, 1117, con nota di BUFFA F., *La tutela in forma specifica dell'obbligo di concludere il contratto di lavoro*, ove la Corte ha riconosciuto il diritto al lavoratore disabile di chiedere al giudice la costituzione del rapporto *ex art.* 2932 c.c., pur in mancanza della predeterminazione delle mansioni e del luogo di lavoro, ritenendo che tali informazioni attenessero non alla fase della stipulazione del contratto di lavoro, ma a quella successiva della esecuzione del rapporto; Cass. 25 marzo 2011, n. 7007, cit., ove la Corte ha affermato che "in materia di assunzioni obbligatorie *ex lege* n. 68/1999, in caso di illegittimità del rifiuto di assunzione il giudice può costituire coattivamente il rapporto di lavoro secondo la procedura prevista dall'art. 2932 c.c. ove sussistano tutti i requisiti utili per la perfezione dell'assunzione, ed in particolare purché sia determinato l'oggetto del contratto".

<sup>363</sup> LIMENA F., *L'accesso al lavoro dei disabili*, cit., 72; VALLEBONA A., *La nuova disciplina delle assunzioni obbligatorie*, cit., 476 ss.; PERA G., *Note sulla nuova disciplina delle assunzioni obbligatorie degli invalidi*, cit., 324 ss.; In giurisprudenza, v. Cass. 25 marzo 2011, n. 7007, cit., Cass. 12 marzo 2009, n. 6017, cit.; ID., in *Riv. giur. lav.*, 2009, 4, 789 ss., con nota di EVANGELISTI G. P., *Legittimità del rifiuto all'assunzione del lavoratore disabile*; Trib. Roma, 28 settembre 2006, in *Lav. giur.*, 2007, 7, 712, con nota di GAZZETTA C., *Sul rifiuto di avviamento obbligatorio per non corrispondenza della qualifica richiesta*, cit.; App. Bologna, 16 maggio 2009, n. 258, in *Arg. dir. lav.*, 2010, 1, 283, con nota di MALIZIA M., *Diritto all'assunzione del disabile: una duplice querelle sulla legittimità delle visite mediche preassuntive ed esonero del datore di lavoro dal c.d. obbligo a contrarre*. Nella giurisprudenza più risalente, v. Trib. Torino, 23 aprile 1981, in *Giust. civ.*, 1981, 10, 2376 ss., con nota di PAPALEONI M., *Collocamento e visite preassuntive*; Pret. Bologna, 29 aprile 1991, in *Giur. it.*, 1991, 11, 759 ss., con nota di ZILIO GRANDI G., *Visite di preassunzione e costituzione del contratto di lavoro tra legittimità e risarcimento dei danni*.

<sup>364</sup> In questo senso, v. Cass. 12 giugno 2003, n. 9472, in *Riv. it. dir. lav.*, 2004, 1, 32, con nota di BRUN S., *Avviamento al lavoro del disabile e responsabilità della p.a., tra vecchia a nuova disciplina del collocamento obbligatorio*.

illegittimo, ma il giudice non possieda tutti gli elementi atti a consentire la costituzione coattiva del rapporto, nonché nel caso in cui il rifiuto sia illegittimo, il giudice provveda ex art. 2932 c.c., ma il datore di lavoro non consenta al lavoratore di svolgere la propria prestazione<sup>365</sup>.

In entrambi i casi, l'inadempimento all'obbligo di assunzione dovrebbe portare alla condanna del datore di lavoro al risarcimento del danno a favore del lavoratore.

Nel primo caso, la responsabilità di non aver creato le condizioni per la costituzione del rapporto ricade sul datore di lavoro, colpevole di aver trasmesso agli uffici della documentazione insufficiente a far emergere la qualifica e le mansioni che il lavoratore avrebbe dovuto esperire. Oltre a essere soggetto alle sanzioni previste dall'art. 15, l. n. 68 del 1999<sup>366</sup>, egli potrà essere condannato a risarcire il danno in modo integrale, versando un importo pari alle retribuzioni che il lavoratore avrebbe percepito in caso di assunzione decurtato di quanto egli abbia guadagnato o avrebbe potuto guadagnare usando la ordinaria diligenza nella ricerca di un'altra occupazione (da intendersi nel senso che il giudice dovrà verificare se il lavoratore nel frattempo abbia semmai rifiutato di essere avviato presso un altro datore di lavoro)<sup>367</sup>.

Oltre al risarcimento del danno dovuto in conseguenza della impossibilità di una pronuncia giudiziale costitutiva del rapporto, la giurisprudenza si è mostrata incline a riconoscere anche un risarcimento che si affianchi alla eventuale pronuncia resa ai sensi

---

<sup>365</sup> Ciò in quanto, anche una volta che il rapporto di lavoro sia stato costituito in via coattiva dal giudice ex art. 2932 c.c., rimane il fatto della incoercibilità dell'obbligo del datore di lavoro di cooperare con il lavoratore per rendere possibile la prestazione lavorativa.

<sup>366</sup> Le sanzioni di cui all'art. 15, l. n. 68 del 1999, puniscono il datore di lavoro sia per il mancato adempimento dell'obbligo di inviare il prospetto informativo, a cui occorre equiparare l'invio di un prospetto informativo troppo generico o incompleto, sia per la mancata copertura della quota d'obbligo per cause imputabili al datore di lavoro. Qualche perplessità lascia invece la previsione di cui all'art. 9, comma 8, l. n. 68 del 1999, ove si prevede che se l'azienda rifiuta l'assunzione del lavoratore invalido, la Direzione provinciale del lavoro (già Direzione territoriale del lavoro, ora Ispettorato territoriale del lavoro) deve trasmettere il relativo verbale agli uffici competenti a all'autorità giudiziaria.

<sup>367</sup> PASQUALETTO E., *Note in tema di responsabilità del datore di lavoro per mancata assunzione del prestatore avviato in regime di obbligatorietà*, in *Giust. civ.*, 1992, 10, 2431; BUFFA F., *La disciplina lavorativa e previdenziale per i diversamente abili*, Giuffrè, Milano, 2009, 122. Per quanto riguarda la individuazione dell'arco temporale a cui parametrare le retribuzioni dovute a titolo di risarcimento del danno, in giurisprudenza, v. Cass. 13 gennaio 2009, n. 488, cit., per cui la condanna andrebbe arrestata al momento della pronuncia della sentenza, la quale si pone in contrasto con il precedente orientamento propenso a riconoscere al disabile tutte le retribuzioni fino a che permane l'obbligo di assunzione, ovvero fino al momento in cui il lavoratore sarà avviato presso un altro datore di lavoro o finanche fino alla maturazione dei requisiti per il pensionamento, v. Cass. 9 novembre 1995, n. 11681, in *Orient. giur. lav.*, 1996, 371; Cass. 20 marzo 2004, n. 5661, in *Giust. civ. mass.*, 2004; Cass. 12 giugno 2009, n. 13718, in *Guida dir.*, 2009, 31, 70; Cass. 12 marzo 2012, n. 236, in *Foro it.* 2012, 3, 775.

dell'art. 2932 c.c., sul presupposto della efficacia *ex nunc*<sup>368</sup> della sentenza per cui il rapporto di lavoro si considera costituito in via coattiva dalla data della stessa pronuncia, per risarcire il lavoratore del periodo di tempo intercorso tra l'insorgenza dell'obbligo in capo al datore di lavoro e la data della sentenza<sup>369</sup>.

Qualora poi il datore di lavoro non consenta al lavoratore di prestare la propria opera, essendo ormai il rapporto costituito, egli avrà comunque diritto al pagamento delle retribuzioni e dei relativi contributi previdenziali e assistenziali.

Tale evoluzione giurisprudenziale ha il merito di aver tentato di conferire una maggiore efficacia al sistema del collocamento mirato, attraverso una interpretazione delle norme poste dalla legge n. 68 del 1999 volta a garantire quel diritto al lavoro sancito dall'art. 4 Cost. e, più in particolare con riguardo alle persone con disabilità, dall'art. 38, comma 3, Cost..

Di fatti, se non si ammettesse che dall'atto di avviamento deriva un vero e proprio obbligo di assunzione, sarebbe difficile per il sistema poter raggiungere le proprie finalità. E d'altra parte ciò è reso possibile dal fatto che, nel collocamento mirato, è lo stesso datore di lavoro che si rivolge all'ufficio per chiedere l'avviamento di un lavoratore disabile dotato di una specifica qualifica per lo svolgimento di determinate mansioni<sup>370</sup>.

In questo quadro, molto dipende proprio dal buon funzionamento degli uffici competenti a gestire le pratiche di collocamento e solo ove questi riescano a svolgere la funzione che

---

<sup>368</sup> Sui precedenti giurisprudenziali in tema di esecutività delle sentenze rese ai sensi dell'art. 2932 c.c., v. Trib. Palermo, 24 febbraio 1981, in *Giur. mer.*, 1983, 2, 409 ss., con nota di NOTARBARTOLO FIGURELLI A., *Osservazioni sull'esecutività delle sentenze che producono es art. 2932 c.c. gli effetti del contratto non concluso*; Pret. Pomigliano d'Arco, 10 maggio 1989, in *Riv. it. dir. lav.*, 1990, 2, 508 ss., con nota di SATURNO R., *Sull'efficacia della sentenza costitutiva del rapporto di lavoro*; ID., in *Dir. lav.*, 1990, 6, 419 ss., con nota di NAPPI S., *Costituzione del rapporto di lavoro in sede giudiziaria ed esecuzione provvisoria*; Pret. Monza, 5 novembre 1992, in *Riv. it. dir. lav.*, 1993, 4, 757 ss., con nota di BONCI C., *Appunti sulla pronuncia costitutiva del rapporto di lavoro ex art. 2932 c.c. in caso di inadempimento del contratto preliminare*.

<sup>369</sup> Il principio è stato espresso dalla Corte di cassazione in tema di obbligazioni e contratti, v. Cass. 30 dicembre 2009, 27841, cit.; Cass. 6 aprile 2009, n. 8250, in *Mass. giur. it.*, 2009; Cass. 2 dicembre 2005, n. 26233, in *Mass. giur. it.*, 2005; Cass. 4 luglio 2003, n. 10564, in *Mass. giur. it.*, 2003; *contra*, Cass. 3 marzo 2014, n. 4915, cit.; Cass. 14 agosto 2004, n. 15913, cit.; Cass. 25 ottobre 1993, n. 10563, in *Riv. giur. lav.*, 1994, 4, 1038 ss., con nota di PETRACCI F., *Rapporto di lavoro: effetti "retroattivi" della sentenza costitutiva*; ID., in *Dir. lav.*, 1994, 3-4, 351 ss., con nota di NAPPI S., *Sulla decorrenza degli effetti delle sentenze costitutive di rapporti di lavoro*, con cui, riprendendosi la giurisprudenza formatasi sull'art. 2932 c.c., si afferma la possibilità anche nel diritto del lavoro di attribuire alla sentenza costitutiva del rapporto efficacia *ex tunc*, con retroattività degli effetti al momento in cui era insorto l'obbligo di assunzione per il datore di lavoro. In tal caso, al lavoratore dovranno essere versate fin da subito le retribuzioni maturate e i relativi contributi e, dunque, non vi sarebbe spazio per un ulteriore risarcimento del danno, v. PASQUALETTO E., *Si consolida l'orientamento della Cassazione favorevole all'applicazione dell'art. 2932 c.c. in caso di illegittimo diniego all'assunzione del disabile nel "nuovo" sistema del collocamento mirato*, cit., 777.

<sup>370</sup> GAROFALO D., *Disabili e lavoro. Profilo oggettivo e sanzioni*, in *Dir. prat. Lav.*, 1999, n. 38, inserto, XVIII; TURSI A., *La nuova disciplina del diritto al lavoro dei disabili*, cit., 768

gli compete, ovvero a coniugare le esigenze dell'azienda alle capacità del lavoratore, il datore di lavoro non potrà opporre ostacoli all'instaurazione del rapporto e il collocamento andrà a buon fine<sup>371</sup>.

Tuttavia può accadere che nella pratica quella equivalenza non si realizzi. Basta guardare alla mole di contenzioso che si è sviluppata nel corso degli anni per capire come tale evenienza sia tutt'altro che remota, potendo capitare che il datore di lavoro fornisca indicazioni inesatte, poco precise o fuorvianti, oppure che le valutazioni effettuate dagli appositi organismi non siano corrette.

L'introduzione generalizzata della facoltà di scegliere il lavoratore disabile da assumere attraverso la chiamata nominativa dovrebbe far diminuire proprio il contenzioso dovuto al rifiuto di assunzione.

## **2. Le forme contrattuali c.d. "atipiche"**

Una volta costituito, la disciplina del rapporto di lavoro si fonda sulla parità di trattamento, nel senso che chi è assunto in via obbligatoria deve essere trattato al pari di tutti gli altri, così come previsto dall'art. 10, comma 1, l. n. 68 del 1999<sup>372</sup>.

Posto che la nascita del rapporto di lavoro presuppone la conclusione tra le parti del relativo contratto, occorre domandarsi se e quali siano le tipologie contrattuali, diverse dalla fattispecie a tempo pieno e indeterminato, che possono essere stipulate con il lavoratore disabile. Infatti, se è indubbio che in generale un contratto di lavoro, anche con una persona disabile, possa essere stipulato utilizzando tutte le tipologie contrattuali previste dalla legge, non è detto che ciò consenta sempre e comunque l'assolvimento dell'obbligo di impiego imposto dall'art. 3 della legge n. 68 del 1999. Occorre dunque capire se un rapporto di lavoro costituito con un soggetto rientrante nelle definizioni di cui all'art. 1, comma 1, possa essere computato a copertura della quota di riserva, anche qualora sia un contratto a tempo determinato o a tempo parziale, o comunque diverso dal contratto a tempo pieno e indeterminato<sup>373</sup>.

La legge n. 68 del 1999 tace in proposito. Essa non vieta l'utilizzo di tipologie contrattuali c.d. flessibili qualora l'assunzione avvenga secondo la modalità c.d. *standard* di avviamento da parte degli uffici, ma tuttavia ne consente in modo espresso l'utilizzo

---

<sup>371</sup> RIVERSO R., *Vizi e virtù della legge sul collocamento disabili: analisi della giurisprudenza*, cit., 223

<sup>372</sup> Sull'equiparazione, quanto al trattamento normativo, del lavoratore disabile a tutti gli altri anche nella vigenza della l. n. 482 del 1968, v. Cass. 14 giugno 1999, n. 5902, in *Riv. it. dir. lav.*, 2000, 3, 2, 438 ss., con nota di CAMPANELLA P., *Sull'applicabilità al lavoratore invalido della speciale procedura di esonero per inidoneità degli autoferrotramvieri*.

<sup>373</sup> LIMENA F., *L'accesso al lavoro dei disabili*, cit., 219 ss.

qualora il datore di lavoro intenda assolvere al proprio obbligo attraverso lo strumento convenzionale<sup>374</sup>.

In particolare, l'art. 11, comma 1, l. n. 68 del 1999, prevedendo la possibilità dell'assunzione con contratto a tempo determinato, sembrerebbe consentire un'eccezione alla "normale" modalità di costituzione del rapporto secondo il modello *standard* a tempo indeterminato.

Per rispondere all'interrogativo iniziale, occorrerebbe distinguere a seconda della modalità di assunzione scelta: attraverso l'atto di avviamento sarebbe possibile costituire solo un rapporto a tempo indeterminato, mentre in caso di convenzione potrebbe essere utilizzata una forma flessibile e, in tale ultimo caso, bisognerebbe chiedersi se la menzione del contratto a tempo determinato sia da considerare esemplificativa oppure se sia consentito solo questo modello.

Per quanto attiene a tale ultimo profilo, l'interpretazione letterale della norma, e in particolare dell'inciso "tra le modalità che possono essere convenute vi sono *anche...*" porta a ritenere l'elencazione che segue non tassativa, ma meramente esemplificativa.

A ben vedere, l'art. 11, l. n. 68 del 1999, accosta alla facoltà di utilizzo del contratto a termine la possibilità di avviare dei tirocini formativi o di orientamento<sup>375</sup>, e di prolungare la durata del periodo di prova rispetto a quanto previsto dalla contrattazione collettiva.

Ciò porta a dover considerare che le convenzioni disciplinate dalla legge n. 68 del 1999, che rappresentano una modalità per l'assolvimento dell'obbligo di impiego, di fatto, consistono in un programma volto a favorire l'inserimento lavorativo. L'obiettivo è pur sempre quello di promuovere la collocazione e la permanenza del disabile presso il datore di lavoro, dunque la stabilità del rapporto. In quest'ottica, la possibilità di prevedere lo svolgimento di tirocini, o l'utilizzo della forma contrattuale a termine, o il prolungamento del periodo di prova, persegue l'intento di favorire il soggetto obbligato, probabilmente non preparato ad effettuare un'assunzione "permanente", spostando in avanti il momento in cui, salvo intoppi, il lavoratore potrà essere assunto con un contratto a tempo indeterminato, consentendo comunque al datore di lavoro per questo periodo di non essere considerato inadempiente ai propri obblighi normativi, e alla persona disabile di

---

<sup>374</sup> Al contrario, nella vigenza della legge n. 482 del 1968, la giurisprudenza si era spinta ad ammettere la possibilità di utilizzare forme contrattuali flessibili per l'instaurazione di rapporti di lavoro con lavoratori disabili valevoli ad assolvere gli obblighi di legge, v. Cass. 26 ottobre 1991, n. 11440, in *Mass. giur. lav.*, 1992, 26; Cass. 6 giugno 1995, n. 6335, in *Dir. lav.*, 1996, 2, 56, Cass. 22 novembre 2001, n. 14823, in *Riv. it. dir. lav.*, 2002, 1, 756; *contra*, Cass. 16 agosto 2004, n. 15951; Cass. 26 settembre 1998, n. 9658, in *Giust. civ.*, 1999, I, 2437 ss., con nota di BOLEGO G., *Assunzioni obbligatorie e contratto di lavoro a termine: alcune importanti precisazioni*.

<sup>375</sup> I tirocini a cui si riferisce l'art. 11, l. n. 68 del 1999 trovano la loro disciplina nella legge n. 24 giugno 1997, n. 196 (c.d. Pacchetto Treu), e rappresentano uno strumento diretto a promuovere l'ingresso nel mercato del lavoro, ma che non dà origine a un rapporto di lavoro subordinato.

intraprendere un processo di inserimento con l'auspicio che possa portare alla sua stabilizzazione in quell'organizzazione produttiva<sup>376</sup>.

Nell'impianto della legge n. 68 del 1999 non è rintracciabile un *favor* per l'utilizzo di tipologie contrattuali flessibili, se non nell'ottica suddetta, e per questo dovrebbe ritenersi che all'atto di avviamento debba conseguire l'instaurazione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato. Ciò appare sensato soprattutto alla luce delle peculiarità di tale rapporto, in quanto è verosimile pensare che la persona con disabilità abbia bisogno di tempo per inserirsi in un nuovo contesto e per imparare anche le mansioni più semplici, e ciò fa venire meno anche l'interesse del datore di lavoro a effettuare un'assunzione a termine, in quanto non farebbe in tempo ad adattare un ambiente alle esigenze di un soggetto o a insegnargli le mansioni che già dovrebbe ripetere tutto il procedimento da capo, posto che alla scadenza del contratto sarebbe obbligato a reintegrare la quota di riserva con una nuova assunzione.

Allo stesso modo il legislatore ha dovuto fare i conti con il fatto che il termine entro cui la parte datoriale deve assolvere all'obbligo di impiego è piuttosto breve e che non sempre nel momento in cui sorge è possibile, per ragioni organizzative o economiche, assumere del personale, peraltro, indipendentemente dal fabbisogno di manodopera. Per questo motivo ha messo a sua disposizione strumenti più flessibili, i quali, tuttavia, possono essere utilizzati solo nella sede protetta costituita dall'utilizzo del modello convenzionale al fine di evitare eventuali abusi.

Così, oltre all'utilizzo del contratto a tempo determinato, l'art. 11, comma 6, l. n. 68 del 1999, prevede che il Comitato tecnico possa proporre anche l'adozione di deroghe ai limiti di età e di durata dei contratti di formazione-lavoro (poi sostituito da contratto di inserimento ad opera del d.lgs. n. 276 del 2003, a sua volta abrogato dalla l. n. 92 del 2012) e di apprendistato<sup>377</sup>.

La norma così formulata pone qualche problema interpretativo<sup>378</sup>, in quanto essa potrebbe essere letta sia nel senso che i contratti formativi possano essere utilizzati in via generale, ma che qualora si stipuli una convenzione e vi sia il parere favorevole del Comitato

---

<sup>376</sup> PATERNO C., *Lavoro del disabile: dal lavoro atipico ai lavoratori "atipici"*, in *Lav. giur.*, 2008, 10, 978 ss.; PATERNO C., *Disabilità e lavoro atipico*, in La Macchia C. (a cura di), cit., 293 ss.

<sup>377</sup> La compatibilità tra il sistema di collocamento obbligatorio e i contratti a finalità formativa era confermata dalla giurisprudenza formatasi nella vigenza della legge n. 482 del 1968 (v. Cass. 26 ottobre 1991, n. 11440, cit.; Cass. 6 giugno 1995, n. 6335, cit.; *contra* Trib. Brescia, 16 gennaio 1992, in *Giur. mer.*, 1992, 4-5, 805 ss., con nota di DELLI NOCI V., *Disciplina del contratto di assunzione obbligatoria al lavoro*) e anche a livello normativo (v. art. 3, comma 18, l. 19 dicembre 1984, n. 863, nonché l'art. 16, comma 1, l. 24 giugno 1997, n. 196).

<sup>378</sup> La questione è divenuta problematica con l'entrata in vigore della legge n. 68 del 1999 che ha abrogato la precedente disciplina di cui alla l. n. 482 del 1968 con possibili effetti di travolgimento su quelle norme che vi facevano riferimento, v. LIMENA F., *op. cit.*, 258

tecnico sia possibile anche derogare ai limiti di età e di durata previsti dalle rispettive normative; oppure si potrebbe ritenere che si tratti di tipologie contrattuali utilizzabili solo in sede di assunzione mediante convenzione e che in ogni caso sia possibile una deroga ove ammessa dai riscontri del Comitato tecnico<sup>379</sup>.

In realtà il fatto che la legge n. 68 del 1999 ammetta deroghe all'assunzione con contratto a tempo indeterminato solo ove il meccanismo prescelto per l'assunzione sia quello convenzionale farebbe propendere per la seconda soluzione interpretativa, considerato tra l'altro che l'unico riferimento all'utilizzo dei contratti con finalità formative è contenuto nell'art. 11 che disciplina una tipologia di convenzione<sup>380</sup>.

Tali conclusioni appaiono confermate dal recente intervento riformatore attuato con il d.lgs. n. 151 del 2015, il quale, riscrivendo l'art. 13 della legge n. 68 del 1999 e slegando la concessione degli incentivi alle assunzioni dall'utilizzo della modalità convenzionale, alle lett. a) e b), ha precisato che la loro assegnazione è subordinata, oltre al requisito quantitativo del possesso di una determinata riduzione della capacità lavorativa, anche al fatto che il lavoratore disabile sia stato assunto con un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, a conferma della preferenza per tale tipologia contrattuale, mentre al successivo comma 1 *bis* ha previsto la concessione di un incentivo per l'assunzione di lavoratori disabili psichici, che come già previsto può avvenire solo mediante la convenzione di cui all'art. 11, subordinandolo in alternativa alla loro assunzione a tempo indeterminato o a tempo determinato per almeno dodici mesi, confermando che qualora si stipuli una convenzione possa essere utilizzata la forma contrattuale a termine<sup>381</sup>.

Si può ritenere che se il legislatore avesse voluto generalizzare la possibilità di assumere il lavoratore disabile a tempo determinato, pure in caso di avviamento secondo la modalità *standard*, avrebbe potuto inserire anche nelle lett. a) e b) il riferimento a tale forma di lavoro flessibile<sup>382</sup>.

---

<sup>379</sup> LIMENA F., *op. cit.*, 261

<sup>380</sup> La disciplina del contratto di inserimento di cui al d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, che ha sostituito il contratto di formazione-lavoro, e che a sua volta è stata abrogata dalla l. 28 giugno 2012, n. 92, conteneva una disposizione riferita alle persone con disabilità secondo cui la durata del contratto poteva arrivare fino a 36 mesi, in luogo di 18 mesi, in caso di assunzione di un soggetto con disabilità grave, ma nulla veniva detto con riguardo alla computabilità di tali lavoratori ai fini della copertura della quota di riserva, v. LIMENA F., *op. cit.*, 265

<sup>381</sup> V. art. 13, comma 1, l. n. 68 del 1999.

<sup>382</sup> Un'altra questione relativa all'utilizzo del contratto a tempo determinato riguarda l'applicabilità o meno della disciplina generale di tale forma contrattuale. La maggior parte del contenzioso sul punto riguarda il rispetto o meno del requisito della "causalità" del contratto richiesto dal d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368 (riformato, da ultimo, dal d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81). La Corte di cassazione ha di recente mutato il proprio tradizionale orientamento, stabilendo l'applicabilità della disciplina generale anche nel caso di contratto a termine stipulato ai sensi dell'art. 11, l. n. 68 del 1999. Tale assunto appare coerente con l'impianto normativo della legge n. 68 del 1999: in primo luogo l'art. 10, comma 1, afferma che i lavoratori disabili hanno diritto allo stesso

Tuttavia, occorre avvertire che il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, in risposta all'interpello 31 luglio 2009, n. 66 promosso dal Consiglio nazionale dell'Ordine dei Consulenti del lavoro ex art. 9, d.lgs. 23 aprile 2004, n. 124, ha affermato la legittimità di assunzioni a tempo determinato di lavoratori disabili a copertura della quota d'obbligo, anche in assenza di convenzioni stipulate ai sensi dell'art. 11, l. n. 68 del 1999. Il Ministero, partendo dall'assunto per cui "ciò che rileva, dunque, è il raggiungimento dell'obiettivo dell'inserimento lavorativo di tali soggetti, non risultando invece menzionata espressamente quale tipologia contrattuale debba obbligatoriamente essere scelta per perseguirlo", dal silenzio della legge ha tratto conclusioni opposte rispetto a quelle sopra prospettate.

La positiva risposta all'interpello si fonda su più argomentazioni: innanzitutto, l'unica condizione posta all'assunzione del lavoratore disabile a norma dell'art. 10, l. n. 68 del 1999 è la compatibilità delle mansioni assegnate con lo stato di salute, senza alcun riferimento alle tipologie contrattuali stipulate tra le parti; inoltre, nessun divieto è posto nemmeno dall'art. 7, comma 1, l. n. 68 del 1999, il quale si limita a prevedere che l'avviamento avvenga per richiesta agli uffici o attraverso il modello convenzionale; infine, l'orientamento giurisprudenziale prevalente nella vigenza della legge n. 482 del 1968 era nel senso di ammettere l'utilizzabilità dei contratti a tempo determinato per

---

trattamento normativo previsto dalla legge e dai contratti collettivi al pari di tutti gli altri lavoratori; in secondo luogo all'interno dello stesso art. 11 il legislatore ogni qualvolta ha ritenuto di voler ammettere delle deroghe alla disciplina generale non ha mancato di dirlo in modo espresso, come nel caso del periodo di prova che può essere previsto con una durata maggiore. In giurisprudenza, per l'orientamento più risalente e consolidato secondo cui al contratto a tempo determinato stipulato in virtù dell'art. 11, l. n. 68 del 1999, non si applica la disciplina generale in materia di contratto a termine, v. Cass. 31 maggio 2010, n. 13285, in *Lav. prev. oggi*, 2011, 1, 98 ss., con nota di RUSSO M., *Assunzione a termine del disabile ed applicabilità della disciplina di cui al Decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368: primo intervento della Cassazione*; ID., in *Dir. rel. ind.*, 2011, 139 ss., con nota di SQUEGLIA M., *Assunzione a termine di lavoratore diversamente abile e assenza di motivazioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo*; ID., in *Mass. giur. lav.*, 2010, 648 ss., con nota di DI FRANCESCO M., *Ammissibilità del termine acausale per convenzione nell'assunzione del disabile*. Per l'orientamento più recente con cui la Corte torna sulle sue posizioni affermando che la disciplina generale del contratto a tempo determinato trova applicazione anche qualora questo sia stato stipulato ai sensi dell'art. 11, l. n. 68 del 1999, v. Cass. 9 settembre 2016, n. 17867, reperibile al sito [www.dirittolavorovariazioni.com](http://www.dirittolavorovariazioni.com); ID., in *Dir. lav. merc.*, 2017, 1, 170, con nota di PASQUARELLA V., *Assunzione a termine "necessariamente" causale per i soggetti disabili: un revirement della Cassazione nell'ottica di una tutela multilivello*. In dottrina, sulla disciplina del contratto a termine applicabile al rapporto di lavoro delle persone assunte in via obbligatoria, v. MORRONE S., *Assunzione di invalidi con contratto a termine*, in *Dir. lav.*, 2000, 1-2, 65 ss.; RAIMONDI F., *Contrattazione a termine nel collocamento obbligatorio*, in *Lav. giur.*, 2001, 11, 1031 ss.; PINI E., *Avviamento obbligatorio e contratto a termine*, in *Riv. crit. dir. lav.*, 2006, 2, 445 ss.; ROSANO M., *Apposizione del termine al contratto di lavoro con il disabile: una deroga implicita all'obbligo di specificazione della cause giustificatrici*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2010, 3, 698 ss.; MENICAGLI C., *Il contratto a termine in materia di collocamento obbligatorio*, in *Riv. crit. dir. lav.*, 2012, 4, 901 ss.; ID., in *Lav. giur.*, 2013, 2, 133 ss..

adempiere all'obbligazione d'impiego pur in assenza di convenzioni, e, dal nuovo quadro normativo, come detto più sopra, non sembrano potersi trarre elementi di esclusione di tale facoltà<sup>383</sup>.

