

L'INTEGRAZIONE LAVORATIVA DELLE PERSONE DIVERSAMENTE ABILI

*di Rosalia D'Accardi**

Sommario: 1. Il lavoro e la dignità dell'uomo 2. Disabilità come partecipazione. 3