Per queste ragioni, è ammessa la facoltà di assumere il lavoratore disabile mediante un contratto a tempo determinato, purché nel rispetto della disciplina generale che regola tale tipologia contrattuale, mentre la possibilità di computo a copertura della quota d'obbligo è subordinata al fatto che il contratto non abbia una durata inferiore a quella prevista dall'art. 4, l. n. 68 del 1999<sup>384</sup>.

Diversa questione riguarda l'utilizzo di un'altra forma contrattuale flessibile, quella a tempo parziale<sup>385</sup>.

La legge n. 68 del 1999 non la menziona nemmeno tra quelle utilizzabili con il modello convenzionale, e ciò porterebbe a pensare a una generale ammissione del suo impiego<sup>386</sup>. Inoltre, la stessa affermazione dell'obbligo datoriale di attuare i c.d. "accomodamenti ragionevoli", previsto nell'art. 5 della Direttiva europea n. 78 del 2000 e inserito nella normativa nazionale al comma 3 *bis* all'art. 3 del d.lgs. 9 luglio 2003 n. 216 ad opera dell'art. 9, comma 4, d.l. n. 76 del 2013, convertito con modifiche nella legge n. 99 del 2013, consentirebbe di vedere nella forma contrattuale del tempo parziale una di quelle soluzioni che il datore di lavoro può (e deve) adottare qualora ve ne sia l'esigenza, ben potendo costituire un modo appropriato in funzione delle situazioni concrete, soprattutto

---

<sup>383</sup> Il riferimento è alle sentenze Cass. 26 ottobre 1991, n. 11440, cit.; Cass. 22 novembre 2001, n. 14823; Cass. 26 settembre 1998, n. 9658, cit.; Cass. 6 giugno 1995, n. 6355; Cass. 29 novembre 1990, n. 11474.

<sup>384</sup> L'art. 4, l. n. 68 del 1999 stabilisce che non sono computabili tra i dipendenti i lavoratori assunti a termine con un contratto di durata inferiore a 6 mesi (già nove mesi) e, pertanto, *a fortiori* essi non si devono ritenere computabili nemmeno a copertura della quota di riserva. Cfr. Ministero del lavoro e delle politiche sociali, risposta all'interpello n. 23 del 2016, proposto dall'Associazione nazionale delle agenzie per il lavoro, in cui, con riguardo alla somministrazione di lavoro, si ammette che l'utilizzatore possa beneficiare, qualora ne ricorrano i requisiti, degli incentivi previsti dall'art. 13, l. n. 68 del 1999 e il lavoratore disabile possa essere computato a copertura della quota d'obbligo dell'utilizzatore qualora l'impiego non sia inferiore a dodici mesi ai sensi dell'art. 34, comma 3, d.lgs. n. 81 del 2015.

<sup>385</sup> BELLUMAT S., *Il part-time nel collocamento obbligatorio*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2002, 4, 756 ss.. La giurisprudenza formatasi nella vigenza della l. n. 482 del 1968 aveva optato per l'ammissibilità dell'utilizzo di tale forma contrattuale, v. Cass. 26 giugno 2000, n. 8637, in *Giust. civ. mass.*, 2000, 1399; Cass. 22 novembre 2001, n. 14823, cit.; *contra*, Cass. 24 marzo 2001, n. 4300; Cass. 18 febbraio 1994, n. 1560; Cass. 29 novembre 1990, n. 11474, in *Giur. it.*, 1991, I, 1424 ss., con nota di LUNARDON F., *Lavoro a tempo parziale e collocamento obbligatorio*.

<sup>386</sup> LIMENA F., *L'accesso al lavoro dei disabili*, cit., 253 ss., in cui si precisa come ciò sarebbe implicitamente confermato dalla Circolare ministeriale n. 41 del 2000 la quale prevede che "ai fini del computo dei lavoratori disabili occupati *part-time* a copertura della quota di riserva, dovrà considerarsi singolarmente l'orario prestato da ciascun lavoratore, rapportato al normale orario a tempo pieno, con arrotondamento ad unità qualora l'orario prestato sia superiore al 50 per cento dell'orario ordinario", ammettendo il computo dei lavoratori a tempo parziale *pro quota* ai fini della copertura della quota di riserva obbligatoria.

qualora l'assunzione riguardi un disabile medio-grave che difficilmente potrebbe lavorare un'intera giornata a pieno ritmo<sup>387</sup>.

Di fatti, il concetto di "ragionevole accomodamento" comprende sia soluzioni materiali che organizzative, a seconda delle necessità del caso concreto<sup>388</sup>.

Pertanto, la riduzione o la differente modulazione della prestazione lavorativa rispetto all'orario "normale" di lavoro si pone in termini di accessorietà rispetto alla stipulazione di un contratto di lavoro a tempo indeterminato o a tempo determinato, e, occorre ritenere che, indipendentemente dalla modalità di avviamento, *standard* o convenzionale, l'assunzione possa essere sia a tempo pieno che parziale, a seconda delle esigenze del datore e tenuto conto della residua capacità lavorativa del soggetto disabile.

Infine, l'art. 4, comma 3, l. n. 68 del 1999 prevede la possibilità per i lavoratori disabili di svolgere la propria attività a domicilio o con telelavoro ponendo quale condizione necessaria per la loro inclusione nella quota di riserva l'affidamento di una quantità di lavoro "atta a procurare loro una prestazione continuativa corrispondente all'orario normale di lavoro in conformità alla disciplina di cui all'art. 11, secondo comma, della legge 18 dicembre 1973, n. 877<sup>389</sup>, e a quella stabilita dal contratto collettivo nazionale applicato ai lavoratori dell'azienda che occupa il disabile..."<sup>390</sup>.

Il richiamo della norma ai "lavoratori disabili dipendenti" consente di affermare che il lavoratore a domicilio o il telelavoratore devono pur sempre essere legati al datore di lavoro da un rapporto di subordinazione a tempo pieno e indeterminato, dovendosi realizzare, al fine dell'adempimento dell'obbligo di impiego, "una prestazione continuativa corrispondente all'orario normale di lavoro".

Il lavoro a domicilio, quale forma "speciale" di rapporto di lavoro prevista dall'art. 2128 c.c., presenta un elemento di atipicità costituito dal luogo di svolgimento della prestazione lavorativa, mentre il telelavoro si configura come una forma di svolgimento del rapporto

---

<sup>387</sup> In questo senso si è espressa la Corte di Giustizia dell'Unione Europea con la sentenza dell'11 aprile 2013, resa nelle cause C-335/11 e C-337/11, cit.; ID, in *Riv. giur. lav.*, 2013, 3, 397 ss., con nota di CIMAGLIA M. C., «Niente su di noi senza di noi»: la Corte di Giustizia delinea il nuovo diritto al lavoro delle persone con disabilità, cit., in cui la Corte afferma che "l'art. 5 della Direttiva n. 78 del 2000 deve essere interpretato nel senso che la riduzione dell'orario di lavoro può costituire uno dei provvedimenti necessari ai fini dell'adattamento ragionevole del posto di lavoro. Spetta al giudice nazionale valutare se, nelle circostanze dei procedimenti principali, la riduzione dell'orario di lavoro quale provvedimento di adattamento rappresenta un onere sproporzionato per il datore di lavoro."

<sup>388</sup> CIMAGLIA M. C., *op. cit.*, 408; BRUZZONE S., *Disabilità e part-time. Quali disposizioni legislative e contrattuali?*, in *Dir. rel. ind.*, 2008, 4, 1193 ss.;

<sup>389</sup> V. art. 4, comma 3, l. n. 68 del 1999.

<sup>390</sup> NOGLER L., *Quote di riserva e relativi criteri di computo*, in CINELLI M.- SANDULLI P. (a cura di), cit., 255 ss.; FANTINI L., sub *Art. 4*, in SANTORO PASSARELLI G.-LAMBERTUCCI P. (diretto da), cit., 1376 ss.; LIMENA F., *L'accesso al lavoro dei disabili*, cit., 267 ss.

di lavoro subordinato a domicilio, il quale oltre a essere di natura manuale o manifatturiero ben può riguardare prestazioni che richiedono l'impiego di tecnologie informatiche e telematiche attraverso un collegamento di tali strumenti al sistema informatico centrale del datore di lavoro.

Il ricorso al telelavoro quale strumento in grado aumentare le possibilità di inserimento lavorativo delle persone con disabilità nel mondo del lavoro trova conferma nelle previsioni di cui alla legge 12 novembre 2011, n. 183, c.d. legge si stabilì per l'anno 2012, il cui art. 22, comma 5, stabilisce che “sono introdotte le seguenti misure di incentivazione del telelavoro: ...b) al fine di facilitare l'inserimento dei lavoratori disabili mediante il telelavoro, gli obblighi di cui al comma 1, dell'articolo 3 della legge 12 marzo 1999, n. 68, in tema di assunzioni obbligatorie e quote di riserva possono essere adempiuti anche utilizzando la modalità del telelavoro”. Nella norma non compaiono i requisiti della continuità della prestazione e della corrispondenza all'orario normale di lavoro richiesti in modo espresso dall'art. 4, comma 3, l. n. 68 del 1999, cosicché, in base al principio per cui in caso di contrasto normativo la disciplina successiva prevale sulla precedente bisognerebbe ritenere che il datore di lavoro possa assumere il lavoratore con modalità di telelavoro e che possa essere considerato adempiente al proprio obbligo di impiego anche nel caso in cui in realtà richieda al lavoratore lo svolgimento di un'attività minima o anche nessuna.

Occorre tuttavia considerare che lo svolgimento della prestazione con modalità di telelavoro non incide sullo *status* di lavoratore subordinato e dunque il datore di lavoro è in ogni caso obbligato a versargli la retribuzione nella stessa misura spettante a coloro che svolgono le medesime mansioni all'interno dell'azienda, e quindi è improbabile che egli decida di non utilizzare al meglio quel lavoratore posto che in ogni caso dovrà remunerarlo.

Tali modalità di impiego, se da una parte comportano il rischio di un'esclusione dalla realtà aziendale, dall'altra parte consentono anche alle persone con una ridotta o difficoltosa mobilità di poter svolgere un'occupazione presso il proprio domicilio o un altro luogo che sia nella loro disponibilità. Tuttavia, al fine di controllare che tale modalità venga effettivamente utilizzata per quest'ultima finalità e non per la prima forse sarebbe stato opportuno prevedere anche in questo caso il suo utilizzo solo mediante lo strumento convenzionale<sup>391</sup>.

In effetti, l'art. 22, comma 5, l. n. 183 del 2011, alla lettera c), ha previsto che “fra le

---

<sup>391</sup> TURSI A., *La nuova disciplina del lavoro dei disabili*, cit., 756; LIMENA F., *L'accesso al lavoro dei disabili*, cit., 271.

modalità di assunzioni che possono costituire oggetto delle convenzioni e delle convenzioni di integrazione lavorativa di cui all'articolo 11 della legge 12 marzo 1999, n. 68, sono incluse le assunzioni con contratto di telelavoro". Ma la norma, così come formulata, prevede una mera facoltà di ricorso al modello convenzionale, non un obbligo, anche se in tal modo consente di chiarire che anche le persone affette da una disabilità di tipo psichico, e quindi più difficili da collocare in una realtà organizzativa, possono essere assunte con modalità di telelavoro, al fine di incentivare la loro collocazione lavorativa.

Infine, il recente intervento normativo di cui alla legge 22 maggio 2017, n. 81, recante anche "misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato", ha introdotto nel nostro ordinamento il c.d. lavoro agile, ovvero una "modalità di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato stabilita mediante accordo tra le parti" tale per cui "la prestazione lavorativa viene eseguita in parte all'interno dei locali aziendali e in parte all'esterno senza una postazione fissa, entro i soli limiti di durata massima dell'orario di lavoro giornaliero e settimanale, derivanti dalla legge e dalla contrattazione collettiva", anche nei rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni<sup>392</sup>.

Stante gli elementi di contatto con la fattispecie del telelavoro, configurandosi entrambe non quali autonome figure contrattuali, bensì quali modalità di diversa organizzazione della prestazione, non si dovrebbe dubitare del fatto anche nel contratto di lavoro subordinato con un soggetto disabile possa essere concordato lo svolgimento dell'attività lavorativa secondo la modalità del lavoro agile. Tale conclusione trova conferma nell'art. 19, comma 2, l. n. 81 del 2017, il quale, riferendosi proprio ai lavoratori disabili di cui all'art. 1, l. n. 68 del 1999, stabilisce che il datore di lavoro che voglia recedere dall'accordo che prevede lo svolgimento del rapporto attraverso il lavoro agile è tenuto a concedere un preavviso di almeno 90 giorni "al fine di consentire un'adeguata riorganizzazione dei percorsi di lavoro rispetto alle esigenze di vita e di cura del lavoratore", a meno che non vi sia un giustificato motivo; in tal caso, è ammesso anche il recesso da parte di entrambi i contraenti prima della scadenza del termine qualora la modalità di svolgimento della prestazione di lavoro agile fosse stata prevista solo per un certo periodo determinato.

---

<sup>392</sup> L'accordo tra le parti deve essere stipulato per iscritto *ad probationem* e deve recare la disciplina relativa alla esecuzione della prestazione lavorativa svolta all'esterno dei locali aziendali, le modalità di esercizio del potere direttivo, di controllo e disciplinare da parte del datore di lavoro, l'indicazione degli strumenti utilizzati dal lavoratore, i tempi di riposo del lavoratore e il c.d. diritto alla disconnessione dagli strumenti tecnologici. Inoltre, il lavoratore che svolge la prestazione in modalità di lavoro agile ha diritto allo stesso trattamento economico e normativo che spetta a lavoratori che svolgono le medesime mansioni esclusivamente in azienda, v. Artt. 18 ss., l. 22 maggio 2017, n. 81, entrata in vigore il 14 giugno 2017.

Anche in questo caso il legislatore non ha colto l'occasione per apprestare una maggiore tutela nei confronti del lavoratore disabile, lasciando la stipulazione dell'accordo alla libera volontà delle parti, evitando di imporre l'obbligo del suo utilizzo solo mediante lo strumento di protezione convenzionale o comunque una maggiore assistenza al lavoratore da parte degli stessi Centri per l'impiego.

### **3. Lo svolgimento del rapporto: patto di prova e compatibilità delle mansioni**

La peculiarità del rapporto di lavoro emerge non solo in relazione all'utilizzo delle diverse forme contrattuali, bensì anche con riguardo allo svolgimento del periodo di prova e all'attribuzione delle specifiche mansioni.

L'entrata in vigore della legge n. 68 del 1999 ha fugato ogni dubbio sulla ammissibilità del patto di prova nel contratto di lavoro con un soggetto disabile<sup>393</sup>. Di fatti, l'art. 11, comma 2, prevedendo che mediante convenzione possa essere pattuito un periodo di prova di durata più estesa rispetto a quanto previsto dal contratto collettivo applicato dal datore di lavoro, implica che in difetto di convenzione possa comunque essere concordato nei limiti fissati dalla legge o dalla contrattazione collettiva<sup>394</sup>.

La legge n. 68 del 1999 non aggiunge nulla alla disciplina ordinaria di tale istituto e, pertanto, ai sensi dell'art. 2096 Cod. civ., le parti possono concordare per iscritto lo svolgimento di un periodo di prova durante il quale ciascuna ha la facoltà di recedere dal contratto senza obbligo di preavviso o di indennità<sup>395</sup>.

---

<sup>393</sup> Nella vigenza della l. n. 482 del 1968, una parte della giurisprudenza aveva negato la ammissibilità di un periodo di prova nel contratto di lavoro con un soggetto disabile, v. Cass. pen., sez. III, 7 dicembre 1972, n. 1916, in *Mass. giur. lav.*, 1973, 455 ss., con nota critica di PERA G., *Assunzione obbligatoria di invalido e patto di prova*; *contra*, Pret. Scandiano, 28 marzo 1984, in *Riv. it. dir. lav.*, 1985, 272 ss., con nota di STOLFA F., *Patto di prova e collocamento: nuovi spunti per una riflessione unitaria sulla costituzione del rapporto di lavoro*; Cass. 15 luglio 1986, n. 4578, in *Giust. civ.*, 1987, 147 ss., con nota di MAMMONI G., *Collocamento obbligatorio e patto di prova: dibattito dottrinale e proposte giurisprudenziali*; Trib. Reggio Emilia, 30 ottobre 1987, in *Riv. it. dir. lav.*, 1988, 3, 649 ss., con nota di POSO V.A., *Patto di prova, contratto collettivo e assunzioni obbligatorie*. L'ammissibilità del patto di prova ha trovato conferma nella giurisprudenza costituzionale, v. Corte cost. 18 maggio 1989, n. 255, cit., per cui "non è fondata, in riferimento agli art. 2, 3 comma 2, e 4 cost., la questione di legittimità costituzionale degli art. 10, comma 1, e 16, comma 4, della l. 2 aprile 1968, n. 482, nella parte in cui, secondo l'interpretazione della Corte di cassazione, consentono l'opposizione del patto di prova al rapporto di lavoro stipulato con gli invalidi civili avviati obbligatoriamente al lavoro".

<sup>394</sup> RIVERSO R., *Vizi e virtù della legge sul collocamento disabili: analisi della giurisprudenza*, cit., 233

<sup>395</sup> V. Corte cost. 18 maggio 1989, n. 255, *op. cit.*, in cui si afferma che "non sussiste alcun impedimento che vieta la previsione o per contratto collettivo o per patto intervenuto tra le parti, da includersi nel contratto, del patto di prova, da stipularsi per atto scritto, ex art. 2096 del codice civile; Il lavoratore può rifiutarsi di sottoporsi alla prova adducendo un giusto o giustificato motivo. Il rifiuto è soggetto al sindacato del giudice. Se esso risulta ingiustificato, il datore di lavoro è liberato dall'obbligo della stipulazione; in caso contrario (sussistenza del giusto o giustificato motivo) il datore di lavoro deve egualmente stipulare il contratto di lavoro; Inoltre,

Anche nel rapporto di lavoro instaurato con un soggetto disabile trova applicazione l'orientamento giurisprudenziale affermatosi a partire dalla sentenza della Corte Costituzionale 16 dicembre 1960, n. 189 circa l'illegittimità del recesso durante la prova qualora questa sia stata inadeguata e tale da non consentire la verifica attitudinale a cui è preordinata, consentendosi al lavoratore di provare in giudizio il positivo superamento dell'esperimento o la sussistenza di un motivo illecito, anche per mezzo di presunzioni (quali la durata della prova, la corrispondenza alle mansioni assegnate e la sua conformità a buona fede)<sup>396</sup>.

Un limite al potere di recesso del datore di lavoro lo si può ricavare dal già menzionato art. 11, comma 2, l. n. 68 del 1999, che all'ultimo periodo stabilisce che è ammesso lo svolgimento di un periodo di prova "purché l'esito negativo della prova, qualora sia riferibile alla menomazione da cui è affetto il soggetto, non costituisca motivo di risoluzione del rapporto di lavoro"<sup>397</sup>.

Ciò significa che il recesso è da considerarsi nullo, con diritto del lavoratore alla ricostituzione del rapporto nello *status quo ante*, e quindi con riviviscenza del patto per il periodo residuo, qualora la valutazione in negativo dell'esito della prova derivi dall'aver rapportato la prestazione al rendimento medio di un lavoratore non disabile<sup>398</sup>.

Di fatti, l'esperimento della prova deve essere limitato ad accertare la corrispondenza effettiva delle mansioni assegnate con la capacità lavorativa residua del soggetto disabile, ovvero la concreta utilizzabilità del lavoratore in un determinato ambiente di lavoro, ma non può riguardare la sua menomazione, che peraltro costituisce l'inevitabile e necessario presupposto dello stesso collocamento obbligatorio<sup>399</sup>.

La valutazione del rendimento non può essere effettuata attraverso il metodo comparativo ove l'elemento della comparazione sia la capacità professionale di un soggetto non affetto dalle medesime limitazioni psico-fisiche; se così fosse l'esito della prova stenterebbe a poter essere positivo. Posto che la finalità del collocamento mirato è quella di "mettere la persona giusta al posto giusto", la prova ha lo scopo di consentire la verifica del rispetto

---

l'esperimento deve riguardare mansioni compatibili con lo stato di invalidità o di minorazione fisica del lavoratore e l'esito della prova non deve essere assolutamente influenzato da considerazioni di minor rendimento dovute alla infermità o alle minorazioni. Infine, il recesso del datore di lavoro deve avere una adeguata motivazione; In caso di controversia, la corretta conduzione e il corretto espletamento della prova è soggetta al sindacato del giudice al quale potrà rivolgersi il lavoratore che ritiene leso il proprio diritto."

<sup>396</sup> RIVERSO R., *Vizi e virtù della legge sul collocamento disabili: analisi della giurisprudenza*, cit., 233

<sup>397</sup> AVIO A., sub *Art. 11, l. 12 marzo 1999, n. 68*, in GRANDI M.-PERA G. (a cura di), *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, Cedam, Padova, 2009, 1530

<sup>398</sup> RIVERSO R., *op. cit.*, 233.

<sup>399</sup> In questo senso, v. già Cass., S. U., 27 marzo 1979, n. 1764, in *Lav. prev. oggi*, 1979, 1396; ID., in *Foro it.*, 1979, I, 918; ID., in *Giur. it.*, 1980, I, 122.

di tale equazione. In particolare, il soggetto disabile potrà rendersi conto del fatto che le mansioni assegnategli coincidano con la sua capacità professionale e non ledano la sua dignità, mentre il datore di lavoro potrà accertare se, al di là delle valutazioni effettuate sulla carta dai Centri per l'impiego, il lavoratore sia in concreto utilizzabile nell'organizzazione produttiva, che possa svolgere le mansioni attribuitegli e la sua produttività commisurata alle caratteristiche personali<sup>400</sup>.

Appare evidente che il lavoratore disabile non possa avere il medesimo rendimento di un lavoratore "normale". Infatti, come emerge dallo stesso impianto normativo, la sua assunzione non ha la pretesa o la funzione di sostituire quella di un altro lavoratore, tanto che ad essa il datore di lavoro è tenuto a prescindere dalle esigenze produttive e finanche in soprannumero. D'altra parte, proprio in questo passaggio si può cogliere come la disciplina del collocamento obbligatorio, seppure riformata, non abbia perso del tutto il suo carattere assistenziale.

La previsione di cui all'art. 11, comma 2, ultimo periodo, si riallaccia in modo coerente a quanto stabilito dall'art. 10, comma 2, della stessa legge, che pone un limite allo *jus variandi*, vietando di chiedere una prestazione che non sia compatibile con la minorazione psico-fisica del lavoratore<sup>401</sup>.

Pertanto, qualora il datore di lavoro decida, nel corso del rapporto, di assegnare al lavoratore mansioni diverse da quelle iniziali, egli dovrà operare nel rispetto di quanto previsto dall'art. 2103 c.c., così come novellato dall'art. 3, comma 1, d.lgs. n. 81 del 2015, e ove le nuove mansioni siano compatibili con le minorazioni del soggetto disabile *nulla quaestio*, mentre nel caso di violazione del precetto di cui all'art. 10, comma 2, l. n.

---

<sup>400</sup> Cass. 21 ottobre 1991, n. 11137, in *Giust. civ. mass.*, 1991; Cass. 14 ottobre 2000, n. 13726, in *Giust. civ. mass.*, 2000, 2140; MARETTI S., *La tutela del lavoratore invalido in caso di licenziamento durante il periodo di prova*, in *Lav. giur.*, 1999, 6, 536 ss.; GIRARDI G., *Collocamento obbligatorio: recesso dell'imprenditore durante la prova*, in *Lav. giur.*, 2000, 2, 141 ss.; MONACO M.P., *Il patto di prova con gli invalidi e i limiti formali al potere di recesso del datore di lavoro: la Cassazione reinterpreta se stessa*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2000, 1, 128 ss.; DE ANGELIS G., *Collocamento obbligatorio e patto di prova*, in *Giur. piem.*, 2000, 1, 153 ss.; DE ANGELIS G., *Sulla risoluzione del rapporto, nel collocamento obbligatorio, per esito negativo della prova e contestuale motivazione*, in *Giur. piem.*, 2001, 1, 144 ss.; GUGLIELMI S., *Recesso della prova con lavoratore invalido e diritto alla motivazione*, in *Dir. lav.*, 2001, 4, 317 ss.; SANTINI F., *Patto di prova e collocamento obbligatorio: nuovi orientamenti della giurisprudenza di legittimità*, in *Lav. giur.*, 2002, 4, 311 ss.; PASQUINI F., *Collocamento obbligatorio e patto di prova: l'esperimento è diverso se l'avviato non è invalido?*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2002, 4, 893 ss.; CORSINOVI C., *Ancora sui requisiti formali del recesso dal rapporto di lavoro in prova con soggetto avviato in regime di collocamento obbligatorio*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2003, 1, 83 ss.; CAIRO I., *Sul patto di prova stipulato con lavoratore invalido e sugli obblighi di forma e di motivazione del recesso*, in *Arg. dir. lav.*, 2011, 2, 385 ss.

<sup>401</sup> MARESCA A., *Rapporto di lavoro dei disabili e assetto dell'impresa*, in CINELLI M.-SANDULLI P. (a cura di), cit., 67; GARILLI A., *Limiti al potere del datore di lavoro nell'assegnazione delle mansioni*, in LA MACCHIA C. (a cura di), cit., 283 ss.

68 del 1999, cioè di assegnazione a mansioni incompatibili con la disabilità, occorre capire quale sia il regime di tutela invocabile<sup>402</sup>.

Se la generalizzazione della facoltà di procedere a richiesta nominativa e, dunque, di scegliere il lavoratore disabile da assumere, è in grado di determinare una riduzione del contenzioso originato dal rifiuto all'avviamento opposto dal datore di lavoro<sup>403</sup>, invece non appare in grado di incidere su un altro gruppo di controversie, ovvero quelle fondate sul rifiuto del lavoratore di eseguire la prestazione lavorativa non compatibile con il proprio stato di salute psico-fisico<sup>404</sup>.

La compatibilità del posto di lavoro offerto con le capacità e le minorazioni della persona disabile avviata al lavoro deve sussistere sia nel momento della costituzione del rapporto, sia durante il suo svolgimento.

Tuttavia, l'art. 10, l. n. 68 del 1999, si preoccupa di disciplinare la sorte del rapporto di lavoro solo in caso di alcuni eventi che ne possono alterare l'equilibrio e incidere in modo negativo sulla predetta compatibilità. Così in caso di aggravamento delle condizioni di salute del lavoratore o di significativa variazione dell'organizzazione datoriale, entrambe le parti hanno la facoltà di richiedere l'accertamento della compatibilità tra lo stato di salute e le mansioni affidate al lavoratore o la verifica della possibilità del datore di lavoro di poter continuare a utilizzare il lavoratore disabile. In caso di esito positivo, il rapporto di lavoro resta sospeso, senza corresponsione della retribuzione, fino al perdurare dell'incompatibilità. La legge non pone un termine massimo per la durata della sospensione, in quanto ciò dipende dalla gravità dell'evento che ha colpito il lavoratore e dalla tipologia dell'organizzazione e dell'attività del datore<sup>405</sup>.

---

<sup>402</sup> Qualora lo *ius variandi* riguardi il trasferimento del lavoratore presso un'altra sede, oltre ai limiti posti dall'art. 2013, comma 8, c.c. relativo alla sussistenza di comprovate ragioni tecniche, organizzative e produttive, a protezione dei lavoratori disabili in condizione di particolare gravità (che sia accertata ai sensi dell'art. 3, l. 104 del 1992), l'art. 33, comma 6, l. 104 del 1992 prevede la necessità del consenso da parte del lavoratore, v. Cass. 3 maggio 2013, n. 10338, in *Giust. civ. mass.*, 2013; Trib. Roma, 11 luglio 2006, ord.; Trib. Roma, 10 agosto 2006, ord., entrambe in *Lav. giur.*, 2007, 178 ss., con nota di LAFORGIA S., *Il trasferimento del lavoratore invalido: la complessa ponderazione degli interessi contrapposti*.

<sup>403</sup> V. *ut supra*, par. 1

<sup>404</sup> Cass. 7 dicembre 1991, n. 13187, in *Dir. prat. Lav.*, 1992, n. 438; Cass. 2 aprile 1996, n. 3039, in *Not. giur. lav.*, 1996, 557; Cass. 12 ottobre 1996, n. 8939, in *Lav. giur.*, 1997, 422; Cass. 7 febbraio 1998, n. 1307, in *Giust. civ. mass.*, 1998, 277; Cass. 1 marzo 2001, n. 2948, in *Orient. giur. lav.*, 2001, 364; Trib. Milano, 4 aprile 2002, in *Riv. crit. dir. lav.*, 2002, 718 ss., con nota di PAULLI M., *Giustificato motivo oggettivo per impossibilità sopravvenuta della prestazione ed eccezione d'inadempimento*, in cui si afferma che "non costituisce giustificato motivo oggettivo – né soggettivo – di licenziamento il rifiuto del dipendente invalido, le cui precarie condizioni di salute siano note al datore di lavoro fin dall'assunzione, di effettuare mansioni diverse da quelle previste all'inizio del rapporto, e incompatibili con lo stato di invalidità."

<sup>405</sup> L'art. 10, comma 3, l. n. 68 del 1999, laddove precisa che la richiesta di accertamento e il tempo necessario per il suo compimento non costituiscono causa di sospensione del rapporto di lavoro, lascia presupporre sia la necessità del giudizio conseguente alla valutazione medica sia la

La norma deve essere letta nel senso che, se la Commissione medica di cui all'art. 4, l. n. 104 del 1992, sentito il parere del Comitato tecnico di cui all'art. 8, comma 1 *bis*, l. n. 68 del 1999, accerta la sussistenza di una incompatibilità temporanea valuta l'opportunità di sospendere il rapporto di lavoro nell'ottica del fatto che trascorso il tempo necessario il lavoratore potrà di nuovo essere utilizzato dal datore di lavoro in mansioni compatibili con le proprie minorazioni. Solo nell'ipotesi estrema in cui i medesimi soggetti accertino che l'aggravamento delle condizioni di salute o le variazioni dell'organizzazione produttiva rendano impossibile il mantenimento o il reinserimento del lavoratore, anche attuando i dovuti "accomodamenti ragionevoli" al posto di lavoro, il datore di lavoro ha la possibilità di risolvere il rapporto.

In questo quadro, nel diverso caso in cui l'incompatibilità si manifesti in conseguenza dell'esercizio del potere di *jus variandi*, non sembra potersi ricorrere alla procedura di accertamento prevista dall'art. 10, comma 3, la quale appare riservata alle due sole ipotesi ivi indicate in modo specifico, ovvero l'aggravamento delle condizioni di salute del disabile o la significativa variazione dell'organizzazione datoriale.

Così il lavoratore potrà o agire in via di autotutela sospendendo la propria attività<sup>406</sup> oppure adire fin da subito l'autorità giudiziaria, sopportando le conseguenze economiche e di tempo necessarie a ottenere una tutela in questa sede, ove spetterà al datore di lavoro dimostrare l'impossibilità di collocare il soggetto avviato in mansioni compatibili con le sue residue capacità lavorative, o per mancanza di posti in concreto disponibili (non solo nell'unità produttiva, settore o reparto, ma in tutta l'organizzazione aziendale) o per la eccessiva onerosità di eventuali modifiche e adeguamenti alla propria organizzazione

---

prosecuzione normale del rapporto fino a quel momento, compreso il pagamento della relativa retribuzione.

<sup>406</sup> In caso di rifiuto del lavoratore di adempiere a un ordine datoriale, il licenziamento che su di esso si fonda, se ritenuto legittimo, configura un'ipotesi di giustificato motivo soggettivo in quanto correlato a un comportamento imputabile a titolo di colpa al lavoratore. L'eccezione di inadempimento è disciplinata dall'art. 1460 c.c. e per la sua legittimità è richiesta la contestuale sussistenza di tre presupposti: che vi sia tra le parti un contratto a prestazioni corrispettive; che l'inadempimento sia proporzionato a quello dell'altra parte; e che il rifiuto di adempiere sia conforme a buona fede (v. tra le altre, Cass. 26 giugno 1999, n. 6663, in *Giust. civ. mass.*, 1999, 1503). Non vi sono dubbi che il contratto di lavoro sia un contratto a prestazioni corrispettive e dunque la difficoltà maggiore consiste nel verificare la presenza degli altri due requisiti, la proporzionalità e la buona fede. L'indagine sulla proporzionalità del rifiuto deve muovere in via preliminare dall'accertamento circa la legittimità o meno del comportamento del datore di lavoro. La conformità a buona fede invece va indagata sulla base del comportamento del lavoratore in ordine al rispetto dell'obbligo di correttezza. Sulla base di tali premesse la giurisprudenza ha ammesso la legittimità del rifiuto opposto dal lavoratore a eseguire nuove mansioni incompatibili con le sue minorazioni qualora il datore di lavoro fosse a conoscenza dello stato di suo stato di salute fin dall'assunzione e il lavoratore avesse comunque dato la sua disponibilità a continuare a svolgere le mansioni originarie, sulla scorta del fatto che peraltro il rifiuto era stato determinato dall'esigenza di tutelare la propria salute, v. PAULLI M., *Giustificato motivo oggettivo per impossibilità sopravvenuta della prestazione ed eccezione d'inadempimento*, cit., 720.

produttiva<sup>407</sup>.

Tuttavia occorre segnalare una recente apertura della Corte di cassazione che, con la sentenza del 15 marzo 2017, n. 6771, ha ammesso che il lavoratore possa avvalersi della procedura di cui all'art. 10, comma 3, l. n. 68 del 1999 anche qualora si renda necessario un accertamento sulla compatibilità tra le nuove mansioni assegnategli e il suo stato di salute, in assenza dunque di un aggravamento di quest'ultimo o di un mutamento dell'organizzazione datoriale<sup>408</sup>.

Tale soluzione appare condivisibile. Se la *ratio* della procedura di cui all'art. 10, comma 3, è quella di tutelare il lavoratore di fronte alla sopravvenuta incompatibilità delle mansioni con le proprie condizioni personali, è difficile comprendere perché tale incompatibilità dovrebbe rilevare in modo diverso a seconda delle ragioni che l'hanno determinata, l'aggravamento dello stato di salute, la riorganizzazione aziendale o, dall'altra parte, l'esercizio unilaterale dello *jus variandi*.

In questo modo, al lavoratore potrebbe essere estesa la tutela prevista dall'art. 10, comma 3, quantomeno con riguardo all'obbligo del datore di lavoro, in caso di accertamento dell'incompatibilità, di esperire il c.d. *repechage*, nonché di valutare la possibilità di attuare degli adattamenti organizzativi<sup>409</sup>.

---

<sup>407</sup> Cass. 23 febbraio 1995, n. 2036, in *Riv. it. dir. lav.*, 1996, II, 327 ss. con nota di CAVAGGIONI M., *Assegnazione di mansioni compatibili con lo stato di salute dell'invalide e organizzazione aziendale*; Cass. 2 dicembre 1997, n. 12581, in *Riv. it. dir. lav.*, 1998, II, 590, con nota di CATTANI M., *Sulla nozione di impresa agricola e su questioni in materia di distribuzione dell'onere della prova in tema di collocabilità di invalidi e di risarcimento del danno da licenziamento*; Cass. 17 dicembre 1997, n. 12773, in *Riv. it. dir. lav.*, 1998, II, 270 ss., con nota di POSO V.A., *Sulla legittimità del rifiuto del lavoratore invalido di svolgere mansioni incompatibili con le proprie condizioni di salute psico-fisica*. In particolare, sui limiti entro cui il datore di lavoro è tenuto a collaborare, valutando anche la possibilità di un riassetto delle assegnazioni, anche legittimando il trasferimento di lavoratori già in organico ad un'altra unità produttiva, ma senza spingersi fino al punto di ammettere la creazione di un nuovo posto di lavoro *ad hoc*, v. Cass., 13 novembre 2009, n. 24091, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2010, 317 ss., con nota di MURATORIO A., *Collocamento obbligatorio e prova dell'assoluta incollocabilità: quando l'organizzazione aziendale è un limite al lavoro del disabile*.

<sup>408</sup> Cass. 15 marzo 2017, n. 6771, reperibile al sito internet [www.dirittolavorovariazioni.it](http://www.dirittolavorovariazioni.it), in cui si afferma che ai sensi dell'art. 10, comma 3, l. n.68 del 1999 "il disabile può chiedere che venga accertata la compatibilità delle mansioni a lui affidate con il proprio stato di salute" e che la negazione di tale diritto si pone in contrasto anche con l'art. 2087 c.c. e con l'art. 32 Cost., nonché con l'art. 6, comma 1, della Direttiva europea n. 391 del 1989 e con gli artt. 25 e 27 della l. 3 marzo 2009, n. 18 di recepimento della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità firmata a New York il 13 dicembre 2006. In passato, con riferimento all'applicazione della previgente disciplina di cui alla l. n. 482 del 1968, v. Pret. Milano, 27 novembre 1996, in *Lav. giur.*, 1997, 332; Cass. 10 settembre 2010, n. 19349, in *Dir. merc. lav.*, 2010, 3, 568, con nota di SENA E., *Avviamento al lavoro del disabile ed individuazione delle mansioni compatibili*.

<sup>409</sup> In tal caso, potrebbe ritenersi non operante la sospensione non retribuita della prestazione e l'eventuale tirocinio formativo posto che la norma lega tali diritti all'accertamento di un'incompatibilità dovuta all'aggravamento delle condizioni di salute del lavoratore o alle significative modifiche apportate all'organizzazione lavorativa da parte del datore.

#### **4. La tutela in caso di aggravamento delle condizioni di salute e di sopravvenuta inidoneità alle mansioni**

L'introduzione nel nostro ordinamento dell'onere di adottare i c.d. accomodamenti ragionevoli del posto di lavoro a favore delle persone con disabilità ha reso necessaria una rilettura della disciplina relativa, da una parte, alla tutela del lavoratore in caso di disabilità sopravvenuta<sup>410</sup>, e, dall'altra parte, alla tutela del lavoratore già disabile che subisca un aggravamento dello stato di salute, imponendosi quale parametro aggiuntivo al fine di verificare la legittimità o meno del recesso datoriale<sup>411</sup>.

Pertanto, occorre indagare entrambi i temi al fine di rintracciare quali siano i limiti a tale potere di recesso nelle diverse ipotesi.

L'indagine impone il coordinamento tra più fonti normative, ovvero tra la legge n. 68 del 1999 e le norme in materia di tutela antidiscriminatoria per ragioni legate alla disabilità dei lavoratori di cui al d.lgs. n. 216 del 2003, adottato in attuazione della Direttiva europea n. 78 del 2000.

Nella prima delle suddette fonti normative, l'art. 1, comma 7, l. n. 68 del 1999 pone il principio generale del diritto alla conservazione del posto di lavoro per quei soggetti che riportino una qualche disabilità in conseguenza di un infortunio sul lavoro o di una malattia professionale.

Innanzitutto occorre definire la portata di tale norma, sia dal punto di vista soggettivo che oggettivo. L'obbligo di garantire la conservazione del posto di lavoro è posto in via espressa a carico di qualsiasi datore di lavoro, sia pubblico che privato, e dunque anche di coloro che non sono soggetti all'obbligazione di impiego alla luce dell'art. 3, l. n. 68 del 1999. Di fatti, il caso preso in esame dalla disposizione è quello di un lavoratore normodotato assunto secondo le regole del collocamento ordinario che nel corso del rapporto subisca un infortunio sul lavoro o una malattia professionale da cui derivi una eventuale disabilità<sup>412</sup>. Quanto alla garanzia ivi contenuta, per "posto di lavoro" si deve

---

<sup>410</sup> Sul precedente orientamento giurisprudenziale per cui la sopravvenuta inidoneità psico-fisica del lavoratore configurava un'ipotesi di impossibilità sopravvenuta della prestazione disciplinata dagli artt. 1463 e 1464 c.c., v. tra le altre, Cass. 6 novembre 1996, n. 9684, in *Riv. it. dir. lav.*, 1997, 3, 614 ss., con nota di CAMPANELLA P., *Sul licenziamento per sopravvenuta inidoneità psicofisica del lavoratore*.

<sup>411</sup> FERRARO G., *Tutela dei disabili e poteri imprenditoriali*, in LA MACCHIA C. (a cura di), cit., 335 ss.; GIUBBONI S., *Il licenziamento del lavoratore disabile tra disciplina speciale e tutela antidiscriminatoria*, in LA MACCHIA C. (a cura di), cit., 343 ss; LAMBERTUCCI P., *Il lavoratore disabile tra disciplina dell'avviamento al lavoro e la tutela contro i licenziamenti: brevi note a margine dei provvedimenti attuativi del c.d. Jobs Act alla "prova" della disciplina antidiscriminatoria*, cit., 1147 ss.

<sup>412</sup> Tuttavia, la Circolare del Ministero del lavoro 26 giugno 2000, n. 41, ha chiarito che per "eventuale disabilità" si deve intendere una disabilità che integri l'ipotesi prevista dall'art. 1, comma 1, lett. b), ovvero il possesso un grado di invalidità superiore al 33% accertata dall'Inail. In

intendere o quello ricoperto prima del verificarsi dell'evento invalidante, ove possibile in base alle mutate capacità del lavoratore, o un nuovo posto di lavoro comunque compatibile con la minorazione acquisita, altrimenti si finirebbe per violare la stessa *ratio* che sottende al collocamento mirato<sup>413</sup>.

Il principio di portata assoluta espresso dall'art. 1, comma 7, l. n. 68 del 1999 è mitigato dal successivo art. 4, comma 4, che ne specifica il concreto contenuto e, pertanto, le due norme debbono essere lette in connessione l'una con l'altra<sup>414</sup>.

Da tale lettura combinata deriva che il diritto alla conservazione del posto di lavoro da parte del lavoratore divenuto disabile per infortunio o malattia, anche di origine non professionale, trova il suo limite nella impossibilità di adibire quel lavoratore a mansioni equivalenti o, in mancanza, inferiori (pur con il diritto al trattamento economico precedente), nell'ambito dell'organizzazione datoriale<sup>415</sup>.

Pertanto, occorre rivedere quanto detto in precedenza a proposito della portata applicativa del principio in questione. In particolare, dal punto di vista soggettivo, pare doversi confermare il limite stabilito o precisato in sede ministeriale relativo al possesso di un grado di invalidità tra quelli dettati dall'art. 1, comma 1, l. n. 68 del 1999<sup>416</sup> (in quanto le differenti misure di riduzione della capacità lavorativa previste dall'art. 4, comma 4,

---

realtà la Circolare, discostandosi leggermente da tale ultima disposizione, prevede che il diritto alla conservazione del posto si abbia anche in caso di grado di invalidità pari al 33%, non solo superiore.

<sup>413</sup> Sarebbe irragionevole leggere nella norma un diritto assoluto alla conservazione del posto di lavoro anche nei confronti di un lavoratore divenuto del tutto inutilizzabile nell'organizzazione aziendale, v. GIUBBONI S., *Il licenziamento del lavoratore disabile tra disciplina speciale e tutela antidiscriminatoria*, in *Riv. crit. dir. lav.*, 2008, 2, 427, 431, in cui si sottolinea come anche la Direttiva europea n. 78 del 2000, al considerando n. 17, ribadisca che "dalla stessa non deriva, tra gli altri, l'obbligo al mantenimento dell'occupazione in favore di un individuo non competente, non capace o non disponibile a effettuare le funzioni essenziali del lavoro in questione."

<sup>414</sup> E' oramai superata la lettura che vedeva nell'art.1, comma 7 una norma autonoma e speciale rispetto all'art. 4, comma 4, con prevalenza della prima sulla seconda. Per una ricostruzione di tale orientamento, v. GIUBBONI S., *op. cit.*, 429. Per una critica a una lettura normativa che avvalli la prevalenza dell'art. 1, comma 7 rispetto all'art. 4, comma 4, v., VALLEBONA A., *La nuova disciplina delle assunzioni obbligatorie*, cit., 476 ss., in cui si afferma come in tal modo il livello di tutela del lavoratore disabile sarebbe elevato oltre ogni limite di ragionevolezza e senza un'adeguata giustificazione.

<sup>415</sup> V. la seconda parte dell'art. 4, comma 4, l. n. 68 del 1999. Il principio della conservazione del posto di lavoro non può portare al totale sacrificio delle ragioni organizzative assicurate dall'art. 41, comma 1, Cost., ed è perciò subordinato alla effettiva possibilità di assegnare al lavoratore altre mansioni compatibili con il suo stato di salute., v. CENTOFANTI S., *Il licenziamento dei lavoratori divenuti inabili durante il rapporto di lavoro*, in CINELLI M.-SANDULLI P. (a cura di), cit., 179 ss..

<sup>416</sup> Minorazioni fisiche, psichiche, sensoriali o intellettive che comportino una riduzione della capacità lavorativa superiore al 45%; invalidità da lavoro superiore al 33%; persone cieche o sordomute; invalidità di guerra, civile di guerra o per servizio con minorazioni dalla prima all'ottava categoria.

prima parte<sup>417</sup>, nonché il riferimento alla eventuale responsabilità del datore di lavoro rispetto all'evento invalidante, valgono a impedire il computo del lavoratore nella copertura della quota d'obbligo, senza incidere invece sull'obbligo di conservazione del posto di lavoro<sup>418</sup>); sul piano oggettivo, la tutela risulta estesa in quanto l'art. 4, comma 4, prende in considerazione in generale gli infortuni e le malattie, e dunque ogni evento invalidante occorso anche non in occasione del lavoro; inoltre, sempre sul piano oggettivo, il posto di lavoro a cui riassegnare il lavoratore può comportare, sia la prestazione di mansioni equivalenti che inferiori rispetto a quelle originarie<sup>419</sup>.

Disciplinando le conseguenze della sopravvenuta inidoneità allo svolgimento delle mansioni da parte di un lavoratore inizialmente abile, il legislatore ha generalizzato il c.d. obbligo di *repêchage*, e dunque il principio del licenziamento per giustificato motivo oggettivo quale *extrema ratio*, estendendolo anche alle mansioni inferiori, seppure con il diritto a percepire il trattamento economico pregresso e più favorevole.

Diversa è l'ipotesi dell'aggravamento delle condizioni di salute del lavoratore disabile assunto in via obbligatoria, disciplinata dall'art. 10, comma 3, l. n. 68 del 1999, e presa in considerazione insieme alla esigenza datoriale di effettuare variazioni dell'organizzazione produttiva tali da incidere sullo stesso rapporto di lavoro<sup>420</sup>.

A norma dell'art. 10, comma 3, entrambe le parti possono rivolgersi alla Commissione medica di cui all'art. 4, l. n. 104 del 1992 al fine di verificare la sussistenza o l'insussistenza di una compatibilità tra lo stato di salute del disabile o tra il nuovo assetto aziendale e le mansioni che il lavoratore è chiamato a svolgere. In caso di accertamento di una incompatibilità, il lavoratore ha diritto alla sospensione dall'attività lavorativa, senza retribuzione, per il tempo in cui persiste l'incompatibilità, durante il quale esso può essere impiegato in un tirocinio formativo. Il linea con la concezione del licenziamento quale *extrema ratio*, nel caso in cui la commissione accerti la definitiva impossibilità di

---

<sup>417</sup> Riduzione della capacità lavorativa inferiore al 60% indipendentemente dalla natura dell'evento che l'ha causata.

<sup>418</sup> Tuttavia, occorre evidenziare la irragionevolezza della previsione che non consente il computo del lavoratore divenuto disabile fino al raggiungimento di un grado di riduzione della capacità lavorativa superiore al 60%, quando un lavoratore già disabile assunto tramite collocamento obbligatorio può essere computato a copertura della quota di riserva già se in possesso di una riduzione della capacità lavorativa superiore al 45% o al 33%, così come previsto dall'art. 1, comma 1, a seconda dei casi.

<sup>419</sup> Sul reinserimento lavorativo del lavoratore divenuto invalido, v. ANSELMINI E.-IUGOLI A.R.-SACCO A., *Nuove prospettive nel reinserimento lavorativo del disabile*, in *Riv. inf. mal. prof.*, 2008, 3, 505 ss.

<sup>420</sup> MARESCA A., *Rapporto di lavoro dei disabili e assetto dell'impresa*, in CINELLI M.-SANDULLI P. (a cura di), cit., 66 ss.; AVIO A., *La disciplina del rapporto di lavoro dei disabili obbligatoriamente assunti*, in CINELLI M.-SANDULLI P. (a cura di), cit., 339 ss.; ID., *I lavoratori disabili tra vecchie e nuove discipline*, in BALLESTRERO M.V.-BALANDI G. (a cura di), *I lavoratori svantaggiati tra uguaglianza e diritto diseguale*, Il Mulino, Bologna, 2005, 155 ss.

reinserimento, che non possa essere superata nemmeno adottando i c.d. accomodamenti ragionevoli, il datore di lavoro potrà procedere a licenziare il lavoratore<sup>421</sup>.

Innanzitutto, a seguito del recepimento della Direttiva europea n. 78 del 2000 ad opera del d.lgs. n. 216 del 2003, bisogna ritenere che l'attuazione dei "possibili adattamenti dell'organizzazione del lavoro" si configuri come un vero e proprio obbligo per il datore di lavoro e non come una mera facoltà<sup>422</sup>.

In secondo luogo, per consolidato orientamento, le cause di licenziamento previste dall'art. 4, comma 4 e dall'art. 10, comma 3, l. n. 68 del 1999, rientrano tra le ipotesi di giustificato motivo oggettivo relative ad aspetti soggettivi del lavoratore ma oggettivamente considerati, di cui all'art. 3 l. n. 604 del 1966<sup>423</sup>.

Tuttavia, le due norme presentano delle differenze testuali, in quanto, a ben vedere, solo l'art. 4, comma 4, prevede in via espressa il c.d. obbligo di *repêchage*, e, allo stesso modo, solo l'art. 10, comma 3, impone l'adozione dei c.d. "accomodamenti ragionevoli", rispettivamente quali condizioni di procedibilità e di legittimità del recesso datoriale<sup>424</sup>.

Con riguardo all'obbligo di *repêchage*, le due disposizioni devono essere lette in combinato disposto con la previsione di cui all'art. 42, d.lgs. n. 81 del 2008, in base al quale in caso di accertata inidoneità sopravvenuta alla svolgimento delle mansioni specifiche, ove possibile, il datore di lavoro deve adibire il prestatore a mansioni equivalenti o, in mancanza, a mansioni inferiori, ma con la garanzia del precedente livello

---

<sup>421</sup> Ai fini della risoluzione del rapporto, è necessaria la definitiva impossibilità di reinserimento all'interno dell'azienda, v. Cass. 23 marzo 2017, n. 7524; Cass. 28 aprile 2017, n. 10576, entrambe reperibili al sito internet [www.dirittolavorovariazioni.it](http://www.dirittolavorovariazioni.it)

<sup>422</sup> Seppure entro i limiti elaborati in sede giurisprudenziale dell'eccessivo aggravio dei costi e della modifica sostanziale degli assetti organizzativi, v. GIUBBONI S., *Il licenziamento del lavoratore disabile tra disciplina speciale e tutela antidiscriminatoria*, cit., 436.

<sup>423</sup> FERRARESI M., *L'obbligo di repêchage tra riforme della disciplina dei licenziamenti e recenti pronunce di legittimità*, in *Variazioni su temi di diritto del lavoro*, 2016, 4, 833, 835. Sulla riconducibilità alla categoria del giustificato motivo oggettivo, v. Cass. 24 maggio 2005, n. 10914, in *Dir. rel. ind.*, 2007, 1, 200 ss., con nota di LENGHI S., *Sopravvenuta inidoneità psico-fisica del lavoratore allo svolgimento delle mansioni, giustificato motivo obiettivo di licenziamento e obbligo di repêchage*; Cass. 6 marzo 2007, n. 5112, in *Riv. crit. dir. lav.*, 2007, 2, 508 ss., con nota di BORDONE A., *Inidoneità sopravvenuta della prestazione e repêchage*; Trib. Ravenna, 29 ottobre 2007, ord., in *Lav. giur.*, 2008, 9, 938 ss., con nota di TORTINI S., *A quali condizioni è licenziabile il lavoratore se sopravviene una inidoneità psicofisica*. In dottrina, v. GRAGNOLI E., *La riduzione del personale fra licenziamenti individuali e collettivi*, in GALGANO F. (diretto da), *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, Padova, 2006; ZOLI C., *I licenziamenti per ragioni organizzative: unicità della causale e sindacato giudiziale*, in AA.VV., *Studi in onore di E. Ghera*, Cacucci, Bari, 2008, II, 1357 ss.; ROSSI DETTORI S., *Commento all'art. 3 della legge n. 604 del 1966*, in MAZZOTTA O. (a cura di), *I Licenziamenti. Commentario*, 1999, 349 ss.

<sup>424</sup> GIUBBONI S., *Sopravvenuta inidoneità alla mansione e licenziamento. Note per una interpretazione «adeguatrice»*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2012, 1, 291, 298; DIGENNARO P., *Il licenziamento del lavoratore disabile tra modifiche normative e riscontri giurisprudenziali*, in *Lav. giur.*, 2015, 8-9, 859 ss; Cass. 23 aprile 2010, n. 9700, in *Arg. dir. lav.*, 2011, 1, 146 ss., con nota di CORSO S. M., *Inidoneità sopravvenuta del lavoratore e limiti del "repêchage" secondo una recente sentenza della Cassazione*

retributivo. L'art. 42, richiamando "anche" le norme contenute nella legge n. 68 del 1999, si pone quale principio base, applicabile a prescindere dalla condizione originaria o acquisita di disabilità del lavoratore<sup>425</sup>.

Ciò è in linea con il consolidato orientamento giurisprudenziale per cui il licenziamento del soggetto disabile determinato dall'aggravamento delle condizioni di salute è ammesso solo quale *extrema ratio*, in caso di definitiva impossibilità di reinserimento all'interno dell'azienda<sup>426</sup>.

Altra questione deriva dal recepimento nel nostro ordinamento dei principi comunitari in materia di divieto di discriminazione per ragioni legate alla disabilità del lavoratore, sia di colui avviato obbligatoriamente sia nel caso in cui l'inabilità sopravvenga nel corso del rapporto. L'obbligo gravante sul datore di lavoro di adottare i c.d. accomodamenti ragionevoli, se da una parte comporta l'estensione della tutela per tali lavoratori in virtù della particolare situazione di svantaggio in cui si trovano, per contro determina anche un'ulteriore limitazione delle ragioni imprenditoriali<sup>427</sup>.

Il riferimento alla necessità di adottare i c.d. accomodamenti ragionevoli è contenuta nell'art. 10, comma 3, l. n. 68 del 1999, e, pertanto, in questo caso, non vi sono dubbi che l'adempimento dell'onere incida sulla legittimità o meno del recesso datoriale. Tuttavia, pur non essendovi un'indicazione espressa in tal senso nell'art. 4, comma 4, si deve concludere che il datore di lavoro sia obbligato a provvedervi anche in tale ipotesi.

Infatti, con il d. l. 28 giugno 2013, n. 76, convertito con modifiche nella l. 9 agosto 2013, n. 99 è stato introdotto l'art. 3 *bis* al d.lgs. 9 luglio 2003, n. 216, il quale, in attuazione dell'art. 5 della Direttiva europea n. 78 del 2000, ha previsto che tutti i datori di lavoro, pubblici e privati, devono adottare gli accomodamenti ragionevoli nei luoghi di lavoro, al fine di garantire la piena eguaglianza di tutti i lavoratori<sup>428</sup>.

Il modello di tutela che emerge dal complessivo quadro normativo ridimensiona il

---

<sup>425</sup> GIUBBONI S., *op. cit.*, 291 ss.; ID, *Disabilità, sopravvenuta inidoneità, licenziamento*, in Riv. giur. lav., 2016, 3, 621, 627.

<sup>426</sup> Cass. 23 marzo 2017, n. 7524, cit.; Cass. 5 marzo 2014, n. 8450, in *Foro it.* 2014, 6, I, 1757; Cass. 12 settembre 2012, n. 15269, in *Giust. civ. mass.*, 2012, 9, 1112; Cass. 3 maggio 2004, n. 8374, in *Giust. civ. mass.*, 2004; Cass. 22 agosto 2003, n. 12362, in *Giust. civ. mass.*, 2003; Cass. 17 luglio 2002, n. 10347, in *Foro it.*, 2002, I, 2614.

<sup>427</sup> La portata generale della definizione di persona disabile contenuta nella Convenzione delle Nazioni Unite fa sì che la stessa si applichi sia ai lavoratori assunti in forza della legge n. 68 del 1999, sia a coloro che siano divenuti inabili alle mansioni in un momento successivo l'instaurazione del rapporto, restando invece esclusi coloro che siano impossibilitati in via temporanea in ragione di una malattia destinata a risolversi in un breve periodo di tempo, v. DIGENNARO P., *Il licenziamento del lavoratore disabile tra modifiche normative e riscontri giurisprudenziali*, cit., 859 ss.; GIUBBONI S., *Sopravenuta inidoneità alla mansione e licenziamento. Note per una interpretazione «adeguatrice»*, cit., 291 ss.

<sup>428</sup> FOGGETTI N., *Con la creazione dell'Osservatorio nazionale fatto il primo passo per adeguarsi alla disciplina*, in *Mass. giur. lav.*, 2009, 11, 35 ss.

principio della intangibilità delle scelte organizzative aziendali, ponendo in capo al datore di lavoro l'obbligo di adattare per quanto possibile la propria organizzazione alle condizioni di salute del lavoratore<sup>429</sup>.

In questo quadro, le “ragioni inerenti all'attività produttiva, all'organizzazione del lavoro e al regolare funzionamento di essa” di cui all'art. 3, l. n. 604 del 1966, consistono sia nel fatto che all'interno della organizzazione datoriale non vi sono posti di lavoro disponibili, compatibili con l'invalidità accertata del lavoratore, nemmeno in mansioni inferiori rispetto a quelle originarie, nonché nel fatto che non vi è la possibilità di adottare misure ragionevoli di adeguamento della struttura organizzativa aziendale a causa della grave sproporzione tra l'onere finanziario necessario e i benefici che ne deriverebbero, in termini di ragionevolezza del sacrificio che può essere imposto al datore di lavoro, entro i limiti delineati dalla direttiva europea<sup>430</sup>.

Pertanto, ai fini della legittimità del recesso, il giudice deve non solo verificare che il datore di lavoro si trovi nella impossibilità di ricollocare il lavoratore nelle mansioni equivalenti o inferiori esistenti, ma anche sindacare sulla onerosità economica eccessiva o meno delle opzioni relative agli accomodamenti ragionevoli<sup>431</sup>.

---

<sup>429</sup> Sull'orientamento giurisprudenziale consolidato per cui “l'obbligo datoriale di ricercare nel contesto organizzativo aziendale un'altra posizione in cui inserire proficuamente il lavoratore ... non può mai comportare il dovere di modificare la struttura organizzativa esistente al fine di ritagliare nuovi ruoli o mansioni...”, v. App. Milano, 2 febbraio 2017, reperibile al sito [www.dirittolavorovariations.it](http://www.dirittolavorovariations.it); Cass. 7 marzo 2005, n. 4827 e Cass. 24 gennaio 2005, n. 1373, in *Not. giur. lav.*, 2005, 494 ss.; Cass. 24 maggio 2005, n. 10914, cit.; Cass. 6 marzo 2007, n. 5112, cit.; Trib. Ravenna, 29 ottobre 2007, ord., cit.; Cass. 23 aprile 2010, n. 9700, cit.. Sulla inesistenza di un obbligo datoriale di adottare migliori tecnologie al fine di evitare il licenziamento del lavoratore divenuto fisicamente inabile, v. Cass. 5 agosto 2000, n. 10339, in *Lav. prev. oggi*, 2000, 11, 2083 ss.; Cass. 19 agosto 2009, n. 18387, in *Guida dir.*, 2009, 38, 35. Più recentemente, sull'obbligo di adottare gli accomodamenti ragionevoli da parte del datore di lavoro, v. Trib. Pisa, 16 aprile 2015, in *Arg. dir. lav.*, 2016, 1, 164 ss., con nota di CANGEMI V., *Riflessioni sul licenziamento per inidoneità psico-fisica: tra ingiustificatezza e discriminatorietà*; Trib. Ivrea, 24 febbraio 2016, ord., cit.; ID, in *Riv. giur. lav.*, 2016, 3, 366 ss., con nota di CIMAGLIA M. C., *Il sistema di protezione rafforzato delle persone con disabilità*, cit.

<sup>430</sup> In questo senso, v. Trib. Ravenna, 30 novembre 2011, in *Riv. crit. dir. lav.*, 2012, 2, 566 ss., con nota di SERAFINI Y., *La tutela del posto di lavoro in caso di sopravvenuta inidoneità allo svolgimento delle mansioni: estensione dell'obbligo di repêchage*, in cui si afferma la irragionevolezza dell'applicazione della norma che impone l'adozione di soluzioni ragionevoli solo a favore di chi sia disabile ai sensi dell'art. 1, l. n. 68 del 1999, fin dal momento della costituzione del rapporto di lavoro; GIUBBONI S., *Sopravvenuta inidoneità alla mansione e licenziamento. Note per una interpretazione «adeguatrice»*, cit., 303. L'art. 3, lett. c), della Direttiva europea n. 78 del 2000, prevede che le regole ivi contenute debbano trovare applicazione in tutte le fasi del rapporto di lavoro, dall'assunzione al licenziamento, e nei confronti di tutte le persone con una invalidità iniziale o sopravvenuta, v. DIGENNARO P., *Il licenziamento del lavoratore disabile tra modifiche normative e riscontri giurisprudenziali*, cit., 859 ss.

<sup>431</sup> Secondo l'orientamento giurisprudenziale, rientrano tra i possibili adattamenti da compiere anche l'obbligo di ricercare mansioni a cui poter adibire il lavoratore anche oltre il settore o l'unità aziendale in cui risulta inserito. Non solo, anche l'attività di riqualificazione prevista dall'art. 10, comma 3, può trasformarsi in un obbligo per il datore di lavoro qualora essa possa consentire la

La tutela antidiscriminatoria di matrice comunitaria integra il quadro normativo nazionale, ponendosi quale disciplina “di chiusura” del sistema, impedendo o comunque arginando possibili fenomeni di discriminazione diretta o indiretta, sia tra lavoratori assunti in via obbligatoria e non, sia all’interno della categoria dei primi.

La funzione assunta dalla disciplina antidiscriminatoria, in quanto di portata generale, consente di apprestare una qualche tutela anche per quelle fattispecie di licenziamento che non trovano una disciplina specifica nella l. n. 68 del 1999.

Di fatti, gli artt. 4 e 10, l. n. 68 del 1999 non coprono tutte le ipotesi di licenziamento. Per esempio, non viene contemplato il licenziamento per scarso rendimento, fattispecie invece degna di particolare attenzione in una materia come quella del lavoro delle persone con disabilità, dove risulta più difficile capire in che termini effettuare la valutazione del rendimento del lavoratore, soprattutto per evitare conseguenze discriminatorie<sup>432</sup>.

---

salvaguardia del posto di lavoro del disabile seppure in mansioni compatibili con l’attuale stato di salute. Tuttavia, l’obbligo di adattare l’organizzazione del lavoro non può spingersi fino a imporre la creazione di un posto di lavoro *ad hoc* che non sia utile per l’attività di impresa e/o che comporti oneri aggiuntivi, mentre può prevedere un obbligo di redistribuire le mansioni fra i lavoratori in servizio, v. Trib. Milano 13 luglio 2000, in *Orient. giur. lav.*, I, 718; Cass. 26 settembre 2002, n. 13690, in *Lav. giur.*, 2003, 172; Trib. Ferrara, 22 ottobre 2008, in *Riv. it. dir. Lav.*, 2009, 2, 652, con nota di TOMIOLA C., *L’obbligo di cooperazione del datore di lavoro in caso di aggravamento dello stato di salute del lavoratore disabile*

<sup>432</sup> Lo scarso rendimento integra una ipotesi di giustificato motivo soggettivo di licenziamento qualora consista in un inadempimento notevole del lavoratore dovuto ad un colpevole difetto di diligenza nell’esecuzione o mancata esecuzione della prestazione lavorativa. Diversa è invece l’ipotesi in cui lo scarso rendimento rilevi quale ostacolo al regolare funzionamento dell’organizzazione datoriale; in tal caso, esso integra un’ipotesi di giustificato motivo oggettivo di licenziamento ove sia ricollegabile a una situazione di inidoneità psicofisica al lavoro e dunque di impossibilità assoluta della prestazione, v. GRAGNOLI E., *Il licenziamento per scarso rendimento e il giustificato motivo oggettivo*, in *Lav. giur.*, 2015, 1, 43, nota di commento a Cass. 4 settembre 2014, n. 18678. Sul punto, in giurisprudenza, v. Cass., 22 novembre 2016, n. 23735, reperibile al sito internet [www.dirittolavorovariazioni.it](http://www.dirittolavorovariazioni.it); Cass. 5 marzo 2003, n. 3250, in *Riv. it. dir. lav.*, 2003, II, 689, con nota di ICHINO P., *Sullo scarso rendimento come fattispecie anfibia, suscettibile di costituire al tempo stesso giustificato motivo oggettivo e soggettivo di licenziamento*, e con nota di CAVALLARO L., *Un caso interessante per la riflessione sulla nozione di giustificato motivo oggettivo di licenziamento: due opinioni*, in cui, a proposito di un caso di licenziamento di una lavoratrice affetta da un oggettivo impedimento fisico da cui derivava un rendimento inferiore rispetto a quello preteso dal datore di lavoro, la Corte ha affermato che “la mera difficoltà nell’espletamento delle mansioni inerenti alla qualifica a causa di impedimenti fisici, che sia superabile mediante l’adozione di diverse modalità di esecuzione del lavoro, compatibili con l’organizzazione aziendale, cui il datore di lavoro è tenuto nell’ambito del suo dovere di cooperazione anche a norma dell’art. 2087 c.c., non concreta giustificato motivo di recesso, ove non si traduca in impossibilità della prestazione”; inoltre, “lo scarso rendimento rilevante ai fini del licenziamento per giustificato motivo oggettivo sussiste soltanto allorché esso cagioni la perdita totale dell’interesse del datore di lavoro alla prestazione, da valutare mediante indagine condotta alla stregua di tutte le circostanze della fattispecie concreta compreso fra queste il comportamento del datore di lavoro, per accertare se il medesimo, obbligato non solo al pagamento della retribuzione ma anche a predisporre i mezzi per l’esecuzione dell’attività lavorativa, si sia o meno attivato per prevenire o rimuovere situazioni ostative allo svolgimento della prestazione lavorativa.”; infine “l’ipotesi di sopravvenuta impossibilità totale o parziale della prestazione lavorativa, tale da giustificare il licenziamento del lavoratore ai sensi dell’art. 3 legge

In tal caso, proprio le rigorose definizioni di discriminazione diretta e indiretta dettate del d.lgs. n. 216 del 2003, così come qualificate in positivo dall'obbligo di adottare i c.d. adattamenti ragionevoli, fungono da parametro per accertare che la valutazione del rendimento del lavoratore non sia ricollegabile alla minorazione del lavoratore, la quale ne riduce in maniera inevitabile la capacità lavorativa<sup>433</sup>.

Allo stesso modo, nessuna regola particolare è dettata per l'ipotesi di licenziamento per giusta causa o giustificato motivo soggettivo, e quindi, in virtù della parità di trattamento sancita dall'art. 10, comma 1, trova applicazione la disciplina ordinaria prevista per tutti i lavoratori, ma anche in questo caso occorrerà valutare alla stregua del d.lgs. n. 216 del 2003 che il licenziamento non presenti caratteri discriminatori.

Infine, con riguardo alle fattispecie previste dagli artt. 4, comma 4 e 10, comma 3, ovvero quella della sopravvenuta inidoneità allo svolgimento delle proprie mansioni e quella dell'aggravamento delle condizioni di salute dal lavoratore assunto in via obbligatoria, occorre avvertire che permangono delle differenze di trattamento normativo nella misura in cui nel primo caso non è prevista la garanzia dell'accertamento tecnico da parte della apposita Commissione medica e nemmeno l'istituto della sospensione della prestazione lavorativa per la durata della incompatibilità, mentre nel secondo caso non risulta prevista la possibilità di attribuire mansioni inferiori ma con mantenimento del livello retributivo precedente e nemmeno l'avvio diretto da parte degli uffici competenti presso un'altra azienda in mansioni compatibili con le residue capacità lavorative<sup>434</sup>.

Tali disparità di trattamento faticano a trovare una giustificazione razionale stante l'identità di *ratio* che dovrebbe sottendere tanto alla tutela delle persone con disabilità *ab origine* che delle persone con disabilità sopravvenuta, soprattutto se si considera che all'interno di tale ultima categoria rientrano sia coloro che hanno subito una riduzione della capacità superiore al 60% e che saranno computati nella quota di riserva (proprio come i disabili assunti tramite collocamento obbligatorio), sia coloro che sono divenuti disabili in conseguenza di un evento dannoso causato dall'inadempimento del datore di lavoro e, dunque, meritevoli di altrettanta tutela<sup>435</sup>.

---

n. 604 del 1966, non è ravvisabile, ove l'impedimento fisico del prestatore determini solo una mera difficoltà nello svolgimento delle mansioni precedentemente espletate, superabile mediante l'adozione di diverse modalità di esecuzione del lavoro, compatibili con l'organizzazione aziendale, cui il datore di lavoro è tenuto nell'ambito del suo dovere di cooperazione anche a norma dell'art. 2087 c.c.”.

<sup>433</sup> GIUBBONI S., *Il licenziamento del lavoratore disabile tra disciplina speciale e tutela antidiscriminatoria*, cit., 445

<sup>434</sup> TURSÌ A., *La nuova disciplina del diritto al lavoro dei disabili*, cit., 752.

<sup>435</sup> PASQUALETTO E., *La nuova legge sul collocamento obbligatorio dei disabili: prime osservazioni*, cit., 93 ss.

## 5. La tutela in caso di licenziamento per motivi economici.

Per concludere l'esame sulle tutele nelle ipotesi di licenziamento prese in considerazione dalla legge n. 68 del 1999, l'art. 10, comma 4, pone un limite al potere di recesso datoriale con riguardo ai casi di licenziamento per giustificato motivo oggettivo e per riduzione di personale o collocamento in mobilità<sup>436</sup>.

La norma stabilisce la annullabilità del licenziamento intimato per motivi economici qualora nel momento della cessazione del rapporto "il numero dei rimanenti lavoratori occupati obbligatoriamente sia inferiore alla quota di riserva" prevista dall'art. 3, sancendo il diritto del lavoratore assunto in via obbligatoria a mantenere il posto di lavoro anche in caso di avvio di procedure per la riduzione di personale<sup>437</sup>.

In questi casi, il provvedimento espulsivo potrà essere annullato ove, al momento del licenziamento, il numero dei rimanenti lavoratori disabili occupati non copra l'intera quota di riserva.

La *ratio* della norma è quella di evitare che il ricorso alle procedure di licenziamento per motivi economici possa celare il tentativo del datore di lavoro di aggirare gli obblighi di legge posti a tutela delle persone con disabilità, tanto che non si tratta di un divieto di licenziare, bensì di un divieto di violare la quota di riserva<sup>438</sup>.

---

<sup>436</sup> Occorre ritenere che le ipotesi di licenziamento per giustificato motivo oggettivo a cui si riferisce la norma riguardino la sussistenza delle ragioni indicate all'art. 3, l. n. 604 del 1966, mentre ne dovrebbero essere escluse le ipotesi comunque riconducibili alla fattispecie di giustificato motivo oggettivo ma relative ad aspetti soggettivi del lavoratore seppure oggettivamente considerati, come nel caso dell'aggravamento delle condizioni di salute del lavoratore. *Contra*, v. GIUBBONI S., *Il licenziamento del lavoratore disabile tra disciplina speciale e tutela antidiscriminatoria*, cit., 433, il quale ipotizza l'applicazione del limite derivante dall'art. 10, comma 4, anche alle ipotesi di sopravvenuta inidoneità alle mansioni di cui all'art. 4, comma 4 (oltre che a quelle ricomprese nell'art. 10, comma 3), "quantomeno laddove i prestatori divenuti disabili nel corso del rapporto per infortunio o malattia, siano computabili nella quota d'obbligo", trattandosi di una ipotesi rientrante nella fattispecie del licenziamento per giustificato motivo oggettivo.

<sup>437</sup> La legge n. 68 del 1999 ha inasprito le condizioni di legittimità del licenziamento collettivo rispetto alla passata previsione di cui all'art. 9, ultimo comma, d.l. 29 gennaio 1983, n. 17, conv. con modifiche nella l. 25 marzo 1983, n. 79, richiamato dall'art. 5, comma 2, l. 23 luglio 1991, n. 223, v. GIUBBONI S., *Il licenziamento del lavoratore disabile tra disciplina speciale e tutela antidiscriminatoria*, cit., 438. In giurisprudenza, v. Cass. 14 maggio 1998, n. 4886, in *Riv. it. dir. lav.*, 1999, II, 385 ss., con nota di CAGETTI D., *Licenziamento collettivo e lavoratori invalidi assunti in regime di collocamento obbligatorio*, in cui si afferma che "il licenziamento collettivo per riduzione di personale può estendersi ai lavoratori assunti nelle forme del collocamento obbligatorio, anche se per effetto di tale provvedimento l'aliquota di posti ad essi riservata per legge rimanga scoperta; il riferimento, contenuto nella disposizione dell'art. 9, comma 2, della l. n. 79 del 1983 (richiamata dall'art. 5, comma 2, della l. n. 223 del 1991) alle quote previste dalla l. n. 482 del 1968 non assicura all'esito del licenziamento la proporzione tra lavoratori assunti obbligatoriamente e personale occupato, perché si riferisce solo alle percentuali del numero dei soggetti protetti da includere nel licenziamento collettivo".

<sup>438</sup> Sulla nullità del licenziamento collettivo intimato in violazione dell'art. 10, comma 4, l. n. 68 del 1999, v. di recente, Trib. Roma, 9 dicembre 2015, ord, in *Lav. prev. oggi*, 2016, 9-10, 527 ss., con nota di GARZIA M. A., *Licenziamento collettivo e tutela del disabile*.

Tale vincolo incide in modo stringente soprattutto sul licenziamento individuale per giustificato motivo oggettivo. Di fatti, se nelle ipotesi di cui agli artt. 4 e 24, l. n. 223 del 1991, il datore di lavoro potrà comunque procedere ai licenziamenti pur facendo ricadere la sua scelta su lavoratori diversi da quelli protetti<sup>439</sup>, nel licenziamento individuale, qualora il posto da sopprimere sia occupato da un lavoratore disabile e la sua espulsione violi la quota di riserva, il datore di lavoro non potrà licenziare quel lavoratore, ma sarà costretto a mantenerlo seppure in soprannumero<sup>440</sup>.

L'eccessiva rigidità della regola ha trovato un contemperamento in sede giurisprudenziale, ove è prevalsa l'interpretazione per cui è da escludere la annullabilità del recesso tutte le volte in cui la presenza del disabile nell'impresa risulti inutile, in assenza di posti compatibili con le sue condizioni a cui poterlo proficuamente adibire. Tuttavia, in tal caso il datore di lavoro è tenuto ad assumere un nuovo disabile da collocare nei posti di lavoro e nelle mansioni disponibili ai quali non è stato possibile adibire quello licenziato<sup>441</sup>.

In tal modo si è consentita una lettura della norma più conforme ai principi costituzionali, nel senso che, da una parte, non è possibile impedire al datore di lavoro di fare le modifiche volontarie o necessarie alla propria attività, ma, dall'altra parte, occorre cercare di mitigare, in qualche modo, con alcuni trattamenti di favore, l'effetto negativo che le scelte imprenditoriali possono avere sulla sorte del lavoratore con disabilità, per il quale è verosimile che sia più difficile la ricerca di una diversa occupazione.

Infine, l'art. 10, comma 5, l. n. 68 del 1999, dispone che in caso di risoluzione del rapporto, il datore di lavoro debba darne comunicazione agli uffici competenti entro dieci

---

<sup>439</sup> Peraltro, qualora nel momento in cui si rende necessario procedere a licenziamenti collettivi il datore di lavoro non abbia coperto l'intera quota di riserva, opera in suo favore l'art. 3, comma 5, l. n. 68 del 1999 per effetto del quale egli avrà diritto alla sospensione dell'obbligo di effettuare nuove assunzioni di lavoratori disabili.

<sup>440</sup> GIUBBONI S., *Il licenziamento del lavoratore disabile tra disciplina speciale e tutela antidiscriminatoria*, cit., 439; MARESCA A., *Rapporto di lavoro dei disabili e assetto dell'impresa*, in CINELLI M.-SANDULLI P. (a cura di), cit., 69, in cui si sollevano dubbi di costituzionalità della disposizione normativa sul rilievo che il presupposto della disciplina sul collocamento mirato è che "l'inserimento lavorativo del disabile consenta a quest'ultimo di svolgere una adeguata e proficua attività, senza la quale la legge assolverebbe a una funzione meramente assistenziale di dubbia legittimità costituzionale."

<sup>441</sup> In effetti, una interpretazione letterale del precetto di cui all'art. 10, comma 4, porterebbe a un eccessivo restringimento della libertà economica dell'impresa, la quale sarebbe totalmente sacrificata a fronte di un diritto assoluto del disabile al posto di lavoro, v. VALLAURI M.L., *Disabilità e lavoro. Il multiforme contemperamento di libertà di iniziativa economica, diritto al lavoro e dignità (professionale) della persona disabile*, cit., 74. In giurisprudenza, v. Cass. 4 febbraio 2016, n. 2210, in *Riv. it. dir. lav.*, 2016, 2, 553 ss., con nota di MILITELLO M. G., *Licenziamento del lavoratore disabile e quota di riserva*; Trib. Cassino, 22 maggio 2015, n. 3554, ord., in *Arg. dir. lav.*, 2015, 4-5, 1007 ss., con nota di FERRARO F., *Brevi appunti sull'annullabilità del licenziamento del disabile in violazione della quota di riserva*.

giorni, al fine della sostituzione con un altro avente diritto al collocamento obbligatorio. La norma va riferita alle ipotesi di cui al comma 3 o comunque diverse da quelle di cui al comma 4, cioè diverse dai licenziamenti economici. Di fatti, posto che si versa in ipotesi di licenziamenti per soppressione del posto di lavoro o per riduzione del personale, e partendo dal presupposto che questi ultimi, qualora coinvolgano lavoratori disabili, sono ammissibili se la quota di riserva risulta coperta, il datore di lavoro non è obbligato ad assumere altre persone con disabilità essendo già adempiente<sup>442</sup>. Tuttavia, anche in tali ipotesi dovrebbe essere prevista una comunicazione all'ufficio competente affinché quest'ultimo provveda a reinserire il lavoratore o i lavoratori estromessi nelle liste di collocamento<sup>443</sup>.

## **6. Illegittimità del licenziamento e regimi sanzionatori**

Una volta ricostruiti i limiti posti dalla l. n. 68 del 1999 al potere di recesso datoriale, si pone il problema di individuare quale sia il regime sanzionatorio applicabile per ristorare il pregiudizio subito dal lavoratore disabile estromesso in modo illegittimo.

In virtù del disposto di cui all'art. 10, comma 1, l. n. 68 del 1999, trova applicazione lo stesso trattamento normativo previsto per tutti gli altri lavoratori e, pertanto, in generale, la tutela sarà quella prevista dall'art. 18 St. lav., così come modificato dalla l. 28 giugno 2012, n. 92, nonché quella prevista dal d.lgs. 4 marzo 2015, n. 23, con riguardo alle assunzioni effettuate dopo il 7 marzo 2015.

Un regime "speciale" è previsto solo nell'ipotesi in cui l'illegittimità del licenziamento discenda dalla violazione delle disposizioni contenute negli artt. 4, comma 4 e 10, comma 3, l. n. 68 del 1999, al fine di garantire al lavoratore una tutela più forte qualora sul provvedimento di recesso abbia inciso la sua condizione personale di disabilità, sia originaria che sopravvenuta.

Seguendo l'ordine temporale delle riforme in materia di licenziamenti, la riscrittura dell'art. 18, comma 7, St. lav. ha attratto all'interno della c.d. "tutela reintegratoria attenuata" il "licenziamento intimato, anche ai sensi degli articoli 4, comma 4, e 10, comma 3, della legge 12 marzo 1999, n. 68, per motivo oggettivo consistente

---

<sup>442</sup> V. *ut supra* nota 72; VALLEBONA A., *La nuova disciplina delle assunzioni obbligatorie*, cit., 481, il quale rileva che la norma presuppone una "lecita scoperta della quota di riserva" e dunque sarebbe da rispettare solo per ipotesi diverse dall'art. 10, comma 4, l. n. 68 del 1999.

<sup>443</sup> OCCHINO A., sub *Art. 10*, in SANTORO PASSARELLI G.-LAMBERTUCCI P. (diretto da), cit., 1351, 1425, in cui si obietta che l'obbligo di cui all'art. 10, comma 5, debba essere rispettato in ogni caso di risoluzione del rapporto di lavoro stante la funzione informativa della previsione normativa verso gli uffici, al fine sia di consentire la sostituzione del lavoratore licenziato con un nuovo avviamento, che il suo reinserimento in graduatoria, posto che il recesso "anche se annullabile, potrebbe non essere concretamente annullato".

nell'invalidità fisica o psichica del lavoratore"<sup>444</sup>. Così, trova applicazione "per rinvio" la sanzione di cui all'art. 18, comma 4, St. lav., ovvero la reintegrazione nel posto di lavoro e il pagamento di un'indennità risarcitoria (commisurata all'ultima retribuzione globale di fatto) dal giorno del licenziamento a quello della reintegra, fino a un massimo di 12 mensilità, tenuto conto di quanto il lavoratore abbia percepito o avrebbe potuto percepire dallo svolgimento di altre attività, oltre al pagamento dei relativi contributi previdenziali e assistenziali<sup>445</sup>.

Con l'entrata in vigore del d.lgs. 23 del 2015, per gli assunti a partire del 7 marzo 2015, il legislatore ha voluto prevedere una tutela ancora più forte a favore del lavoratore disabile, sancendo, all'art. 2, comma 4, che il licenziamento intimato "per motivo consistente nella disabilità fisica o psichica del lavoratore, anche ai sensi degli articoli 4, comma 4 e 10, comma 3, della legge 12 marzo 1999, n. 68", comporta l'applicazione della sanzione prevista dai commi 1 e seguenti della stessa norma con riferimento al licenziamento discriminatorio, nullo, o intimato in forma orale, ovvero la c.d. "tutela reintegratoria piena" con condanna del datore di lavoro anche al pagamento di un risarcimento del danno (commisurato all'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto), dal giorno del licenziamento fino a quello della reintegra, dedotto quanto eventualmente percepito per lo svolgimento di altre attività, e comunque non inferiore a 5 mensilità, oltre agli oneri previdenziali e contributivi<sup>446</sup>.

La formulazione delle norme poste a confronto, l'art. 18, comma 7, St. lav. e l'art. 2, comma 4, d.lgs. n. 23 del 2015, è sensibilmente diversa, sia dal punto di vista lessicale,

---

<sup>444</sup> V. Art. 18, comma 7, l. n. 300 del 1970

<sup>445</sup> CASALE D., *Malattia, invalidità psicofisica e handicap nella novella del 2012 sui licenziamenti*, in *Arg. dir. lav.*, 2014, 2, 401 ss.; TOPO A., *Il licenziamento del lavoratore malato e del lavoratore disabile*, in PERSIANI M. (a cura di), *La disciplina dei licenziamenti nel primo anno di applicazione della legge 92/2012*, in *Giur. it.*, 2014, 2, 438 ss..

<sup>446</sup> Per i lavoratori assunti dal 7 marzo 2015, il regime sanzionatorio è quello previsto dall'art. 2, comma 4, d.lgs. n. 23 del 2015. Il recesso legato all'invalidità, fisica o psichica, del lavoratore configura un licenziamento discriminatorio, essendo la disabilità uno dei motivi di differenziazione vietati dall'art. 15 St. lav., nonché dalla normativa antidiscriminatoria, v. PASQUALETTO E., *Il licenziamento discriminatorio e nullo nel "passaggio" dall'art. 18 St. lav. all'art. 2, d.lgs. n. 23/2015*, in CARINCI F.-CESTER C. (a cura di), *Il licenziamento all'indomani del d.lgs. n.23/2015 (contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutela crescenti)*, Adapt Labour Studies, e-book series n. 46, 2015, 48, 64 ss.; MARAZZA M., *Il regime sanzionatorio dei licenziamenti nel Jobs Act*, in *Arg. dir. lav.*, 2015, 2, 310, 333; GIUBBONI S., *Disabilità, sopravvenuta invalidità, licenziamento*, cit., 621 ss.; GIUBBONI S., *Il licenziamento per sopravvenuta invalidità alla mansione dopo la legge Fornero e il Jobs Act*, in *WP C.E.S.D.L.E. «Massimo D'Antona»*, 2015, n. 261; FERRARO G. (a cura di), *I licenziamenti nel contratto «a tutele crescenti»*, in *Quad. arg. dir. lav.*, 2015, n. 14; VOZA R., *Sopravvenuta invalidità psicofisica e licenziamento del lavoratore nel puzzle normativo delle ultime riforme*, in *Arg. dir. lav.*, 2015, 4-5, 771 ss.; CANGEMI V., *Riflessioni sul licenziamento per invalidità psico-fisica: tra ingiustificatezza e discriminatorietà*, cit., 164 ss.; LAMBERTUCCI P., *Il lavoratore disabile tra disciplina dell'avviamento al lavoro e tutela contro i licenziamenti: brevi note a margine dei provvedimenti attuativi del c.d. Jobs Act alla "prova" della disciplina antidiscriminatoria*, cit., 1147 ss.

che per quanto riguarda il trattamento offerto al lavoratore disabile.

Sul primo aspetto, mentre la norma statutaria parla di “invalidità”, l’altra si riferisce alla “disabilità”. Così la prima disposizione sembra poter avere una platea di destinatari più ampia ricomprendendo anche ipotesi di invalidità che non costituiscano anche delle disabilità, e dunque patologie temporanee e di durata contenuta.

Per quanto riguarda il secondo aspetto, anche in questa materia si possono riproporre i dubbi di legittimità costituzionale in ordine ai due diversi regimi di tutela, in quanto, a parità di situazioni, le misure sanzionatorie risultano differenziate in ragione della data di instaurazione del rapporto di lavoro.

Infine, mentre la tutela “forte” di cui al d.lgs. n. 23 del 2015 si applica a tutti i datori di lavoro, quella “attenuata” dell’art. 18 St. lav. presuppone il possesso dei requisiti dimensionali ivi previsti, anche se bisogna ricordare che sotto la soglia dei 15 dipendenti (computati secondo i criteri di cui alla legge n. 68 del 1999) l’obbligo di impiego non sussiste.

La scelta del legislatore del 2015 di inasprire il regime sanzionatorio e di ricondurlo nell’ambito delle tutele previste in caso di licenziamento discriminatorio deve essere valutata in modo positivo; essa realizza una maggiore garanzia del posto di lavoro per la persona con disabilità e appare coerente da un punto di vista logico posto che un licenziamento basato su un “motivo consistente nella disabilità fisica o psichica del lavoratore” presenta un forte carattere discriminatorio.

Allo stesso modo, un altro momento di coerenza è rappresentato dal fatto che il d.lgs. n. 23 del 2015 trova applicazione anche nei confronti delle piccole imprese; di fatti, se è vero che al di sotto della soglia occupazionale dei 15 dipendenti non sussiste l’obbligo di impiego, è pur vero che nella l. n. 68 del 1999 è sempre più spesso richiamata l’ipotesi che l’assunzione possa essere fatta anche ad opera di un soggetto non obbligato e, in tal caso, appare logico che un lavoratore assunto in via obbligatoria e poi licenziato in modo ingiustificato possa beneficiare delle medesime tutele, a prescindere dai requisiti dimensionali del datore di lavoro presso cui è stato avviato.

Per quanto riguarda i licenziamenti economici, infine, l’art. 10, comma 4, l. n. 68 del 1999, non indica quale sia la sanzione da riconnettere alla annullabilità del licenziamento operato in violazione della stessa norma, né si può rinvenire un riferimento specifico a tale disposizione nell’art. 18 St. lav., né nel d.lgs. n. 23 del 2015 o nella l. 223 del 1991.

Con riguardo all’ipotesi in cui il licenziamento illegittimo derivi da una procedura di licenziamento collettivo, appare corretto applicare la sanzione prevista dall’art. 5, comma 3, relativa alla violazione dei criteri di scelta, ovvero, per rinvio, quella di cui all’art. 18,

comma 4, St. lav..

Qualora l'art. 10, comma 4, risulti violato in esito a un licenziamento per giustificato motivo oggettivo, la sanzione applicabile sembra essere sempre quella prevista dall'art. 18, comma 7, il quale a sua volta rimanda anch'esso a quanto previsto dall'art. 18, comma 4, St. lav..

Con riguardo alle ipotesi rientranti nel campo di applicazione del d.lgs. n. 23 del 2015, ovvero per i lavoratori assunti dal 7 marzo 2015 in poi, la violazione dell'art. 10, comma 4, sembra dover condurre all'applicazione dell'art. 2, stante il richiamo operato dal comma 4 alle ipotesi in cui il giudice accerti il difetto di giustificazione per motivo consistente nella disabilità fisica o psichica del lavoratore, “*anche (ma non solo)* ai sensi degli articoli 4, comma 4 e 10, comma 3...”, mentre, a norma dell'art. 10 dello stesso decreto, alla violazione dei criteri di scelta in esito a una procedura per licenziamento collettivo il legislatore ha ricollegato la sanzione prevista dall'art. 3, comma 1, ovvero la estinzione del rapporto di lavoro con condanna del datore al pagamento di un'indennità di importo pari a 2 mensilità per ogni anno di servizio, ma comunque non inferiore a 4 e non superiore a 24 mensilità.

## **7. La tutela antidiscriminatoria**

Da quanto detto sinora emerge come, nell'impianto della l. n. 68 del 1999, gli strumenti di tutela offerti al lavoratore disabile sono circoscritti al verificarsi delle ipotesi ivi individuate in modo specifico. Pertanto, al verificarsi di certi eventi predeterminati, giudicati *ex ante* dal legislatore come meritevoli di una maggiore tutela, è la stessa legge ad offrire una migliore garanzia del posto di lavoro, aumentando gli oneri datoriali (obbligo di *repêchage*, obbligo di adottare gli accomodamenti ragionevoli), nonché prevedendo un regime sanzionatorio più severo in caso di licenziamento illegittimo (reintegra del lavoratore).

Tuttavia, occorre chiedersi come possa tutelarsi il lavoratore disabile di fronte alle altre situazioni sfavorevoli che si possono verificare nel corso del rapporto.

Bisogna considerare che per la persona disabile l'inserimento e l'integrazione in un'organizzazione produttiva sono tutt'altro che semplici e richiedono una maggiore collaborazione da parte del datore di lavoro.

Grazie all'influenza del diritto sovranazionale, la persona con disabilità gode di una tutela antidiscriminatoria fondata sull'obbligo datoriale di prevedere i c.d. *reasonable*

*accommodation*<sup>447</sup>.

Si tratta di misure individuali che il datore è tenuto ad adottare ove siano necessarie a far fronte alle particolari esigenze del disabile, al fine di porlo in una condizione di parità con gli altri lavoratori<sup>448</sup>.

La previsione di soluzioni ragionevoli rientra a pieno titolo nella definizione di collocamento mirato di cui all'art. 2, l. n. 68 del 1999, così come confermato dall'art. 1, lett. d), d.lgs. n. 151 del 2015; tale obbligo si aggiunge a quello di assunzione, completandolo, rafforzandolo, e donandogli una maggiore effettività, in quanto, a ben vedere, come emerge dalla specificazione della sua finalità antidiscriminatoria, esso rappresenta un modo per evitare gli assistenzialismi del passato.

Tuttavia, la sua applicazione pratica è tutt'altro che priva di questioni problematiche. Da un lato, l'adattamento del posto di lavoro comporta il sostenimento di un costo economico<sup>449</sup>, e dall'altro lato, la valutazione della ragionevolezza dell'onere datoriale postula una valutazione caso per caso delle condizioni aziendali e personali del lavoratore<sup>450</sup>.

La tutela antidiscriminatoria nasce dalla consapevolezza del legislatore europeo circa il fatto che un obiettivo di tale portata, ovvero la garanzia del diritto al lavoro per le persone con disabilità, non può essere raggiunto con la mera previsione normativa di un obbligo di impiego, ma che occorrono degli strumenti in grado di conferire effettività al precetto

---

<sup>447</sup> SPINELLI C., *La sfida degli "accomodamenti ragionevoli" per i lavoratori disabili dopo il Jobs Act*, in *Dir. lav. merc.*, 2017, 1, 39, 41; CENDON P., *Verso un nuovo diritto dei soggetti deboli*, in LA MACCHIA C. (a cura di), cit., 415 ss.

<sup>448</sup> V. l'art. 5, Direttiva 2000/78/CE, recepita in Italia con il d.lgs. 9 luglio 2003, n. 216, nonché l'art. 2 della Convenzione ONU del 2006, ratificata dall'Italia con la legge 3 marzo 2009, n. 18.

<sup>449</sup> V. l'art. 14, comma 4, lett. b), l. n. 68 del 1999, così come sostituito dall'art. 11, comma 1, lett. b), d.lgs. n. 151 del 2015, che prevede che il Fondo regionale per l'occupazione dei disabili possa erogare contributi per il *rimborso forfettario parziale* delle spese necessarie all'adozione di accomodamenti ragionevoli in favore dei *lavoratori con riduzione della capacità lavorativa superiore al 50 per cento*. Merita di essere segnalato anche l'art. 9, comma 6 *bis*, l. n. 68 del 1999, nella parte in cui prevede che i datori di lavoro devono trasmettere alla Banca dati del collocamento mirato le informazioni circa gli accomodamenti ragionevoli adottati.

<sup>450</sup> Alcune indicazioni sono contenute già nella Direttiva n. 78 del 2000; in particolare il Considerando n. 20 menziona, in via esemplificativa, la sistemazione dei locali o l'adattamento delle attrezzature, dei ritmi di lavoro, nonché la ripartizione dei compiti e la fornitura di mezzi di formazione o di inquadramento, mentre il Considerando n. 21 afferma che la valutazione circa gli oneri finanziari sproporzionati deve tenere conto dei costi finanziari o di altro tipo, delle dimensioni e delle risorse finanziarie del soggetto obbligato, e della possibilità di ottenere fondi pubblici o altre sovvenzioni. Fondamentali sono anche le indicazioni provenienti dalla Corte di Giustizia europea, v. tra le altre, Corte Giust., 11 aprile 2013, C-335/11 e 337/11, cit., da cui si ricava che gli accomodamenti ragionevoli possono consistere tanto in interventi di carattere materiale quanto in misura di carattere organizzativo, come la riduzione dell'orario di lavoro. Infine, a livello nazionale, si segnalano le indicazioni fornite dal Regolamento INAIL n. 258 del 2016 e dalla Circolare INAIL n. 51 del 2016, v. sul punto, SPINELLI C., *La sfida degli "accomodamenti ragionevoli" per i lavoratori disabili dopo il Jobs Act*, cit., 46

legale.

Si è già rilevato nel primo capitolo come l'ingresso nel mondo del lavoro delle persone con disabilità non possa realizzarsi in mancanza di una previa sensibilizzazione della società in tal senso, così che il ritardo del nostro Paese nel recepimento delle istanze europee ha inciso in modo negativo sulla effettività della disciplina del collocamento obbligatorio e sulla sua idoneità a raggiungere lo scopo che l'ha ispirata.

Di fatti, il principio di non discriminazione nei luoghi di lavoro per ragioni legate alla disabilità è entrato a far parte del nostro ordinamento grazie alla trasposizione della Direttiva n. 78 del 2000 ad opera del d.lgs. 9 luglio 2003 n. 216, così vietando qualsiasi discriminazione diretta o indiretta<sup>451</sup>, ponendo il rispetto del principio della parità di trattamento in capo a tutti i datori di lavoro sia pubblici che privati<sup>452</sup>, prevedendo al contempo una apposita tutela giurisdizionale per le vittime di discriminazioni<sup>453</sup>.

Tuttavia, l'obbligo di adottare gli accomodamenti ragionevoli è stato recepito in un momento successivo<sup>454</sup>. Senonché è la stessa norma a prevedere un limite alla sua portata, stabilendo che i datori di lavoro pubblici provvedano a darvi attuazione, ma “senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente”.

Ad ogni modo la tutela antidiscriminatoria riveste un ruolo centrale, in quanto funge da normativa di chiusura del sistema; senza considerare che per coloro che sono esclusi dal campo di applicazione della l. n. 68 del 1999 essa rappresenta l'unica forma di tutela specifica apprestata dall'ordinamento.

Al fine di garantirne l'effettività e consentire alla persona con disabilità di potersi difendere da atteggiamenti discriminatori, il legislatore ha previsto uno strumento

---

<sup>451</sup> V. le definizioni di discriminazione diretta e indiretta contenute nell'art. 2, d.lgs. n. 216 del 2003, nonché la precisazione di cui all'art. 3, comma 3, così come modificato dall'art. 8 *septies*, comma 1, lett. a), n. 2), d.l. 8 aprile 2008, n. 59, conv. con modif. nella l. 6 giugno 2008, n. 101.

<sup>452</sup> La tutela antidiscriminatoria è posta a protezione di tutti i lavoratori disabili anche di coloro che non rientrano nel campo di applicazione della l. n. 68 del 1999 e, allo stesso modo, anche il divieto di discriminazione opera anche nei confronti dei datori di lavoro non soggetti all'obbligazione di impiego.

<sup>453</sup> Il divieto di discriminazione è esteso a tutti i momenti della vita lavorativa di un soggetto, sia che la discriminazione si manifesti in occasione dell'accesso all'occupazione, durante il rapporto di lavoro anche in relazione agli avanzamenti di carriera, in relazione all'accesso a tutti i tipi e livelli di orientamento e formazione personale, nonché con riguardo alla affiliazione e alle attività delle organizzazioni delle parti sociali.

<sup>454</sup> La norma è stata inserita nel d.lgs. n. 216 del 2003, all'art. 3, comma 3 *bis*, con l'art. 9, comma 4 *ter*, d.l. 28 giugno 2013, n. 76, conv. con modif. nella legge 9 agosto 2013, n. 99, a seguito della condanna da parte della Corte di Giustizia europea nei confronti dell'Italia, v. Corte Giust., 4 luglio 2013, C-312/11, cit.

giurisdizionale *ad hoc*<sup>455</sup>.

L'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011 prevede un rito sommario di cognizione con peculiarità legate alla tipologia delle cause a cui è dedicato. In particolare è prevista la competenza territoriale del giudice del luogo ove ha il proprio domicilio il lavoratore discriminato; la possibilità per le parti, in primo grado, di stare in giudizio personalmente; nonché che l'onere della prova dell'insussistenza di comportamenti discriminatori spetta al datore di lavoro quando il lavoratore abbia allegato elementi di fatto, anche solo desunti da dati di carattere statistico, atti a far presumere la discriminazione<sup>456</sup>.

Tuttavia, la violazione della normativa antidiscriminatoria, in cui rientra anche la violazione dell'obbligo di adottare i c.d. "accomodamenti ragionevoli", non da necessariamente titolo all'adozione effettiva delle misure in questione, potendo portare semplicemente a rimedi di tipo risarcitorio, per loro natura talvolta inadeguati a eliminare la lesione delle situazione soggettiva<sup>457</sup>.

In particolare l'art. 28, comma 5, d.lgs. n. 150 del 2011 prevede che "con l'ordinanza che definisce il giudizio il giudice può condannare il convenuto al risarcimento del danno anche non patrimoniale e ordinare la cessazione del comportamento, della condotta o dell'atto discriminatorio pregiudizievole, adottando, anche nei confronti della pubblica amministrazione, ogni altro provvedimento idoneo a rimuoverne gli effetti. Al fine di impedire la ripetizione della discriminazione, il giudice può ordinare di adottare, entro il termine fissato nel provvedimento, un piano di rimozione delle discriminazioni accertate".

Sotto questo aspetto, con riguardo all'obbligo di adottare gli accomodamenti ragionevoli, essendo un obbligo positivo, la sua violazione dovrebbe portare, una volta accertata da parte del giudice la proporzionalità rispetto oneri economici richiesti per la loro

---

<sup>455</sup> La tutela giurisdizionale dei diritti delle persone con disabilità vittime di discriminazioni è regolata dall'art. 4, comma 2, d.lgs. 9 luglio 2003, n. 216 per quanto concerne il diritto del lavoro, e più in generale dalla legge 1° marzo 2006, n. 67, entrambi modificati dal d.lgs. 1° settembre 2011, n. 150. Sul procedimento *ante* riforma del 2011, v. ROMEO C., *La tutela del lavoratore disabile discriminato*, in *Lav. giur.*, 2008, 1, 5 ss.; ID., in LA MACCHIA C. (a cura di), cit., 363 ss.; PARROTTA D., *Brevi osservazioni sul processo giurisdizionale per la tutela discriminatoria*, in LA MACCHIA C. (a cura di), cit., 445 ss.; BALDI LAZZARI S., *Misure per la tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazioni*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2007, 1-2, 3; TUCCI G., *La discriminazione contro il disabile: i rimedi giuridici*, cit., 1 ss.; PASQUALETTO E., *La dubbia natura cautelare del procedimento per la repressione delle discriminazioni sul lavoro*, in *Lav. giur.*, 2009, 3, 269 ss.; MARUFFI R., *Le nuove norme sulla tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazioni*, in *Riv. dir. proc.*, 2007, 123 ss.; DE MARZO G., *La nuova disciplina contro le discriminazioni in danno dei disabili*, in *Foro it.*, 2006, 1206 ss.

<sup>456</sup> Trib. Roma, 23 marzo 2016, ord., in *Riv. giur. lav.*, 2016, 3, 386 ss., con nota di VALENZI I., *Funzione del dato statistico e inversione dell'onere della prova nel caso della discriminazione per handicap*.

<sup>457</sup> V. l'art. 28, commi 5, 6 e 7, d.lgs. n. 150 del 2011. Sul punto v., BARBERA M., *Le discriminazioni basate sulla disabilità*, cit., 116.

attuazione in base al caso concreto, a una condanna del datore di lavoro a porre in essere tali soluzioni, consentendo inoltre al lavoratore la possibilità di ottenere, in mancanza di adempimento, la tutela in forma specifica, al fine di garantire una maggiore effettività dei suoi diritti<sup>458</sup>.

Di fatti, dalla mancata adozione degli accomodamenti al posto di lavoro potrebbe derivare per il lavoratore l'impossibilità di rendere la prestazione lavorativa o comunque una maggiore gravosità delle condizioni di lavoro, con inevitabili ripercussioni sulla sua integrità psico-fisica che il datore di lavoro è tenuto a tutelare a norma dell'art. 2087 c.c..

### **8. Riflessioni conclusive. La necessità di ripartire dalla persona con disabilità.**

A questo punto, occorre chiedersi se l'impianto normativo nel suo complesso abbia realizzato la garanzia del diritto al lavoro per le persone con disabilità prevista e riconosciuta dalla nostra Costituzione.

Come si è avuto modo di mettere in luce nei precedenti capitoli, nell'impianto della legge n. 68 del 1999 le persone con disabilità sono considerate quali "beneficiarie" della disciplina protezionistica ivi contenuta la quale attribuisce loro un ruolo quasi del tutto passivo<sup>459</sup>.

Di fatti, sono i datori di lavoro e, soprattutto, gli uffici pubblici che devono attivarsi e agire per realizzare il diritto delle persone con disabilità ad avere una occupazione adatta alle proprie condizioni e capacità.

L'attività richiesta all'aspirante lavoratore si esaurisce con l'iscrizione nelle apposite liste presso gli uffici competenti, così che il suo diritto al lavoro assume le vesti di una mera aspettativa che in molti casi diviene permanente.

Il soggetto è impotente di fronte al sistema del collocamento obbligatorio perché nel caso in cui non venga avviato al lavoro, e purtroppo questa è l'ipotesi statisticamente prevalente<sup>460</sup>, non può farci proprio nulla.

---

<sup>458</sup> SPINELLI C., *La sfida degli "accomodamenti ragionevoli" per i lavoratori disabili dopo il Jobs Act*, cit., 53; DOSSI G., *Poteri del giudice nell'azione giudiziaria antidiscriminazione: riflessioni sulla giurisprudenza italiana alla luce degli obblighi del diritto europeo*, in *Riv. giur. lav.*, 2014, 1, 117, 120

<sup>459</sup> Vi sono poche disposizioni che attribuiscono al disabile un ruolo attivo; tra queste, vi è il dovere di iscriversi nelle apposite liste per il collocamento ex art. 8; la facoltà di chiedere l'accertamento della compatibilità delle mansioni affidategli con l'aggravamento dello stato di salute ex art. 10; la facoltà di negare il consenso all'assunzione tramite convenzione ex art. 12 bis.

<sup>460</sup> Come conferma la *Settima relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 12 marzo 1999, n. 68*, reperibile al sito [www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it). La relazione, con riferimento al biennio 2012-2013, periodo contraddistinto da una crisi economica e occupazionale generale e duratura, ha evidenziato la ripresa di un *trend* negativo degli inserimenti lavorativi quantificati in n. 18.295 alla fine dell'anno 2013, a fronte di un rapporto tra lavoratori iscritti e avviati stimato al 26,9%. L'assunzione di lavoratori disabili da parte di aziende non soggetto all'obbligo di impiego, ovvero

Egli è un mero “spettatore” senza alcun potere nei confronti di chi è obbligato a garantirgli una occupazione.

Non essendo consentita l’assunzione diretta, l’unica cosa che il disabile può fare per favorire il proprio avviamento è puntare sulla formazione e l’aggiornamento professionale, ove tale possibilità sia prevista e assicurata a livello regionale o territoriale, e comunque senza alcuna garanzia di effettività<sup>461</sup>.

Solo a seguito dell’avviamento da parte dell’ufficio competente, la persona con disabilità diviene titolare di un diritto soggettivo al posto di lavoro, nonché destinatario di alcune forme di tutela previste dalla legge n. 68 del 1999, che gli consentono di agire per la preservazione o il miglioramento delle condizioni di lavoro, a cui si affianca un ulteriore strumento consistente in un’azione giudiziale *ad hoc* esperibile nel caso in cui egli sia vittima di una discriminazione.

In questo senso, la disciplina antidiscriminatoria funge da normativa di chiusura del sistema, offrendo una tutela anche ai disabili esclusi dal campo di applicazione della l. n. 68 del 1999.

Essa è stata introdotta nel nostro ordinamento grazie alle influenze derivate dal panorama internazionale e europeo; qui, infatti, il principio di non discriminazione e la garanzia della parità di trattamento e di opportunità hanno costituito il perno dell’evoluzione culturale, sociale e normativa in materia di diritto al lavoro delle persone con disabilità.

Si tratta di una tutela generale e inclusiva, che tutela tutti i tipi di *handicap*, indipendentemente dal grado di disabilità o dalla situazione da cui è originata la situazione di svantaggio, e che trova applicazione tutte le volte che un comportamento datoriale integri un ipotesi di discriminazione diretta o indiretta.

Nel complesso, seppure il sistema normativo possa considerarsi equo rispetto all’esigenza di contemperamento dei contrapposti interessi di rango costituzionale, il diritto al lavoro della persona disabile e la libertà d’impresa del soggetto obbligato, il problema maggiore rimane quello dell’efficacia e dell’effettività dello strumento del collocamento, intesa nel senso di raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Come mostrano i dati pubblicati nell’ultima relazione biennale presentata dalle Regioni al

---

nelle piccole imprese con meno di 15 dipendenti, è pari all’11% del totale degli avviamenti registrati. Inoltre, si è registrato un sensibile aumento del ricorso a forme di lavoro flessibili, soprattutto dei contratti a tempo determinato, utilizzati nel 57,7% dei casi, nonché del ricorso allo strumento delle sospensioni temporanee dell’obbligo di impiego per ragioni di crisi aziendali che ha interessato n. 10.348 posizioni di quote di riserva, v. *Presentazione*, 13 ss.

<sup>461</sup> Sul punto, v. *ut supra* cap. 3, sulle misure di politica attiva regionali e sulle attività di supporto al collocamento obbligatorio poste in essere da soggetti pubblici o privati e volte alla formazione e riqualificazione professionale delle persone con disabilità.

Parlamento, il tasso di occupazione è ancora molto sconcertante<sup>462</sup>.

Non solo. Anche con riguardo ai disabili collocati, i rapporti di lavoro sono caratterizzati da una certa precarietà, come dimostra l'elevato numero di contratti a tempo determinato e di risoluzioni<sup>463</sup>.

Appurato che fino ad oggi la garanzia del diritto al lavoro per le persone con disabilità non si è concretizzata se non in minima parte, occorre domandarsi se l'impianto normativo nel suo complesso possa ancora realizzarla.

Guardando ai più recenti interventi normativi sembrerebbe doversi dare una risposta positiva al quesito. Di fatti, il legislatore del 2015, pur avendo apportato modifiche, anche sostanziali, alla legge n. 68 del 1999, nonché all'apparato amministrativo, non sembra aver innovato il sistema così come già delineato nelle sue linee essenziali.

A ben vedere, l'evoluzione che sta avendo il collocamento obbligatorio riporta alla mente quanto avvenuto in passato in relazione a quello ordinario. Bisogna ricordare come con riguardo a quest'ultimo si sia passati, seppure in modo lento e progressivo, da un sistema caratterizzato da una gestione pubblica in regime di monopolio e in cui vigeva la regola generale della richiesta numerica, alla generalizzazione della richiesta nominativa e alla introduzione della regola dell'assunzione diretta, fino alla sua liberalizzazione con l'apertura del sistema a soggetti privati<sup>464</sup>.

La riforma del collocamento mirato non si è spinta fino a questo punto avendo, da una parte, generalizzato la facoltà di richiesta nominativa e, dall'altra parte, confermato la gestione monopolistica del sistema pubblico, anzi, su questo punto andando verso una ri-centralizzazione delle funzioni in capo allo Stato.

Nonostante emerga una certa consapevolezza dell'inefficacia del sistema, il legislatore, anziché proporre un cambio di prospettiva, ha preferito la strategia del rafforzamento dell'obbligo di impiego e del sistema pubblico di collocamento.

In particolare, esso ha agito in due direzioni; la prima di riforma del funzionamento del

---

<sup>462</sup> V. Appendice, allegato A, e in particolare la tabella 4, ove è riportato in percentuale il rapporto tra i soggetti disabili iscritti nelle liste per il collocamento e quelli avviati al lavoro. Secondo i dati risultanti dalla *VII Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 12 marzo 1999, n. 68 "norme per il diritto al lavoro dei disabili" per gli anni 2012 – 2013*, reperibile al sito internet [www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it), il tasso di occupazione a livello nazionale è stato del 2,60% nel 2012 e del 2,70% nel 2013.

<sup>463</sup> V. Appendice, allegato C, ove dai dati risultanti dalla *VII Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 12 marzo 1999, n. 68 "norme per il diritto al lavoro dei disabili" per gli anni 2012 – 2013*, reperibile al sito internet [www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it), emerge come circa il 50% dei rapporti di lavoro cessati sia costituito da assunzioni a tempo determinato e che le risoluzioni rappresentano circa un terzo degli avviamenti.

<sup>464</sup> A tal proposito, si ricorda che il nostro Paese ricevette una condanna da parte della Corte di Giustizia per aver mantenuto un sistema di collocamento lavorativo pubblico centralizzato non in grado di raggiungere le finalità per cui era stato istituito.

sistema amministrativo preposto alla gestione del collocamento e di ampliamento del ruolo dello Stato e delle Regioni per favorire l'efficacia della normativa nazionale; il secondo, invece, di revisione della normativa del collocamento obbligatorio in un'ottica di rafforzamento degli obblighi che da essa derivano. In questo senso, da una parte, al fine di incentivare i datori di lavoro all'assunzione delle persone con disabilità, è stata generalizzata la facoltà di scelta del lavoratore da assumere (la c.d. richiesta nominativa) ed è stata riformulata la disciplina delle agevolazioni economiche, seppure ancora limitata sia da un punto di vista quantitativo che temporale, nonché strettamente legata alla disponibilità delle risorse economiche degli appositi Fondi nazionali e regionali, mentre dall'altro lato è stato inasprito l'apparato sanzionatorio, tuttavia senza prevedere misure di controllo più adeguate. Inoltre, l'art. 1 del d.lgs. n. 151 del 2015 ha ridisegnato ulteriori obiettivi da perseguire e individuato gli strumenti necessari a tal fine, delegando a uno o più decreti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali il compito di darvi attuazione<sup>465</sup>.

In attesa dei decreti ministeriali, l'unica osservazione che può farsi è che la realizzazione di tali obiettivi appare frenata già in partenza dal fatto che per la loro realizzazione non saranno messe a disposizione nuove e ulteriori risorse finanziarie<sup>466</sup>, nonché dalla mancanza di misure di potenziamento dei controlli circa l'adempimento degli obblighi di impiego, tuttora rimessi nelle mani degli attuali Ispettorati del Lavoro.

Al fine di monitorare gli effetti della riforma sarà fondamentale non solo l'attività svolta dall'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità, già istituito dal 2009, ma anche l'opera di monitoraggio delle Banche dati previste dall'art. 9, comma 6 *bis*, l. n. 68 del 1999, soprattutto al fine di verificare gli effetti prodotti dalla generalizzazione della modalità di richiesta nominativa.

In proposito, una conseguenza che appare prevedibile, se non inevitabile, è che di fatto vi sarà una definitiva emarginazione dal mondo del lavoro dei soggetti affetti da disabilità gravi.

Tale esclusione "di fatto" non risulta giustificata. In uno stato in cui i diritti sociali sono affermati nella Costituzione quali diritti fondamentali garantiti in modo da realizzare

---

<sup>465</sup> Ci si riferisce alla promozione di una rete di comunicazione integrata tra i vari servizi e enti del territorio; la promozione del coinvolgimento delle parti sociali, delle associazioni e delle organizzazioni del settore sociale; l'adeguamento delle modalità di valutazione della disabilità secondo il modello internazionale bio-psico-sociale; metodi più efficaci per l'analisi dei posti di lavoro disponibili, tenendo conto dell'obbligo di adottare soluzioni ragionevoli che consentano al lavoratore di operare in condizioni di parità con gli altri soggetti; l'istituzione di un responsabile per l'inserimento lavorativo nei luoghi di lavoro con il compito di assistere la persona disabile e risolvere i problemi legati allo svolgimento della prestazione lavorativa; nonché un monitoraggio finalizzato a individuare buone pratiche di inclusione lavorativa delle persone con disabilità.

<sup>466</sup> V. art. 1, comma 2, d.lgs. n. 151 del 2015.

l'uguaglianza sostanziale tra le persone, non è accettabile il sacrificio di questa categoria di persone che, più svantaggiata rispetto ad altri, anziché ricevere maggiore tutela, è privata anche di quel minimo di garanzie che potevano derivare dal fatto che con la chiamata numerica gli uffici competenti avevano maggiore possibilità di distribuire in modo più equo le occasioni di lavoro.

Pertanto, volendo continuare nella direzione tracciata dal legislatore, occorre un intervento mirato in grado di controbilanciare tali effetti attraverso un'efficace rete di politiche attive del lavoro, che *devono* essere poste in essere da parte delle amministrazioni dello Stato, anche a livello territoriale, attraverso misure di collaborazione con cooperative sociali e altri istituti e organismi del settore sociale, nonché con le rappresentanze sindacali dei lavoratori, che, anche attraverso lo stanziamento delle necessarie risorse finanziarie, siano idonee a riequilibrare la situazione in un'ottica di uguaglianza, di tutela anti-discriminatoria, e soprattutto di rispetto della prescrizione di cui all'art. 38, comma 3, Cost. che attribuisce allo Stato il compito di predisporre gli strumenti necessari a garantire l'avviamento al lavoro di tutte le persone con disabilità che non siano inabili al lavoro.

Tuttavia, a mio avviso, ciò che occorre è un vero cambiamento di prospettiva.

Il nostro sistema si fonda ancora più sul dovere di collaborazione e di solidarietà del datore di lavoro e sulle capacità gestionali dell'apparato pubblico, che su reali diritti ed esigenze della persona con disabilità.

Ciò non ha permesso di abbandonare del tutto una concezione assistenzialistica del collocamento obbligatorio e ha impedito di andare verso una visione più moderna, egualitaria e propositiva, incentrata sulla persona con disabilità.

Per tali ragioni, al fine di realizzare una maggiore garanzia del diritto al lavoro per le persone con disabilità occorre uscire dalla logica di un meccanismo macchinoso, rigido e caratterizzato da regole *standard* "di categoria" che per loro natura non possono adattarsi a soggetti con esigenze particolari e con caratteristiche anche molto differenti a seconda delle diverse tipologie e gradi di disabilità.

Al contrario, credo che la garanzia del diritto al lavoro delle persone con disabilità possa realizzarsi solo in un sistema che ponga al centro la stessa persona da tutelare. La persona con disabilità deve essere il fondamento del sistema normativo.

L'attuale apparato normativo non prende davvero in carico la persona con disabilità, la sua situazione personale, le sue esigenze e le sue aspirazioni, così come non prevede strumenti volti a migliorarne le sue inclinazioni e capacità professionali.

Di fatti sebbene a livello territoriale è possibile ritrovare servizi di ausilio al collocamento

che si prefiggono tale obiettivo si tratta pur sempre di iniziative locali, che non formano oggetto di un obbligo imposto dalla legge e per questo non sono diffuse su tutto il territorio nazionale.

Per altro gli effetti positivi che da tali iniziative potrebbero derivare risultano comunque mitigati dal fatto che il soggetto anche dopo aver compiuto un percorso personale in grado di accrescerne le potenzialità viene poi immesso in modo statico in liste di graduatorie formulate sulla base di criteri per lo più economici, senza valorizzare l'attività compiuta e le sue esperienze.

Prendere in carico la persona con disabilità significa accompagnare quel soggetto nella ricerca di un'occupazione adeguata e indirizzarlo verso il luogo di lavoro adatto, che sia il mercato del lavoro ordinario o che sia il c.d. terzo settore, senza guardare ai due segmenti come mondi chiusi e non comunicanti; anzi non è detto che un'esperienza di lavoro sociale non possa costituire un passaggio prima dell'ingresso nel mondo del lavoro.

Ripensare al sistema per il diritto al lavoro delle persone con disabilità in funzione dei suoi beneficiari consentirebbe anche una migliore diffusione della c.d. cultura dell'*handicap* nella società.

Per queste ragioni, la centralità del soggetto disabile all'interno della disciplina normativa volta ad assicurargli il diritto al lavoro deve essere il presupposto e il fondamento da cui ripartire.



## APPENDICE

### ALLEGATO A

#### DATI STATISTICI RELATIVI ALLE PERSONE CON DISABILITÀ IN CERCA DI UN'OCCUPAZIONE E AVVIATE AL LAVORO A LIVELLO NAZIONALE<sup>467</sup>

##### Tabella 1

Numero di persone con disabilità a livello nazionale iscritte nelle liste per il collocamento obbligatorio.

<b>Lavoratori iscritti</b>	<b>2006</b>	<b>2009</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Con disabilità	648.785	706.568	644.029	728.326	676.775
Altre categorie protette	54.683	44.717	38.118	49.233	42.300
<b>Totale</b>	<b>703.468</b>	<b>751.285</b>	<b>682.147</b>	<b>777.559</b>	<b>719.075</b>

##### Tabella 2

Numero di persone con disabilità a livello nazionale avviate al lavoro.

<b>Tipo di avviamento</b>	<b>2006</b>	<b>2009</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Con avviamento numerico	2.781	1.855	1.612	1.628	1.111
Per richiesta nominativa	14.136	8.561	9.051	8.171	7.594
Tramite convenzione	14.176	10.004	11.360	8.854	8.252
<b>Totale</b>	<b>31.093</b>	<b>20.420</b>	<b>22.023</b>	<b>19.114</b>	<b>18.295</b>

<sup>467</sup> Sono stati presi in considerazione i dati statistici Istat riferiti agli anni dal 2006 al 2011 e consultabili al sito internet <http://dati.disabilita-incifre.it>, integrati e aggiornati con i dati relativi agli anni 2012 e 2013, risultanti dalla VII Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 12 marzo 1999, n. 68 "norme per il diritto al lavoro dei disabili" per gli anni 2012 – 2013, redatta dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ai sensi dell'art. 21, l. n. 68 del 1999 e sulla base dell'attività di indagine realizzata dall'ISFOL, reperibile al sito internet [www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it). L'arco di tempo preso in considerazione consente di vedere i risultati portati dalla legge n. 68 del 2000 dopo qualche anno dalla sua emanazione (ciò in quanto ogni riforma, soprattutto quando molto innovativa rispetto al passato, ha inevitabilmente bisogno di un "periodo di assestamento" prima di poter mostrare i propri risultati e, in ogni caso, dati più attendibili riferiti alla sua applicazione), e fino a prima degli ultimi interventi normativi avvenuti dapprima con la legge n. 92 del 2012 e da ultimo ad opera del d.lgs. n. 151 del 2015.

Tabella 3

Numero di lavoratori disabili avviati al lavoro suddivisi tra le aree geografiche del Paese.

<b>Area geografica</b>	<b>2006</b>	<b>2009</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Nord-ovest	10.331	6.428	7.289	7.025	4.657
Nord-est	8.806	5.471	7.564	4.556	7.071
Centro	5.978	4.557	4.761	4.441	4.056
Sud e isole	5.978	3.964	2.409	3.092	2.511
<b>Totale</b>	<b>31.093</b>	<b>20.420</b>	<b>22.023</b>	<b>19.114</b>	<b>18.295</b>

Tabella 4

Tasso di occupazione relativo alle persone con disabilità.

<b>Anno</b>	<b>Tasso di occupazione (%)</b>
2006	4,80%
2009	2,90%
2011	3,40%
2012	2,60%
2013	2,70%
-	-

Tabella 5

Numero di lavoratori disabili avviati al lavoro nelle imprese con meno di 15 dipendenti.

<b>Anno</b>	<b>Tasso di occupazione (%)</b>
2006	8%
2009	9,5%
2011	12%
2012	10,5%
2013	11,6%
-	-

## ALLEGATO B

### TABELLE RIEPILOGATIVE DEI DATI STATISTICI RELATIVI ALLE PERSONE CON DISABILITÀ IN CERCA DI UN'OCCUPAZIONE E AVVIATE AL LAVORO IN FRIULI-VENEZIA GIULIA, LOMBARDIA, EMILIA ROMAGNA, MARCHE E CAMPANIA<sup>468</sup>

Tabella 1

Numero di persone con disabilità iscritte nelle liste per il collocamento obbligatorio e avviate al lavoro nella Regione Lombardia.

Regione Lombardia			
Anni	Lavoratori iscritti	Lavoratori collocati	Rapporto in %
2006	45.141	6.431	14,25%
2009	48.870	3.721	7,60%
2011	52.820	4366	8,25%
2012	59.541	4700	6,90%
2013	38.018	2.815	6,40%

*\* Gli avviamenti tramite convenzione rappresentano circa il doppio rispetto alle altre modalità di avviamento. Nell'anno 2013 si è registrato l'1% di avviamenti presso datori di lavoro non obbligati; mentre risultano quasi assenti sanzioni comminate per ritardo nell'invio del prospetto informativo o per inadempimento agli obblighi di assunzione.*

<sup>468</sup> I dati statistici presi in considerazione, reperibili al sito internet <http://dati.disabilitàincifre.it>, sono i dati Istat riferiti agli anni dal 2006 al 2011, integrati e aggiornati con i dati relativi agli anni 2012 e 2013, risultanti dalla VII Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 12 marzo 1999, n. 68 "norme per il diritto al lavoro dei disabili" per gli anni 2012 – 2013, redatta dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ai sensi dell'art. 21, l. n. 68 del 1999 e sulla base dell'attività di indagine realizzata dall'ISFOL, reperibile al sito internet [www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it). Il numero di lavoratori iscritti tiene conto sia dei soggetti disabili che di quelli ex art. 18, l. n. 68 del 1999, mentre il numero di lavoratori avviati comprende i dati relativi alle richieste numeriche, nominative, e agli avvii tramite convenzione. L'arco di tempo preso in considerazione a partire dal 2006 consente di vedere l'andamento dei livelli occupazionali prima e durante gli anni della crisi economica. La scelta in merito ai dati regionali da riportare al fine della comparazione è stata operata sulla base della virtuosità delle Regioni e del grado di innovatività delle normative regionali.

Tabella 2

Numero di persone con disabilità iscritte nelle liste per il collocamento obbligatorio e avviate al lavoro nella Regione Friuli Venezia Giulia.

<b>Regione Friuli Venezia Giulia</b>			
<b>Anni</b>	<b>Lavoratori iscritti</b>	<b>Lavoratori collocati</b>	<b>Rapporto in %</b>
2006	7.273	909	12,50%
2009	8.163	521	6,40%
2011	8.324	680	8,20%
2012	8.052	851	10,50%
2013	8.397	664	7,90%

*\* Gli avviamenti tramite convenzione risultano aumentati negli ultimi anni, superando, ma non di molto, gli avviamenti su richiesta nominativa. Nell'anno 2013 si è registrato l'1% di avviamenti presso datori di lavoro non obbligati; mentre risultano quasi assenti sanzioni comminate per ritardo nell'invio del prospetto informativo o per inadempimento agli obblighi di assunzione.*

Tabella 3

Numero di persone con disabilità iscritte nelle liste per il collocamento obbligatorio e avviate al lavoro nella Regione Emilia Romagna

<b>Regione Emilia Romagna</b>			
<b>Anni</b>	<b>Lavoratori iscritti</b>	<b>Lavoratori collocati</b>	<b>Rapporto in %</b>
2006	26.423	3.720	14%
2009	33.154	2.908	8,80%
2011	36.766	3.415	9,30%
2012	42.545	3.468	8,10%
2013	45.523	16.098	35,35%

*\* Gli avviamenti tramite convenzione risultano aumentati negli ultimi anni, ma restano in linea con il numero di avviamenti su richiesta nominativa. Nell'anno 2013 si è registrato l'1% di avviamenti presso datori di lavoro non obbligati; mentre risultano applicate circa n. 50 sanzioni comminate per ritardo nell'invio del prospetto informativo o per inadempimento agli obblighi di assunzione.*

Tabella 4

Numero di persone con disabilità iscritte nelle liste per il collocamento obbligatorio e avviate al lavoro nella Regione Marche

<b>Regione Marche</b>			
<b>Anni</b>	<b>Lavoratori iscritti</b>	<b>Lavoratori collocati</b>	<b>Rapporto in %</b>
2006	12.742	1.149	9%
2009	15.865	609	3,80%
2011	15.449	951	6,15%
2012	14.577	1.036	7,10%
2013	17.185	1.039	6%

*\* Gli avviamenti tramite convenzione risultano di molto superiori rispetto agli avviamenti su richiesta nominativa. Nell'anno 2013 si è registrato lo 0,1% di avviamenti presso datori di lavoro non obbligati; mentre risultano quasi assenti sanzioni comminate per ritardo nell'invio del prospetto informativo o per inadempimento agli obblighi di assunzione.*

Tabella 5

Numero di persone con disabilità iscritte nelle liste per il collocamento obbligatorio e avviate al lavoro nella Regione Campania

<b>Regione Campania</b>			
<b>Anni</b>	<b>Lavoratori iscritti</b>	<b>Lavoratori collocati</b>	<b>Rapporto in %</b>
2006	156.272	1.324	0,85%
2009	130.534	768	0,60%
2011	148.037	882	0,60%
2012	57.830	381	0,65%
2013	58.886	359	0,60%

*\* Il numero dei soggetti avviati su richiesta nominativa è superiore rispetto agli avviamenti con convenzione. Nell'anno 2013 si è registrato lo 0,03% di avviamenti presso datori di lavoro non obbligati; mentre risultano quasi assenti sanzioni comminate per ritardo nell'invio del prospetto informativo o per inadempimento agli obblighi di assunzione.*

## ALLEGATO C

### TABELLE RIEPILOGATIVE DEI DATI STATISTICI RELATIVI ALLE RISOLUZIONI DEI RAPPORTI DI LAVORO DELLE PERSONE CON DISABILITÀ AVVIATE AL LAVORO IN VIA OBBLIGATORIA<sup>469</sup>

Tabella 1

Risoluzioni di rapporti di lavoro di lavoratori con disabilità per tipologia contrattuale a livello nazionale.

<b>Tipologie contrattuali</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Tempo indeterminato	3.587	2.834
Tempo determinato	3.680	2.448
Altre tipologie contrattuali	404	256
<b>Totale</b>	<b>7.671</b>	<b>5.538</b>

Tabella 2

Risoluzioni di rapporti di lavoro di lavoratori con disabilità per area geografica.

<b>Area geografica</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Nord-ovest	2.783	1.444
Nord-est	2.758	2.813
Centro	859	897
Sud	1.271	384
<b>Totale</b>	<b>7.671</b>	<b>5.538</b>

Tabella 3

Risoluzioni di rapporti di lavoro con lavoratori disabili rispetto agli avviamenti effettuati.

<b>Anno</b>	<b>Avviamenti</b>	<b>Risoluzioni</b>
2012	19.114	7.671
2013	18.295	5.538
-	-	-

<sup>469</sup> I dati statistici presi in considerazione sono i riferiti al biennio 2012-2013, risultanti dalla *VII Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 12 marzo 1999, n. 68 "norme per il diritto al lavoro dei disabili" per gli anni 2012 – 2013*, redatta dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ai sensi dell'art. 21, l. n. 68 del 1999 e sulla base dell'attività di indagine realizzata dall'ISFOL, reperibile al sito internet [www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it).

## ALLEGATO D

### TABELLE RIEPILOGATIVE DEI DATI STATISTICI RELATIVI AI DATORI DI LAVORO, PUBBLICI E PRIVATI, SOTTOPOSTI ALL'OBBLIGO DI ASSUNZIONE DI PERSONE CON DISABILITÀ<sup>470</sup>

Tabella 1

Imprese private soggette all'obbligo di assunzione, quote di riserva e posti di lavoro scoperti.

<b>Anno</b>	<b>Imprese private</b>	<b>Quote di riserva</b>	<b>Posti di lavoro scoperti</b>
2012	55.410	158.295	41.304
2013	38.800	117.136	26.739
-	-	-	-

Tabella 2

Datori di lavoro pubblici soggetti all'obbligo di assunzione, quote di riserva e posti di lavoro scoperti.

<b>Anno</b>	<b>Datori di lavoro pubblici</b>	<b>Quote di riserva</b>	<b>Posti di lavoro scoperti</b>
2012	3.578	76.770	12.989
2013	4.797	69.083	14.499
-	-	-	-

<sup>470</sup> I dati statistici presi in considerazione sono i riferiti al biennio 2012-2013, risultanti dalla *VII Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 12 marzo 1999, n. 68 "norme per il diritto al lavoro dei disabili" per gli anni 2012 – 2013*, redatta dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ai sensi dell'art. 21, l. n. 68 del 1999 e sulla base dell'attività di indagine realizzata dall'ISFOL, reperibile al sito internet [www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it).



## BIBLIOGRAFIA

- AGLIATA M., *La Corte di Giustizia torna a pronunciarsi sulle nozioni di "handicap" e "soluzioni ragionevoli" ai sensi della direttiva 2000/78/CE*, in *Dir. rel. ind.*, 2014, 1, 263
- ALAIMO A., *L'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (Anpal)*, in GHERA E.-GAROFALO D. (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Cacucci, Bari, 2016, 19
- ALES E., *La nuova disciplina del mercato del lavoro tra "decentramento controllato" e "liberalizzazione accentrata"*, in *Arg. dir. lav.*, 1998, 527
- ALES E., *Il servizio del "collocamento obbligatorio"*, in CINELLI M.-SANDULLI P. (a cura di), *Diritto al lavoro dei disabili. Commentario alla legge n. 68 del 1999*, Giappichelli, Torino, 2000, 287
- ALES E., *Diritto del lavoro, diritto della previdenza sociale, diritti di cittadinanza sociale: per un «sistema integrato» di microsistemi*, in *Arg. dir. lav.*, 2001, 981
- AMBROSI E.-D'AURIA M., *La L. n. 18 del 2009 di ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità*, in *Fam. pers. succ.*, 2009, 5
- ANSELMINI E.-JUGOLI A.R.-SACCO A., *Nuove prospettive nel reinserimento lavorativo del disabile*, in *Riv. inf. mal. prof.*, 2008, 3, 505
- ARRIGO G., *Federalismo e mercato del lavoro. Diritto e politiche del lavoro tra stato, regioni e unione europea*, in AA. VV., *Studi in onore di Giorgio Ghezzi*, Cedam, Padova, 2005, I, 83
- ARRIGO G., *Uguaglianza, parità e non discriminazione nel diritto dell'Unione europea, parte I*, in *Riv. giur. lav.*, 2016, 2, 457
- ARRIGO G., *Uguaglianza, parità e non discriminazione nel diritto dell'Unione europea, parte II*, in *Riv. giur. lav.*, 2016, 4, 895
- AVIO A., *La disciplina del rapporto di lavoro dei disabili obbligatoriamente assunti*, in CINELLI M.-SANDULLI P. (a cura di), *Diritto al lavoro dei disabili. Commentario alla legge n. 68 del 1999*, Giappichelli, Torino, 2000, 339
- AVIO A., *I lavoratori disabili tra vecchie e nuove discipline*, in BALLESTRERO M.V.-BALANDI G. (a cura di), *I lavoratori svantaggiati tra uguaglianza e diritto diseguale*, Il Mulino, Bologna, 2005, 155
- AVIO A., *sub Art. 11, l. 12 marzo 1999, n. 68*, in GRANDI M.-PERA G. (a cura di), *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, Cedam, Padova, 2009, 1530
- BALDASSARRE A., voce *Diritti sociali*, in *Enc. giur.*, vol. XI

- BALDI LAZZARI S., *Misure per la tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazioni*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2007, 1-2, 3
- BALLESTRERO M.V., *Riflessioni in tema di eguaglianza e discriminazioni*, in AA. VV., *Studi in onore di Giorgio Ghezzi*, Cedam, Padova, 2005, I, 127
- BANO F., voce *Cooperative sociali*, in *Dig. disc. priv. sez. comm.*, Agg., 2000, 232
- BANO F., *Il lavoro senza mercato. Le prestazioni di lavoro nelle organizzazioni "non profit"*, Il Mulino, Bologna, 2001
- BARBERA M., *Discriminazioni ed eguaglianza nel rapporto di lavoro*, Giuffrè, Milano, 1991
- BARBERA M., *Eguaglianza e differenza nella nuova stagione del diritto antidiscriminatorio comunitario*, in AA. VV., *Studi in onore di Giorgio Ghezzi*, Cedam, Padova, 2005, I, 231
- BARBERA M., *Le discriminazioni basate sulla disabilità*, in BARBERA M. (a cura di), *Il nuovo diritto antidiscriminatorio. Il quadro comunitario e nazionale*, Giuffrè, Milano, 2007, 77
- BARBIERI E. M., *Il divieto di discriminazione del dipendente a causa della disabilità del figlio secondo la Corte di Giustizia*, in *Giur. piem.*, 2008, 186
- BELFIORE C., *Sull'esecuzione specifica dell'obbligo di assumere i lavoratori appartenenti alle categorie protette*, in *Giur. mer.*, 1986, 4-5, 800
- BELLAVISTA A., *Assunzione obbligatoria*, in *Enc. dir.*, 1997, vol. I, agg., 158
- BELLAVISTA A., *Il protocollo sul welfare e il diritto al lavoro dei disabili*, in LA MACCHIA C. (a cura di), *Disabilità e lavoro*, Ediesse, Roma, 2009, 255
- BELLI R. (a cura di), *Libertà inviolabili e persone con disabilità*, Franco Angeli, Milano, 2000
- BELLOMO S., *Norme per il diritto al lavoro dei disabili (l. 12 marzo 1999, n. 68)*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2000, 6, 1353
- BELLUMAT S., *Il part-time nel collocamento obbligatorio*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2002, 4, 756
- BIAGI M., *Disabili e diritto al lavoro*, in *Guida lav.*, 1999, 9
- BIAGI M., *Il lavoro nella riforma costituzionale*, in *Dir. rel. ind.*, 2002, 2, 157
- BILE F., *Legittimità costituzionale della costituzione coattiva di rapporti di lavoro*, *Giust. civ.*, 1960, 167
- BOLEGO G., *Assunzioni obbligatorie e contratto di lavoro a termine: alcune importanti precisazioni*, in *Giust. civ.*, 1999, I, 2437

- BONCI C., *Appunti sulla pronuncia costitutiva del rapporto di lavoro ex art. 2932 c.c. in caso di inadempimento del contratto preliminare*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1993, 4, 757
- BONETTI P., *La parità di trattamento tra stranieri e cittadini nell'accesso al collocamento obbligatorio degli invalidi: quando la Corte Costituzionale decide di decidere*, in *Giur. cost.*, 1998, 6, 3772
- BONGIOVANNI V., *La tutela dei disabili tra Carta di Nizza e Convenzione delle Nazioni Unite*, in *Fam. dir.*, 2011, 3, 310
- BORDONE A., *Inidoneità sopravvenuta della prestazione e repêchage*, in *Riv. crit. dir. lav.*, 2007, 2, 508
- BOZZAO P., *Il collocamento mirato e le relative convenzioni*, in CINELLI M.-SANDULLI P. (a cura di), *Diritto al lavoro dei disabili. Commentario alla legge n. 68 del 1999*, Giappichelli, Torino, 2000, 191
- BROLLO M., *Le politiche del lavoro del Friuli Venezia Giulia*, in AA. VV., *Studi in onore di Giorgio Ghezzi*, Cedam, Padova, 2005, I, 331
- BRONZINI G., *L'Europa e il suo modello sociale: l'innovazione istituzionale alla prova*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2008, 97
- BRONZINI G.-CAMPANELLA P., *Introduzione* (al tema "Il lavoro tra bisogno e libertà: nuove povertà, reddito e attivazione, prospettive di inclusione sociale"), in *Riv. giur. lav.*, 2016, 4, 687
- BRUN S., *Avviamento al lavoro del disabile e responsabilità della p.a., tra vecchia a nuova disciplina del collocamento obbligatorio*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2004, 1, 32
- BRUZZI N., *La discriminazione fondata sulla disabilità: il principio di dignità come lente trifocale*, in *Resp. civ. prev.*, 2013, 3, 935
- BRUZZONE S., *Disabilità e part-time. Quali disposizioni legislative e contrattuali?*, in *Dir. rel. ind.*, 2008, 4, 1193
- BUFFA F., *La disciplina lavorativa e previdenziale per i diversamente abili*, Giuffrè, Milano, 2009
- BUFFA F., *La tutela in forma specifica dell'obbligo di concludere il contratto di lavoro*, in *Giust. civ.*, 2010, 5, 1117
- CAGETTI D., *Licenziamento collettivo e lavoratori invalidi assunti in regime di collocamento obbligatorio*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1999, II, 385
- CAIAFA A., *Avviamento obbligatorio al lavoro con provvedimento d'urgenza*, *Giur. mer.*, 1987, 3, 602
- CAIRO I., *Sul patto di prova stipulato con lavoratore invalido e sugli obblighi di forma e di motivazione del recesso*, in *Arg. dir. lav.*, 2011, 2, 385

- CALAFÀ L., *Le direttive antidiscriminatorie di “nuova generazione”: il recepimento italiano*, in *Studium Iuris*, 2004, 873
- CALAFÀ L., *Disabilità, discriminazione e molestia «associata»: il caso Coleman e l'estensione elastica del campo di applicazione soggettivo della direttiva 2000/78*, in *Riv. crit. dir. lav.*, 2008, 4, 1169
- CAMPANELLA P., *Sul licenziamento per sopravvenuta inidoneità psicofisica del lavoratore*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1997, 3, 614
- CAMPANELLA P., *Sull'applicabilità al lavoratore invalido della speciale procedura di esonero per inidoneità degli autoferrotramvieri*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2000, 3, 2, 438
- CAMPANELLA P., *Il libro bianco e il disegno di legge delega in tema di mercato del lavoro*, in *Lav. giur.*, 2002, 1, 5
- CAMPANELLA P., *Sicurezza sul lavoro e competenze legislative delle Regioni*, in *Giorn. dir. rel. ind.*, 2010, 415
- CANAVESI G., *Collocamento dei disabili e ruolo degli enti non profit nella legislazione statale*, in *Dir. lav. Marche*, 1999, 6, 193
- CANAVESI G., *Il collocamento dei disabili nelle pubbliche amministrazioni. Il quadro normativo e gli orientamenti giurisprudenziali*, in *Dir. lav. Marche*, 2007, 2-3, 247
- CANAVESI G., *Rapporto sociale, rapporto mutualistico e prestazione lavorativa del socio lavoratore di cooperativa*, in PERSIANI M. (diretto da), *I nuovi contratti di lavoro*, Utet, Torino, 2010, 823
- CANAVESI G., *La “Dote Lavoro” in Lombardia: un nuovo modello di politiche del lavoro?*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2011, 1, 59
- CANGEMI V., *Riflessioni sul licenziamento per inidoneità psico-fisica: tra ingiustificatezza e discriminatorietà*, in *Arg. dir. lav.*, 2016, 1, 164
- CAPONETTI B., *L'inserimento lavorativo dei disabili tra precarietà e disoccupazione*, in *Riv. giur. lav.*, 2015, 3, 456
- CAPURRO F., *La nuova disciplina in materia di avviamento obbligatorio*, in *Riv. crit. dir. lav.*, 1999, 3, 463
- CAPURRO F., *Collocamento obbligatorio e costituzione del rapporto ex art. 2932 c.c.: il caso dei centralinisti non vedenti come spunto per un riesame della tutela in forma specifica*, in *Riv. crit. dir. lav.*, 2004, 881
- CAPURSO G.-ZUCCOLO D., *L'attuazione delle convenzioni di cui all'art. 11, L. n. 68/1999 nella Regione Friuli-Venezia Giulia*, in *Lav. giur.*, 2002, 12, 1133
- CARBONE M.A., *Gli apprendisti sono computabili ai fini del collocamento mirato*, in *Riv. giur. lav.*, 2013, 2, 255

- CARINCI F., *Una scommessa per l'Europa: regionalizzazione dei servizi per l'impiego e apertura alla mediazione dei privati*, in *Dir. prat. lav.*, 1998, n. 11, inserto
- CARINCI F. (a cura di), *I servizi per l'impiego tra pubblico e privato*, in *Quad. dir. lav. e rel. ind.*, 1999, n. 22
- CAROLLO L., *La legge regionale campana per la qualità del lavoro*, in *Dir. rel. ind.*, 2010, 1, 241
- CARRIZOSA PRIETO E., *La discriminazione fondata sulla malattia del lavoratore*, in *Lav. dir.*, 2013, 2, 283
- CARUSO S.S., *Collocamento obbligatorio e disabile psichico: antinomie e prospettive*, in *Riv. inf. mal. prof.*, 2008, 2, 247
- CASALE D., *Approvazione della graduatoria di concorso come contratto preliminare che dà diritto di ottenere una sentenza costitutiva del rapporto di lavoro*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2002, 5, 777
- CASALE D., *Malattia, inidoneità psicofisica e handicap nella novella del 2012 sui licenziamenti*, in *Arg. dir. lav.*, 2014, 2, 401
- CASALE M.C.-GABRIELLI M.-GALLO M.-OSSICINI A., *I contributi medici in materia di riabilitazione*, in *Riv. inf. mal. prof.*, 2001, 3, 493
- CASANO L., *La riforma del mercato del lavoro nel contesto della "nuova geografia del lavoro"*, in *WP C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona»*, 2017, n. 338
- CATTANI M., *Sulla nozione di impresa agricola e su questioni in materia di distribuzione dell'onere della prova in tema di collocabilità di invalidi e di risarcimento del danno da licenziamento*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1998, II, 590
- CAVAGGIONI M., *Assegnazione di mansioni compatibili con lo stato di salute dell'invalido e organizzazione aziendale*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1996, II, 327
- CAVALLARO L., *Un caso interessante per la riflessione sulla nozione di giustificato motivo oggettivo di licenziamento: due opinioni*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2003, II, 689
- CENDON P., *Verso un nuovo diritto dei soggetti deboli*, in LA MACCHIA C. (a cura di), *Disabilità e lavoro*, Ediesse, Roma, 2009, 415
- CENTOFANTI S., *Il licenziamento dei lavoratori divenuti inabili durante il rapporto di lavoro*, in CINELLI M.-SANDULLI P. (a cura di), *Diritto al lavoro dei disabili. Commentario alla legge n. 68 del 1999*, Giappichelli, Torino, 2000, 179
- CIATTAGLIA S., *L'accesso dei disabili al pubblico impiego tra collocamento mirato e concorso pubblico*, in *Dir. lav. Marche*, 2007, n. 2-3, 280
- CIMAGLIA M.C., *Gli aspetti giuridici della legge sul diritto al lavoro dei disabili*, in *Lav. inf.*, 1999, 9, 11

- CIMAGLIA M.C., *L'esperienza applicativa dell'art. 14 del d.lgs. n. 276 del 2003*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2006, 1, 131
- CIMAGLIA M. C., «Niente su di noi senza di noi»: *la Corte di giustizia delinea il nuovo diritto al lavoro delle persone con disabilità*, in *Riv. giur. lav.*, 2013, 3, 399
- CIMAGLIA M. C., *Il sistema di protezione rafforzato delle persone con disabilità*, in *Riv. giur. lav.*, 2016, 3, 366
- CINELLI M., *Profili della disciplina del collocamento obbligatorio dopo la legge n. 68 del 1999*, in *Dir. lav. Marche*, 1999, 2-3, 210
- CINELLI M., *Profili del collocamento obbligatorio "riformato"*, in CINELLI M.-SANDULLI P. (a cura di), *Diritto al lavoro dei disabili. Commentario alla legge n. 68 del 1999*, Giappichelli, Torino, 2000, 5
- CINELLI M., *Insufficiente per la Corte di giustizia la tutela che l'Italia assicura ai lavoratori disabili: una condanna realmente meritata?*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2013, 935
- CINELLI M., «Salute» e «occupazione» nell'attuale quadro normativo del Jobs Act: *alcune considerazioni*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2015, 1, 439
- CINELLI M.-GIUBBONI S., *Cittadinanza, lavoro e diritti sociali. Percorsi nazionali ed europei*, Giappichelli, Torino, 2014
- CIUCCIOVINO S., *Art. 9*, in SANTORO PASSARELLI G.-LAMBERTUCCI P. (diretto da), *Norme per il diritto al lavoro dei disabili. Commentario*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2000, 6, 1405
- COLAPIETRO C., *Diritto al lavoro dei disabili e Costituzione*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2009, 124, 4, 607
- COLAPIETRO C., *L'inclusione sociale delle persone con disabilità: un imperativo costituzionale*, in *Non profit*, 2011, 2, 11
- CONTI G., *La nuova legge sulle assunzioni obbligatorie e la Costituzione*, in *Dir. lav.*, 1969, I, 186
- CORBO C., *Le riserve dei posti a favore dei disabili si applicano solo nel momento dell'accesso al lavoro e non anche in quello delle progressioni di carriera*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2007, 228
- CORBO C., *Le convenzioni per il diritto al lavoro dei disabili: natura, struttura, funzione e strumenti di tutela*, in *Arg. dir. lav.*, 2009, 2, 380
- CORREALE G., voce *Invalidi e mutilati*, in *Enc. giur.*, 1989, vol. XVII
- CORSINOVI C., *Ancora sui requisiti formali del recesso dal rapporto di lavoro in prova con soggetto avviato in regime di collocamento obbligatorio*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2003, 1, 83

- CORSO G., *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1981, 2, 755
- CORSO S. M., *Inidoneità sopravvenuta del lavoratore e limiti del “repêchage” secondo una recente sentenza della Cassazione*, in *Arg. dir. lav.*, 2011, 1, 146
- CORTESE G.-MATARRESE M.R.-SCELFO P., *Nuove prospettive nella valutazione delle capacità residue del disabile da lavoro: utilizzo della classificazione ICF dell’OMS*, in *Riv. inf. mal. prof.*, 3, 2011, 951
- CORTI M.- SARTORI A., *I decreti attuativi del Jobs Act: servizi per l’impiego e politiche attive (rinvio), Agenzia ispettiva unica, semplificazioni*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2016, 3, 3
- COSMAI P., *L’avviamento al lavoro dei disabili, anche psichici*, in *Lav. giur.*, 2014, 1, 58
- CRISAFULLI V., *Osservazione*, in *Giur. cost.*, 1961, 1070
- D’ANDREA A., *Le proposte della Commissione contro la discriminazione nell’Unione Europea*, in *Lav. prev. oggi*, 2000, 3, 429
- D’EUFEMIA G., *Ancora in tema di assunzione obbligatoria*, in *Dir. lav.*, 1968, I, 179
- D’HARMANT FRANCOIS A., *La nuova disciplina delle assunzioni obbligatorie: prime note*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1999, 1, 319
- D’ONGHIA M., LUCIANI V., OCCHINO A., *Introduzione*, in *Riv. giur. lav.*, 2016, 3, 489
- DABORMIDA R., *Un nuovo tipo di impresa mutualistica: la cooperativa sociale*, in *Le Società*, 1992, 9
- DE AMICIS A., *La L. 3 marzo 2009, n. 18 di ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità: i principi e le procedure*, in *Giur. mer.*, 2009, 2375
- DE ANGELIS F., *Obblighi infungibili e misure coercitive: questioni interpretative e soluzioni giurisprudenziali*, in *Rivista dell’esecuzione forzata*, 2015, 2, 157
- DE ANGELIS G., *Collocamento obbligatorio e patto di prova*, in *Giur. piem.*, 2000, 1, 153
- DE ANGELIS G., *Sulla risoluzione del rapporto, nel collocamento obbligatorio, per esito negativo della prova e contestuale motivazione*, in *Giur. piem.*, 2001, 1, 144
- DE LUCA G., *La Corte di Giustizia UE prende posizione sul licenziamento a causa dell’obesità*, in *Lav. giur.*, 2016, 2, 139
- DE LUCA M., *Norme per il diritto al lavoro dei disabili (l. 12 marzo 1999, n. 68)*, in *Foro it.*, 2000, V, 293
- DE MARZO G., *La nuova disciplina contro le discriminazioni in danno dei disabili*, in *Foro it.*, 2006, 1206 ss.
- DEGAN L.-TIRABOSCHI P., *Cooperative sociali e inserimento dei lavoratori svantaggiati*, in *Guida lav.*, 2003, 4, 52

- DEL PUNTA R., *Diritto del lavoro e terzo settore*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2001, 1, 329
- DEL PUNTA R., *Tutela e sicurezza del lavoro*, in *Lav. dir.*, 2001, 3, 431
- DELLI NOCI V., *Disciplina del contratto di assunzione obbligatoria al lavoro*, in *Giur. mer.*, 1992, 4-5, 805
- DI FRANCESCO M., *Ammissibilità del termine acausale per convenzione nell'assunzione del disabile*, in *Mass. giur. lav.*, 2010, 648
- DI LANDRO A.C., *La destinazione patrimoniale a tutela dei soggetti deboli. Riflessioni sulla l. 22 giugno 2016, n. 112, in favore delle persone con disabilità grave*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2017, 1, 47
- DI MAJO A., *La c.d. tutela specifica per violazione degli obblighi di assunzione*, in *Riv. giur. lav.*, 1979, 11, 951
- DI MAJO A., *Obbligo a contrarre*, in *Enc. giur.*, vol. XXI, Roma, 1990
- DI MARTINO G., *Sulla necessaria «partecipazione attiva» del datore di lavoro all'avviamento obbligatorio dei disabili ai sensi della l. n. 68/1999: insufficienza della mera richiesta numerica e ricorso a strumenti alternativi*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2015, 2, 41
- DI STASI A., *Il collocamento dei disabili nella pubblica amministrazione. Gli aspetti problematici ed il ruolo del legislatore*, in *Dir. lav. Marche*, 2007, 2-3, 272
- DI STASI A., *Il diritto al lavoro dei disabili e le aspettative tradite del "collocamento mirato"*, in *Arg. dir. lav.*, 2013, 4-5, 880
- DIGENNARO P., *Il licenziamento del lavoratore disabile tra modifiche normative e riscontri giurisprudenziali*, in *Lav. giur.*, 2015, 8-9, 859
- DONDI G., *Sul lavoro nelle cooperative sociali*, in *Riv. giur. lav.*, 1999, 1, 549
- DONDI G., *La disciplina della posizione del socio di cooperativa dopo la c.d. legge Biagi*, in *Arg. dir. lav.*, 2004, 63
- DONINI A., *Effettività dei servizi per l'impiego: forme e garanzie nella ricerca di lavoro*, in *Lav. dir.*, 2016, 2, 297
- DOSSI G., *Poteri del giudice nell'azione giudiziaria antidiscriminazione: riflessioni sulla giurisprudenza italiana alla luce degli obblighi del diritto europeo*, in *Riv. giur. lav.*, 2014, 1, 117
- ESPOSITO M., *Servizi e politiche per il lavoro nell'attuazione del «Jobs Act»: riforme, vincoli e necessità*, in *WP C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona»*, 2016, n. 306
- EVANGELISTI G. P., *Legittimità del rifiuto all'assunzione del lavoratore disabile*, in *Riv. giur. lav.*, 2009, 4, 789

- FANTINI L., sub *Art. 4*, in SANTORO PASSARELLI G.-LAMBERTUCCI P. (diretto da), *Norme per il diritto al lavoro dei disabili. Commentario*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2000, 6, 1373
- FAVIA M. R., *Il diritto all'assunzione del disabile "occupato" che partecipa ad un concorso pubblico*, in *Lav. giur.*, 2017, 1, 66
- FERNÁNDEZ MARTINEZ S., *Malattie croniche e licenziamento del lavoratore: una prospettiva comparata*, in *Dir rel. ind.*, 2015, 3, 750
- FERNÁNDEZ MARTINEZ S., *L'evoluzione del concetto giuridico di disabilità: verso un'inclusione delle malattie croniche?*, in *Dir. rel. ind.*, 2017, 1, 74
- FERRANTE V., *Le politiche attive del lavoro fra decentramento e accentrato: un dolce girotondo?*, in *Lav. dir.*, 2016, 2, 267
- FERRARESI M., *La recente giurisprudenza sul collocamento delle persone disabili: assestamenti del "diritto diseguale"*, in *Arg. dir. lav.*, 2012, 1, 309
- FERRARESI M., *L'obbligo di repêchage tra riforme della disciplina dei licenziamenti e recenti pronunce di legittimità*, in *Variazioni su temi di diritto del lavoro*, 2016, 4, 833
- FERRARO F., *Brevi appunti sull'annullabilità del licenziamento del disabile in violazione della quota di riserva*, in *Arg. dir. lav.*, 2015, 4-5, 1007
- FERRARO G., *Tutela dei disabili e poteri imprenditoriali*, in LA MACCHIA C. (a cura di), *Disabilità e lavoro*, Ediesse, Roma, 2009, 335
- FERRARO G. (a cura di), *I licenziamenti nel contratto «a tutele crescenti»*, in *Quad. arg. dir. lav.*, 2015, n. 14
- FILÌ V., *Ragionando sui servizi per l'impiego, diritto al lavoro e principio di leale collaborazione*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2003, 1, 331
- FILÌ V., *I servizi privati per il lavoro*, in GHERA E.-GAROFALO D. (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Cacucci, Bari, 2016, 95
- FILÌ V., *L'organizzazione e la gestione dei servizi per l'impiego nel d.lgs. n. 150/2015 alla luce della riforma costituzionale del 2016*, in *Riv. giur. lav.*, 2016, 3, 513
- FLAMMIA R., *Sui limiti contenuti nell'art. 41 della Costituzione*, in *Mass. giur. lav.*, 1958, 271
- FOGGETTI N., *Con la creazione dell'Osservatorio nazionale fatto il primo passo per adeguarsi alla disciplina*, in *Mass. giur. lav.*, 2009, 11, 35 ss.
- FOGGETTI N., *Ratificata la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità. Con la creazione dell'Osservatorio nazionale fatto il primo passo per adeguarsi alla disciplina*, in *Guida dir.*, 2009, 35

- FONTANA G., Sub Art. 7, *Accreditamenti*, in GRAGNOLI E.-PERULLI A. (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro e i nuovi modelli contrattuali. Commentario al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*, Cedam, Padova, 2004, 149
- FURLAN F., *La tutela costituzionale del cittadino portatore di handicap*, in CATTANEO C. (a cura di), *Terzo settore, statualità e solidarietà sociale*, Giuffrè, Milano, 2001, 231
- GALLOTTI D., *Il risarcimento del danno per mancata assunzione nel collocamento obbligatorio*, in *Lav. giur.*, 2009, 9, 919
- GARATTONI M., *Cooperative sociali ed inserimento dei lavoratori svantaggiati*, in GRAGNOLI E.-PERULLI A. (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro e i nuovi modelli contrattuali. Commentario al d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Cedam, Padova, 2004, 224
- GARILLI A., *Limiti al potere del datore di lavoro nell'assegnazione delle mansioni*, in LA MACCHIA C. (a cura di), *Disabilità e lavoro*, Ediesse, Roma, 2009, 283
- GAROFALO D., *La riforma del collocamento obbligatorio*, in GAROFALO M. G.-LAGALA C. (a cura di), *Collocamento e mercato del lavoro*, De Donato, Bari, 1982, 229
- GAROFALO D., *Il sistema del collocamento obbligatorio tra tutela dell'invalide e tutela dell'impresa*, in *Foro it.*, 1985, I, 536
- GAROFALO D., *Assunzioni obbligatorie*, in LISO F.-RUSCIANO M. (a cura di), *La revisione della normativa sul rapporto di lavoro*, Guida Editori, Napoli, 1987, I, 57
- GAROFALO D., voce *Lavoro (collocamento obbligatorio)*, in *Dig. disc. priv., sez. comm.*, 1992, vol. VIII, 129
- GAROFALO D., *Disabili e lavoro. Profilo oggettivo e sanzioni*, in *Dir. prat. Lav.*, 1999, n. 38, inserto, XVIII
- GAROFALO D., *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro. Dal collocamento al rapporto giuridico per il lavoro*, in CURZIO P. (a cura di), *Lavoro e diritti dopo il decreto legislativo 276/2003*, Cacucci, Bari, 2004, 31
- GAROFALO D., *L'iniziativa legislativa in tema di mercato del lavoro nel decennio 1991-2001*, in *Dir rel. ind.*, 2006, 4, 1090
- GAROFALO D., *Disabili e Regioni*, in *Adapt, Working Paper*, 2008, n. 53, 2, reperibile al sito internet [www.fmb.unimore.it](http://www.fmb.unimore.it).
- GAROFALO D., *Il sostegno all'occupazione dei soggetti svantaggiati*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2009, 1, 39
- GAROFALO D., voce *Disabili (lavoro dei)*, in *Dig. disc. priv., sez. comm.*, 2009, vol. IV, agg., 759

- GAROFALO D., *L'inserimento e l'integrazione lavorativa dei disabili tramite convenzione*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2010, 231
- GAROFALO D., *La legislazione regionale sul lavoro e sull'occupazione dell'ultimo decennio*, in *Dir. merc. lav.*, 2010, 3, 441
- GAROFALO D., *Le politiche del lavoro in Italia*, in *Annali 2014*, anno II, pubblicato in data 31 dicembre 2014 e reperibile al sito internet [www.annalidipartimentojonico.org](http://www.annalidipartimentojonico.org), 85
- GAROFALO D., *Le novità in tema di servizi per l'impiego e di politica attiva del lavoro*, in CARINCI F. (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi*. Atti del X seminario di Bertinoro-Bologna del 23 e 24 ottobre 2014, *Adapt Labour Studies*, e-book series n. 40, 2015, 320
- GAROFALO D., *Jobs Act e disabili*, in *Riv. dir. Sic. Soc.*, 2016, 1, 89
- GAROFALO D., *Riforma del mercato del lavoro e ricentralizzazione delle competenze*, in GHERA E.-GAROFALO D. (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Cacucci, Bari, 2016, 9
- GAROFALO D.-MISCIONE M. (a cura di), *La nuova disciplina del socio lavoratore di cooperativa*, Ipsoa, Milano, 2002
- GARZIA M. A., *Licenziamento collettivo e tutela del disabile*, in *Lav. prev. oggi*, 2016, 9-10, 527
- GAZZETTA C., *Sul rifiuto di avviamento obbligatorio per non corrispondenza della qualifica richiesta*, in *Lav. giur.*, 2007, 7, 712
- GHEIDO M.R.-CASOTTI A., *Utilizzo delle convenzioni: esclusioni, esoneri, compensazioni*, in *Dir. prat. lav.*, 2015, 39, 2213
- GHERA E., *Collocamento ed autonomia privata*, Jovene, Napoli, 1970
- GIANCATERINA F., *Come sono cresciute le persone con disabilità in Italia dal dopoguerra, fra buone leggi e pratiche a macchia di leopardo...*, in *Imp. soc.*, 2, 2010, 41
- GIGLIO G., *L'applicabilità della tutela ex art. 2932 c.c. in materia di assunzioni obbligatorie*, in *Dir. lav. Marche*, 2007, 2-3, 295
- GIOVANARDI C.A.-GUARNIERI G.-LUDOVICO G.-TREGLIA G., *Rifiuto all'assunzione di disabile per difformità rispetto alla qualifica richiesta dall'azienda*, in *Lav. giur.*, 2010, 9, 944
- GIRARDI G., *Collocamento obbligatorio: recesso dell'imprenditore durante la prova*, in *Lav. giur.*, 2000, 2, 141

- GIUBBONI S., *Esclusioni, esoneri parziali, compensazioni territoriali*, in CINELLI M.-SANDULLI P. (a cura di), *Diritto al lavoro dei disabili. Commentario alla legge n. 68 del 1999*, Giappichelli, Torino, 2000, 273
- GIUBBONI S., *Il licenziamento del lavoratore disabile tra disciplina speciale e tutela antidiscriminatoria*, in LA MACCHIA C. (a cura di), *Disabilità e lavoro*, Ediesse, Roma, 2009, 343
- GIUBBONI S., *Il licenziamento del lavoratore disabile tra disciplina speciale e tutela antidiscriminatoria*, in *Riv. crit. dir. lav.*, 2008, 2, 427, 431
- GIUBBONI S., *Sopravvenuta inidoneità alla mansione e licenziamento. Note per una interpretazione «adeguatrice»*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2012, 1, 291
- GIUBBONI S., *Il licenziamento per sopravvenuta inidoneità alla mansione dopo la legge Fornero e il Jobs Act*, in *WP C.E.S.D.L.E. «Massimo D'Antona»*, 2015, n. 261
- GIUBBONI S., *Disabilità, sopravvenuta inidoneità, licenziamento*, in *Riv. giur. lav.*, 2016, 3, 621
- GIUBILEO F., *Il modello di welfare occupazionale in Lombardia*, Emil, Bologna, 2013
- GIUFFRÈ A., *Obbligo di assunzione del lavoratore disabile: presupposti e conseguenze in caso di inadempimento*, in *Dir. rel. ind.*, 2009, 380
- GRAGNOLI E., *Collocamento privato ed attività dell'intermediario*, in *Dir. merc. lav.*, 1999, 2, 281
- GRAGNOLI E., *Funzioni pubbliche di collocamento e attività di Regioni e Province*, in *Lav. dir.*, 1999, 2, 261
- GRAGNOLI E., *La riduzione del personale fra licenziamenti individuali e collettivi*, in GALGANO F. (diretto da), *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, Padova, 2006
- GRAGNOLI E., *Il licenziamento per scarso rendimento e il giustificato motivo oggettivo*, in *Lav. giur.*, 2015, 1, 43
- GRAGNOLI E., *Il Collocamento obbligatorio e le politiche attive*, in *Riv. giur. lav.*, 2016, 3, 533
- GRANDI M., voce *Rapporto di lavoro*, in *Enc. dir.*, Milano, vol. XXXVIII, 1987, 318
- GRIFFO G., *La Convenzione internazionale ONU dei diritti delle persone con disabilità e gli sviluppi delle prospettive inclusive nei Paesi europei*, in *Imp. soc.*, 2010, 2, 52
- GUARISO A., *Sul principio di parità di trattamento tra lavoratori italiani ed extracomunitari*, in *Riv. crit. dir. lav.*, 1999, 2, 277
- GUGLIELMI S., *Recesso della prova con lavoratore invalido e diritto alla motivazione*, in *Dir. lav.*, 2001, 4, 317

- ICHINO P., *Il collocamento impossibile. Problemi e obiettivi della riforma del mercato del lavoro*, De Donato, Bari, 1982
- ICHINO P., *Diritto al lavoro e collocamento nella giurisprudenza costituzionale*, *Dir. lav. rel. ind.*, 1988, 23
- ICHINO P., *Sullo scarso rendimento come fattispecie anfibia, suscettibile di costituire al tempo stesso giustificato motivo oggettivo e soggettivo di licenziamento*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2003, II, 689
- INNESTI A., *La nozione di disabilità nel contesto italiano e internazionale*, in [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it), 16 maggio 2014
- LAFORGIA S., *Il trasferimento del lavoratore invalido: la complessa ponderazione degli interessi contrapposti*, in *Lav. giur.*, 2007, 178
- LAMBERTUCCI P., *Sulla tutela del diritto del lavoratore all'assunzione da parte di società Gepi*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1996, 1, 51
- LAMBERTUCCI P., *L'intervento pubblico nella mediazione tra domanda ed offerta di lavoro: dalla registrazione dell'assunzione alla promozione dell'occupazione*, in *Arg. dir. lav.*, 2000, 225
- LAMBERTUCCI P., *La disciplina del collocamento obbligatorio*, in AMOROSO G.-DI CERBO V.-MARESCA A. (a cura di), *Il diritto del lavoro, Vol. I, Costituzione, Codice civile e Leggi speciali*, in *Le fonti del diritto italiano*, Giuffrè, Milano, 2004, 956
- LAMBERTUCCI P., *Sub Art. 2, Definizioni*, in GRAGNOLI E.-PERULLI A. (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro e i nuovi modelli contrattuali. Commentario al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*, Cedam, Padova, 2004, 56
- LAMBERTUCCI P., *Il lavoratore disabile tra disciplina dell'avviamento al lavoro e tutela contro i licenziamenti: brevi note a margine dei provvedimenti attuativi del c.d. Jobs Act alla "prova" della disciplina antidiscriminatoria*, in *Arg. dir. lav.*, 2016, 6, 1147
- LASSANDARI A., *La disciplina del mercato del lavoro nel nuovo disegno costituzionale*, in *Riv. giur. lav.*, 2002, 1, 231
- LASSANDARI A., *Sub Art. 4, Agenzie per il lavoro*, in GRAGNOLI E.-PERULLI A. (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro e i nuovi modelli contrattuali. Commentario al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*, Cedam, Padova, 2004, 92
- LASSANDARI A., *La tutela immaginaria nel mercato del lavoro: i servizi per l'impiego e le politiche attive*, in *Lav. dir.*, 2016, 2, 237
- LELLA G., *Il difficile cammino della riforma dei servizi per il lavoro. Profili costituzionali, riforme istituzionali e attribuzione delle funzioni e dei compiti*

- amministrativi in materia di politiche attive del lavoro*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2016, 185
- LENGHI S., *Sopravvenuta inidoneità psico-fisica del lavoratore allo svolgimento delle mansioni, giustificato motivo obiettivo di licenziamento e obbligo di repêchage*, in *Dir. rel. ind.*, 2007, 1, 200
- LEPORE A., *Art. 3*, in SANTORO PASSARELLI G.-LAMBERTUCCI P. (diretto da), *Norme per il diritto al lavoro dei disabili. Commentario*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2000, 6, 1365 ss
- LETO G., *Norme per il diritto al lavoro del disabile: luci ed ombre*, in *Lav. prev. oggi*, 2007, 7, 1052
- LI DONNI M.P., *Comportamento del lavoratore e costituzione del rapporto di lavoro in materia di assunzioni obbligatorie*, in *Dir. lav.*, 1981, 5, 249
- LIMENA F., *L'accesso al lavoro dei disabili*, Cedam, Padova, 2004
- LIMENA F., *Il collocamento mirato dei soggetti disabili*, in CESTER C. (a cura di), *Il rapporto di lavoro subordinato: costituzione e svolgimento*, in CARINCI F. (diretto da), *Diritto del lavoro. Commentario*, Utet, Torino, 2007, vol. II, ed. II, 236
- LIMENA F., *La guerra dei poveri: disabili contro "vittime" nel collocamento mirato (L. 11 marzo 2011, n. 25)*, in *Lav. giur.*, 2011, 7, 660
- LIMENA F., *Assunzioni di disabili: rafforzamento delle norme*, in CARINCI F.-MISCIONE M. (a cura di), *Commentario alla riforma Fornero (legge n. 92/2012 e legge n. 134/2012). Licenziamento e rito speciale, contratti, ammortizzatori e politiche attive*, in *Dir. prat. lav.*, suppl. n. 33 del 15 settembre 2012, 145
- LIMENA F., *L'inserimento normativo dei disabili per la riforma Fornero*, in *Lav. giur.*, 2012, 10, 984
- LIMENA F., *Il restyling della l. n. 68/1999 sul collocamento dei disabili*, in *Lav. giur.*, 2016, 5, 429
- LIMENA F., *Collocamento dei disabili di nuovo "sotto i ferri": il d.lgs. n. 185/2016*, in *Lav. giur.*, 2017, 2, 119
- LISO F., *I servizi all'impiego*, in GAROFALO D.-RICCI M. (a cura di), *Percorsi di diritto del lavoro*, Cacucci, Bari, 2006, 591
- LOY G., *La disabilità nelle fonti internazionali*, in LA MACCHIA C. (a cura di), *Disabilità e lavoro*, Ediesse, Roma, 2009, 33
- LUGHEZZANI M., *Soluzioni ragionevoli e disabilità nella direttiva 2000/78/CE: la condanna italiana*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2013, 2, 922
- LUNARDON F., *Lavoro a tempo parziale e collocamento obbligatorio*, in *Giur. it.*, 1991, I,

- MAGNANI M., *Il lavoro nel titolo V della Costituzione*, in *Arg. dir. lav.*, 2002, 3, 645
- MALIZIA M., *Diritto all'assunzione del disabile: una duplice querelle sulla legittimità delle visite mediche preassuntive ed esonero del datore di lavoro dal c.d. obbligo a contrarre*, in *Arg. dir. lav.*, 2010, 1, 283
- MAMMONI G., *Collocamento obbligatorio e patto di prova: dibattito dottrinale e proposte giurisprudenziali*, in *Giust. civ.*, 1987, 147
- MANCINI G.F., *Art. 4*, in BRANCA-PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1975, 199
- MARAZZA M., *Il regime sanzionatorio dei licenziamenti nel Jobs Act*, in *Arg. dir. lav.*, 2015, 2, 310, 333
- MARESCA A., *Rapporto di lavoro dei disabili e assetto dell'impresa*, in *Arg. dir. lav.*, 1999, 3, 659
- MARESCA A., *Rapporto di lavoro dei disabili e assetto dell'impresa*, in CINELLI M.-SANDULLI P. (a cura di), *Diritto al lavoro dei disabili. Commentario alla legge n. 68 del 1999*, Giappichelli, Torino, 2000, 27
- MARETTI S., *La tutela del lavoratore invalido in caso di licenziamento durante il periodo di prova*, in *Lav. giur.*, 1999, 6, 536
- MARIANI M., *La legge 8 novembre 1991, n. 381 sulle cooperative sociali*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1992, 1, 209
- MARINELLI V.M., *Accertamento delle condizioni di disabilità*, in CINELLI M.-SANDULLI P. (a cura di), *Diritto al lavoro dei disabili. Commentario alla legge n. 68 del 1999*, Giappichelli, Torino, 2000, 159
- MARINO T., *Sud e impresa sociale: disabili che creano impresa*, in *Imp. soc.*, 2010, 2, 104
- MARTELLINO C., *Avviamento al lavoro e costituzione del rapporto*, in *Giur. mer.*, 1981, 3, 824
- MARUFFI R., *Le nuove norme sulla tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazioni*, in *Riv. dir. proc.*, 2007, 123
- MASSI E., *Riforma del lavoro. Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276. Il nuovo mercato, i nuovi contratti, le nuove sanzioni*, in *Dir. prat. lav.*, Suppl., 2003
- MASTRANGELI F. D., *Misure sanzionatorie a carico dei datori di lavoro*, in CINELLI M.-SANDULLI P. (a cura di), *Diritto al lavoro dei disabili. Commentario alla legge n. 68 del 1999*, Giappichelli, Torino, 2000, 459
- MAZZAMUTO S., *Commento articolo 2932*, in CENDON P. (diretto da), *Commentario al*

- Codice Civile*, vol. VI, Utet, Torino, 1991
- MAZZIOTTI M., *Il diritto al lavoro*, Milano, 1956
- MAZZIOTTI M., *La giurisprudenza della Corte costituzionale sul collocamento dei lavoratori*, in *Dir. econ.*, 1963, 263
- MAZZIOTTI M., voce *Diritti sociali*, in *Enc. dir.*, vol. XII, 802 ss.
- MAZZOTTA O., *Diritto del lavoro. Il rapporto di lavoro*, in IUDICA G.-ZATTI P. (a cura di), *Trattato di diritto privato*, Giuffrè, Milano, 2005, 356
- MENGHINI L., *Le assunzioni obbligatorie*, in *Riv. dir. civ.*, 1986, 2, 167
- MENGONI L., *Introduzione*, in PROSPERETTI U. (diretto da), *Commentario dello Statuto dei lavoratori*, Giuffrè, Milano, 1975, 24
- MENICAGLI C., *Il contratto a termine in materia di collocamento obbligatorio*, in *Riv. crit. dir. lav.*, 2012, 4, 901 ss.; ID., in *Lav. giur.*, 2013, 2, 133
- MICHELI G. A., *Commento articolo 2932*, in SCIALOJA A.-BRANCA G. (a cura di), *Commentario del Codice Civile*, Zanichelli, Bologna, 1981, 189
- MIGLIORANZI M. A., *Assunzione obbligatoria di invalidi e mutilati del lavoro*, in *Dir. lav.* 1960, I, 112
- MILITELLO M. G., *Licenziamento del lavoratore disabile e quota di riserva*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2016, 2, 553
- MONACO M.P., *Il patto di prova con gli invalidi e i limiti formali al potere di recesso del datore di lavoro: la Cassazione reinterpreta se stessa*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2000, 1, 128
- MONTUSCHI L., *I limiti legali nella conclusione del contratto di lavoro*, Giuffrè, Milano, 1967
- MONTUSCHI L., *Il giudice, il collocamento e il mercato*, in *Quad. dir. lav. rel. ind.*, 1987, 187
- MORGANTE G., *La depenalizzazione dei reati in materia di assunzioni obbligatorie alla luce delle nuove norme sul lavoro dei disabili*, in *Leg. Pen.*, 1999, 4, 925
- MORONE E., *Invalidi di guerra*, in *Nss. dig. it.*, vol. VIII, Torino, 1962, 983
- MORRONE S., *Assunzione di invalidi con contratto a termine*, in *Dir. lav.*, 2000, 1-2, 65
- MORRONE S., *Assunzioni obbligatorie e sentenza costitutiva ex art. 2932 cod. civ.*, in *Arg. dir. lav.*, 2005, 1, 341
- MURATORIO A., *Collocamento obbligatorio e prova dell'assoluta incollocabilità: quando l'organizzazione aziendale è un limite al lavoro del disabile*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2010, 317

- MURONI R., *Esecuzione specifica dell'obbligo di concludere un contratto*, in BONILINI G. – CHIZZINI A. (a cura di), *La tutela dei diritti (artt. 2907–2969)*, in GABRIELLI E. (diretto da), *Commentario del codice civile*, Utet, Milano, 2016, 462
- NAPOLI M., *Riflessioni sul sistema della “dote lavoro” in Lombardia*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2012, 1, 63
- NAPOLI M.-OCCHINO A.-CORTI M., *I servizi per l'impiego*, in SCHLESINGER P. (fondato da)–BUSNELLI F.D. (diretto da), *Il Codice Civile. Commentario*, Giuffrè, Milano, 2010
- NAPPI S., *Costituzione del rapporto di lavoro in sede giudiziaria ed esecuzione provvisoria*, in *Dir. lav.*, 1990, 6, 419
- NAPPI S., *Sulla decorrenza degli effetti delle sentenze costitutive di rapporti di lavoro*, in *Dir. lav.*, 1994, 3-4, 351
- NICOLINI C. A., *Misure di agevolazione per le assunzioni di disabili*, in CINELLI M.-SANDULLI P. (a cura di), *Diritto al lavoro dei disabili. Commentario alla legge n. 68 del 1999*, Giappichelli, Torino, 2000, 431
- NICOLINI C.A., *I soggetti protetti*, in CINELLI M.-SANDULLI P. (a cura di), *Diritto al lavoro dei disabili. Commentario alla legge n. 68 del 1999*, Giappichelli, Torino, 2000, 93
- NICOLINI G., *Diritto soggettivo o interesse legittimo dell'invalide civile all'assunzione?*, in *Mass. giur. lav.*, 1967, 390
- NOGLER L., *Le competenze legislative delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano*, in CINELLI M.-SANDULLI P. (a cura di), *Diritto al lavoro dei disabili. Commentario alla legge n. 68 del 1999*, Giappichelli, Torino, 2000, 473
- NOGLER L., *Quote di riserva, soglie occupazionali e relativi criteri di computo*, in CINELLI M.-SANDULLI P. (a cura di), *Diritto al lavoro dei disabili. Commentario alla legge n. 68 del 1999*, Giappichelli, Torino, 2000, 231
- NOGLER L., *Cooperative sociali ed inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati*, in AA.VV., *Il nuovo mercato del lavoro. D.lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Zanichelli, Bologna, 2004
- NOTARBARTOLO FIGURELLI A., *Osservazioni sull'esecutività delle sentenze che producono es art. 2932 c.c. gli effetti del contratto non concluso*, in *Giur. mer.*, 1983, 2, 409
- NUNIN R., *Recepito le direttive comunitarie in materia di lotte contro le discriminazioni*, in *Lav. giur.*, 2003, 7, 905

- OCCHINO A., sub *Art. 10*, in SANTORO PASSARELLI G.-LAMBERTUCCI P. (diretto da), *Norme per il diritto al lavoro dei disabili. Commentario*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2000, 6, 1351
- OCCHINO A., *Assunzioni obbligatorie e tempo dell'accertamento del requisito occupazionale*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2001, 4, 655
- OCCHINO A., *I diritti sociali nell'interpretazione costituzionale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2017, 1, 3
- OLIVELLI P., *Il collocamento tra pubblico e privato*, Giuffrè, Milano, 2003
- OLIVELLI P.-TIRABOSCHI M. (a cura di), *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, in Collana Adapt Fondazione "Marco Biagi" n. 5, Giuffrè, Milano, 2005
- OLIVETTI M., *Art. 26. Inserimento dei disabili*, in BIFULCO R.-CARTABIA M.-CELOTTO A. (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commentario alla Carta dei diritti Fondamentali dell'Unione europea*, Il Mulino, Bologna, 2001, 202
- PAGLIARA R., *Aspetti medico-legali ed ergonomici della condizione di disabilità ai fini del reinserimento lavorativo*, in *Riv. it. med. leg.*, 2009, 6, 1257
- PALLADINI A., *L'attuazione delle direttive comunitarie contro le discriminazioni di razza, etnia, religione o convinzione personale, handicap, età e orientamento*, in *Mass. giur. lav.*, 2004, 1, 39
- PALLADINI S., *La legislazione regionale: tipi, modelli e varianti*, in *Quad. dir. lav. rel. ind.*, 1999, n. 22, 31
- PALLADINI S., *Disabili e pubbliche amministrazioni: la difficile convivenza tra obblighi di riserva e graduatorie uniche di idoneità*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2002, 2, 348 ss.
- PALLADINI S., *Il lavoro nelle cooperative oltre il rapporto mutualistico*, Cedam, Padova, 2006
- PALLINI M., *Il rapporto di lavoro del socio di cooperativa dopo le riforme del 2003*, in *Riv. giur. lav.*, 2004, 1, 203
- PAOLUCCI L. F., *Disciplina delle cooperative sociali. Legge 8 novembre 1991, n. 381*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1997, 1351
- PAPALEONI M., *Collocamento e visite preassuntive*, in *Giust. civ.*, 1981, 10, 2376
- PARDINI A., *Le ipotesi normative di sospensione dell'obbligo di assunzione di lavoratori appartenenti alle categorie protette*, in *Giust. civ.*, 1999, 6, 1789
- PARIOTTI E., *Diritti umani e tutela delle persone con disabilità: per una chiarificazione concettuale*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2004, 2, 305
- PARROTTA D., *Brevi osservazioni sul processo giurisdizionale per la tutela discriminatoria*, in LA MACCHIA C. (a cura di), *Disabilità e lavoro*, Ediesse, Roma,

- 2009, 445
- PASQUALETTO E., *Note in tema di responsabilità del datore di lavoro per mancata assunzione del prestatore avviato in regime di obbligatorietà*, in *Giust. civ.*, 1992, 10, 2431
- PASQUALETTO E., *La nuova legge sul collocamento dei disabili: prime osservazioni*, in *Quad. dir. lav. rel. ind.*, 1999, 22, 93
- PASQUALETTO E., *La dubbia natura cautelare del procedimento per la repressione delle discriminazioni sul lavoro*, in *Lav. giur.*, 2009, 3, 269
- PASQUALETTO E., *Si consolida l'orientamento della Cassazione favorevole all'applicazione dell'art. 2932 c.c. in caso di illegittimo diniego di assunzione del disabile nel "nuovo" sistema del collocamento mirato*, in *Dir. rel. ind.*, 2011, 766
- PASQUALETTO E., *Il licenziamento discriminatorio e nullo nel "passaggio" dall'art. 18 St. lav. all'art. 2, d.lgs. n. 23/2015*, in CARINCI F.-CESTER C. (a cura di), *Il licenziamento all'indomani del d.lgs. n.23/2015 (contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutela crescenti)*, Adapt Labour Studies, e-book series n. 46, 2015, 48
- PASQUALETTO E., *Lo stato di disoccupazione dei disabili idonei nei concorsi pubblici: un requisito in bilico tra giurisprudenza amministrativa, Corte di cassazione e interventi del legislatore*, in *Arg. dir. lav.*, 2015, 2, 399
- PASQUALETTO E., *Le novità dell'estate e dell'autunno 2015, in materia di collocamento mirato dei disabili*, in ZILIO GRANDI G.-BIASI M. (a cura di), *Commentario breve alla riforma "Jobs Act"*, Cedam, Padova, 2016, 749
- PASQUARELLA V., *Assunzione a termine "necessariamente" causale per i soggetti disabili: un revirement della Cassazione nell'ottica di una tutela multilivello*, in *Dir. lav. merc.*, 2017, 1, 170
- PASQUINI F., *Collocamento obbligatorio e patto di prova: l'esperimento è diverso se l'avviato non è invalido?*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2002, 4, 893
- PASSALACQUA P., *Modalità di assunzioni obbligatorie e obblighi dei datori di lavoro nel settore pubblico e nel settore privato*, in CINELLI M.-SANDULLI P. (a cura di), *Diritto al lavoro dei disabili. Commentario alla legge n. 68 del 1999*, Giappichelli, Torino, 2000, 321
- PASSERINI C., *Il collocamento obbligatorio tra legge n. 482/1968, provvedimenti di riforma e sperimentazione delle "convenzioni" ex art. 17 l. n. 56/1987*, in *Arch. civ.*, 1999, 7-8, 801
- PASTORE M., *Disabilità e lavoro: prospettive recenti della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2016, 1, 199

- PATERNÒ C., *Lavoro del disabile: dal lavoro atipico ai lavoratori "atipici"*, in *Lav. giur.*, 2008, 10, 978
- PATERNÒ C., *Disabilità e lavoro atipico*, in LA MACCHIA C. (a cura di), *Disabilità e lavoro*, Ediesse, Roma, 2009, 293
- PAULLI M., *Giustificato motivo oggettivo per impossibilità sopravvenuta della prestazione ed eccezione d'inadempimento*, in *Riv. crit. dir. lav.*, 2002, 718
- PERA G., *Assunzioni obbligatorie e contratto di lavoro*, Giuffrè, Milano, 1965
- PERA G., *Sull'assunzione obbligatoria degli invalidi civili*, in *Riv. dir. lav.*, 1966, II, 654
- PERA G., voce *Invalidi e mutilati*, in *Enc. dir.*, 1972, vol. XXII
- PERA G., *Assunzione obbligatoria di invalido e patto di prova*, in *Mass. giur. lav.*, 1973, 455
- PERA G., *Assunzioni obbligatorie*, in *Enc. giur.*, 1988, vol. III
- PERA G., *Le vie misteriose della giustizia*, in *Riv. It. dir. lav.*, 1995, 3, 517
- PERA G., *Note sulla nuova disciplina delle assunzioni obbligatorie degli invalidi*, in *Giust. civ.*, 1999, 325
- PERA G., voce *Disabili (diritto al lavoro dei)*, in *Enc. giur.*, 2001, vol. XII
- PÉREZ ANAYA R.M., *L'obesità come causa di licenziamento: la prospettiva comunitaria*, in *Dir. rel. ind.*, 2015, 3, 768
- PERRINO A.M., *I disabili e l'accesso al lavoro*, in LA MACCHIA C. (a cura di), *Disabilità e lavoro*, Ediesse, Roma, 2009, 267
- PERSECHINO B.-LAURANO P.-CHIARELLO CIARDO S.-MANCA S.-VITALI S.-BONIFACI G.-IAVICOLI S., *Le strategie degli organismi internazionali per l'accessibilità al lavoro delle persone con disabilità*, in *Riv. inf. mal. prof.*, 2013, 1-2, 161
- PERSIANI M., *Art. 38*, in BRANCA G.-PIZZORUSSO A. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1975, 232
- PERSICO N., *Nuovi percorsi di inserimento lavorativo per i disabili ed i lavoratori svantaggiati. L'art. 14 del d.lgs. 276 del 2003 a due anni dall'entrata in vigore*, in *Adapt*, working paper n. 12, 2005
- PETRACCI F., *Rapporto di lavoro: effetti "retroattivi" della sentenza costitutiva*, in *Riv. giur. lav.*, 1994, 4, 1038
- PETRALIA A., *Lotta alla mafia ed inclusione dei soggetti svantaggiati: le cooperative Libera Terra*, in *Imp. soc.*, 2010, 2, 109
- PETRONIO L., *Prime osservazioni su alcuni aspetti del nuovo "collocamento obbligatorio": la legge 12 marzo 1999, n. 68*, in *Riv. giur. lav.*, 1999, 3, 16
- PINI E., *Avviamento obbligatorio e contratto a termine*, in *Riv. crit. dir. lav.*, 2006, 2, 445

- PIZZOFERRATO A., *Il lavoro nel settore non profit: profili individuali*, in CARINCI F. (a cura di), *Non profit e volontariato. Profili giuridico-istituzionali*, Ipsoa, Milano, 1999, 107
- PONTECORVO A., *Esecuzione specifica ex art. 2932 c.c., obblighi a contrarre non derivanti da contratto preliminare o derivanti da preliminare di contratto a favore di terzo*, in *Giust. civ.*, 1998, 1, 108
- POSO V.A., *Le assunzioni obbligatorie presso i datori di lavoro privati*, in *Giust. civ.*, 1987, 3, 120
- POSO V.A., *Patto di prova, contratto collettivo e assunzioni obbligatorie*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1988, 3, 649
- POSO V. A., *Il sigillo della Corte Costituzionale sull'interpretazione giurisprudenziale della legge sul collocamento obbligatorio*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1989, 4, 689
- POSO V.A., *Sulla legittimità del rifiuto del lavoratore invalido di svolgere mansioni incompatibili con le proprie condizioni di salute psico-fisica*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1998, II, 270
- PULITI G., *Considerazioni sull'esperienza del "Tirocinio Borsa Lavoro"*, in *Dir. lav. Marche*, 2007, 2-3, 292
- RAIMONDI E., *Una sentenza discutibile della Corte Costituzionale su tutela dei disabili e progressioni di carriera nella p.a.*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2006, 2, 793
- RAIMONDI F., *Contrattazione a termine nel collocamento obbligatorio*, in *Lav. giur.*, 2001, 11, 1031
- RAUSEI P., *Il quadro sanzionatorio per il collocamento obbligatorio*, in *Dir. prat. lav.*, 2016, 21, 1255
- RENGA S., *La sospensione dell'obbligo di assunzione obbligatoria*, in CINELLI M.-SANDULLI P. (a cura di), *Diritto al lavoro dei disabili. Commentario alla legge n. 68 del 1999*, Giappichelli, Torino, 2000, 265
- RICCI M., *I servizi per l'impiego dopo le modifiche legislative tra luci e ombre*, in *Arg. dir. lav.*, 2017, 2, 326 ss..
- RIVELLINI F.-VIAGGIO A., *Incidenza della qualifica del lavoratore nel collocamento mirato*, in *Dir. prat. lav.*, 2009, 1407
- RIVERSO R., *Vizi e virtù della legge sul collocamento disabili: analisi della giurisprudenza*, in *Lav. giur.*, 2008, 3, 221
- ROCCELLA M., *Incontro tra domanda e offerta di lavoro e politiche attive del lavoro*, in GOTTARDI D.-GUARRIELLO F. (a cura di), *Manuale di diritto del lavoro*, VI ed., Giappichelli, Torino, 2015, 83

- ROLLI R., *Brevi osservazioni in tema di diritti fondamentali nell'ordinamento comunitario*, in GAMBINO S. (a cura di), *Costituzione italiana e diritto comunitario. Principi e tradizioni costituzionali comuni. La formazione giurisprudenziale del diritto costituzionale europeo*, Giuffrè, Milano, 2002, 303
- ROMEO C., *La tutela del lavoratore disabile discriminato*, in *Lav. giur.*, 2008, 1, 5
- ROMEO C., *La tutela del lavoratore disabile discriminato*, in LA MACCHIA C. (a cura di), *Disabilità e lavoro*, Ediesse, Roma, 2009, 363
- ROPPO V., *Il contratto*, in IUDICA G. – ZATTI P. (a cura di), *Trattato di diritto privato*, Giuffrè, Milano, 2001, 666
- ROSANO M., *Effetti e tutele della disabilità psichica nella legge*, in LA MACCHIA C. (a cura di), *Disabilità e lavoro*, Ediesse, Roma, 2009, 387
- ROSANO M., *Apposizione del termine al contratto di lavoro con il disabile: una deroga implicita all'obbligo di specificazione della cause giustificatrici*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2010, 3, 698
- ROSSI DETTORI S., *Commento all'art. 3 della legge n. 604 del 1966*, in MAZZOTTA O. (a cura di), *I Licenziamenti. Commentario*, 1999, 349
- RUSSO M., *Assunzione a termine del disabile ed applicabilità della disciplina di cui al Decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368: primo intervento della Cassazione*, in *Lav. prev. oggi*, 2011, 1, 98
- SANDULLI P., *Il lavoro dei disabili nel sistema del Welfare State*, in CINELLI M.-SANDULLI P. (a cura di), *Diritto al lavoro dei disabili. Commentario alla legge n. 68 del 1999*, Giappichelli, Torino, 2000, 17
- SANTINI F., *Patto di prova e collocamento obbligatorio: nuovi orientamenti della giurisprudenza di legittimità*, in *Lav. giur.*, 2002, 4, 311
- SARTORI A., *Il Jobs Act e la riforma dei servizi per l'impiego in Italia: finalmente la svolta nel solco dell'Europa?*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2016, 3, 19
- SARTORI A., *Le cooperative sociali. Profili giuslavoristici*, in *Variet. temi dir. lav.*, 2017, 2, 408
- SATURNO R., *Sull'efficacia della sentenza costitutiva del rapporto di lavoro*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1990, 2, 508
- SAULLE M.R., *Considerazioni generali*, in SAULLE M.R. (a cura di), *Le norme standard sulle pari opportunità dei disabili*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1997, 10
- SCIORTINO P., *Disabili e diritto al lavoro*, in *Lav. giur.*, 2004, 6, 545
- SCIORTINO P., *Sulla sentenza costitutiva dell'obbligo di concludere un contratto di lavoro e sui suoi presupposti*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2005, 1, 95

- SCONAMIGLIO R., *Il lavoro nella giurisprudenza costituzionale*, Franco Angeli, Milano, 1978
- SCORRETTI C., *Il cambiamento in atto nello stato assistenziale. Aspetti medico-legali*, in *Riv. it. med. leg.*, 1999, 815
- SCORRETTI C., *Un mondo che cambia: come definire e valutare oggi la disabilità*, in *Riv. it. med. leg.*, 2010, 3, 551
- SENA E., *Avviamento al lavoro del disabile ed individuazione delle mansioni compatibili*, in *Dir. merc. lav.*, 2010, 3, 568.
- SERAFINI Y., *La tutela del posto di lavoro in caso di sopravvenuta inidoneità allo svolgimento delle mansioni: estensione dell'obbligo di repêchage*, in *Riv. crit. dir. lav.*, 2012, 2, 566
- SGROI A., *Note in tema di esecuzione specifica del contratto preliminare di lavoro*, in *Riv. giur. lav.*, 2004, 3, 499
- SICLARI D., *Riflessioni sullo statuto giuridico della disabilità nell'ordinamento italiano*, in *Dir. ec.*, 2015, 3, 553
- SIMI V., *Disposizioni di legislazione sociale particolari ad alcune categorie di lavoratori*, in BORSI U.-PERGOLESÌ F. (diretto da), *Trattato di diritto del lavoro*, Cedam, Padova, 1959, vol. III, 435
- SIMONETTI L., *La Convenzione ONU sui diritti delle persone disabili*, in *Dir. uomo*, 2007, 73
- SLATAPER S., *Le convenzioni con le cooperative sociali per favorire l'inserimento dei soggetti svantaggiati*, in MISCIONE M.-RICCI M. (a cura di), *Commentario al d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276. I. Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro, Titoli I e II, Artt. 1-19*, Ipsoa, Milano, 2004, 298
- SPINELLI C., *La sfida degli "accomodamenti ragionevoli" per i lavoratori disabili dopo il Jobs Act*, in *Dir. lav. merc.*, 2017, 1, 39
- SQUEGLIA M., *Assunzione a termine di lavoratore diversamente abile e assenza di motivazioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo*, in *Dir. rel. ind.*, 2011, 139
- STOLFA F., *Patto di prova e collocamento: nuovi spunti per una riflessione unitaria sulla costituzione del rapporto di lavoro*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1985, 272
- SUPPIEJ G., *Collocamento obbligatorio e Costituzione*, in AA. VV., *Scritti in onore di Gino Giugni. Studi sul lavoro*, t. I, Cacucci, Bari, 1999, 1295
- TOMIOLA C., *L'obbligo di cooperazione del datore di lavoro in caso di aggravamento dello stato di salute del lavoratore disabile*, in *Riv. it. dir. Lav.*, 2009, 2, 652

- TOPO A., *Il licenziamento del lavoratore malato e del lavoratore disabile*, in PERSIANI M. (a cura di), *La disciplina dei licenziamenti nel primo anno di applicazione della legge 92/2012*, in *Giur. it.*, 2014, 2, 438
- TORSELLO L., *Il collocamento obbligatorio degli invalidi civili*, in *Dir. lav. Marche*, 2007, 2-3, 305
- TORTINI S., *A quali condizioni è licenziabile il lavoratore se sopravviene una inidoneità psicofisica*, in *Lav. giur.*, 2008, 9, 938
- TREU T., voce *Statuto dei lavoratori*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1990, vol. XLIII.
- TROJSI A., *Il diritto del lavoro tra Stato e Regioni: riforma costituzionale e anticipazioni legislative*, in *Riv. giur. lav.*, 2016, 3, 496
- TUCCI G., *La discriminazione contro il disabile: i rimedi giuridici*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2011, 129, 1
- TULLINI P., *I nuovi attori del mercato del lavoro*, in *Dir. prat. lav.*, 1998, n. 11, inserto
- TULLINI P., *Il diritto al lavoro dei disabili: dall'assunzione obbligatoria al collocamento mirato*, in *Dir. merc. lav.*, 1999, 2, 332
- TULLINI P., *Il governo regionale del mercato del lavoro e l'intervento dei privati*, in *Quad. dir. lav. rel. ind.*, 1999, n. 22, 77
- TULLINI P., *Uffici pubblici, organizzazioni no profit e collocamento dei disabili*, in *Arg. dir. lav.*, 1999, 3, 699
- TURSI A., *La nuova disciplina del diritto al lavoro di disabili*, in *Riv. giur. lav.*, 1999, 4, 727
- TURSI A., *Le convenzioni per l'inserimento temporaneo dei disabili*, in CINELLI M.-SANDULLI P. (a cura di), *Diritto al lavoro dei disabili. Commentario alla legge n. 68 del 1999*, Giappichelli, Torino, 2000, 414
- TURSI A., *Cooperative sociali e inserimento dei lavoratori svantaggiati*, in AA.VV., *Come cambia il mercato del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2004
- TURSI A., *Le nuove convenzioni per l'inserimento lavorativo dei disabili e dei soggetti svantaggiati tramite cooperative sociali, due anni dopo*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2006, 109, 71
- VACCARO GAMMONE I., *Il diritto al lavoro delle persone disabili*, in *Lav. giur.*, 2002, 2, 134.
- VALENTE L., *La riforma dei servizi per il mercato del lavoro. Il nuovo quadro della legislazione italiana dopo il d.lgs. 14 settembre 2015, n. 150*, Giuffrè, Milano, 2016

- VALENTE L., *Le competenze regionali (artt. 11, 18, 33)*, in GHERA E.-GAROFALO D. (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Cacucci, Bari, 2016, 37
- VALENZI I., *Funzione del dato statistico e inversione dell'onere della prova nel caso della discriminazione per handicap*, in *Riv. giur. lav.*, 2016, 3, 386
- VALLAURI M. L., *Disabilità e lavoro. Il multiforme contemperamento di libertà di iniziativa economica, diritto al lavoro e dignità (professionale) della persona disabile*, in BOFFO V.-FALCONI S.-ZAPPATERA T. (a cura di), *Per una formazione al lavoro. Le sfide della disabilità adulta*, Firenze University Press, Firenze, 2012, 57
- VALLEBONA A., *La nuova disciplina delle assunzioni obbligatorie*, in *Mass. giur. lav.*, 1999, 476
- VARESI P.A., *La nuova legge di politica del lavoro della Lombardia*, in *Dir. prat. lav.*, 2007, 7, inserto
- VASINI YLENIA, *Discriminazione per disabilità: la normativa italiana è in linea con la normativa europea?*, in *Lav. giur.*, 2017, 3, 226
- VECCHIO G.- GAGLIANO M.C.- MAURO I., *Cittadinanza, diritti sociali finanziariamente condizionati e politiche pubbliche condizionate dai diritti. La solidarietà come principio di sistema*, pubblicato il 2 marzo 2016, reperibile al sito internet [www.csdle.lex.unict.it](http://www.csdle.lex.unict.it)
- VENCHIARUTTI A., *Sistemi multilivello delle fonti e divieto di discriminazione per disabilità in ambito europeo*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2014, 9, 409
- VENTURA L., *Il principio di eguaglianza nel diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 1984
- VENTURI D., *Effettività della tutela comunitaria contro la discriminazione diretta fondata sull'handicap ed estensione dell'ambito soggettivo della tutela: il caso Coleman*, in *Dir. rel. ind.*, 2008, 3, 849
- VERDURA F., *Bando di concorso e obbligo a contrarre*, in *Riv. crit. dir. lav.*, 2005, 1, 164
- VERGARI S., *Prove di convivenza. L'organizzazione del mercato del lavoro dopo il d.lgs. n. 150/2015*, in *W.P. C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona»*, 2016, n. 298
- VILLA E., *Collocamento obbligatorio, obbligo di assunzione e risarcimento del danno*, in *Arg. dir. lav.*, 2009, 3, 872
- VIOLINI L.-CERLINI S., *Il sistema della "Dote" in Lombardia: prime riflessioni su un'esperienza in atto*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2011, 1, 43
- VIRGILI M., *L'art. 16, comma 2, della legge 12 marzo 1999, n. 68: una ricognizione della giurisprudenza amministrativa*, in *Dir. lav. Marche*, 2007, 2-3, 312

- VISALLI N., *L'esecuzione in forma specifica dell'obbligo a contrarre (art. 2932 c. c.)*, Cedam, Padova, 1995
- VOZA R., *Sopravvenuta inidoneità psicofisica e licenziamento del lavoratore nel puzzle normativo delle ultime riforme*, in *Arg. dir. lav.*, 2015, 4-5, 771
- ZANGANI, *Aspetti medico-legali delle norme sull'assunzione obbligatoria dei mutilati ed invalidi del lavoro nelle imprese private e nelle amministrazioni dello Stato, degli enti locali e degli enti pubblici*, in *Sic. soc.*, 1966, 435
- ZAPPALÀ L., *Le trasformazioni del lavoro pubblico nel prisma delle politiche di reclutamento. Il caso del «diritto all'assunzione»*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2000, 3, 271
- ZILIO GRANDI G., *Visite di preassunzione e costituzione del contratto di lavoro tra legittimità e risarcimento dei danni*, in *Giur. it.*, 1991, 11, 759
- ZILIO GRANDI G., *Assunzione mediante contratto preliminare di lavoro, mancato adempimento e risarcimento del danno conseguente: brevi annotazioni*, in *Riv. It. dir. lav.*, 1999, 3, 520
- ZILIO GRANDI G., *Sub Art. 10, Divieto di indagini sulle opinioni e sui trattamenti discriminatori*, in GRAGNOLI E.-PERULLI A. (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro e i nuovi modelli contrattuali. Commentario al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*, Cedam, Padova, 2004, 178
- ZOLI C., *I licenziamenti per ragioni organizzative: unicità della causale e sindacato giudiziale*, in *AA.VV., Studi in onore di E. Ghera*, Cacucci, Bari, 2008, II, 1357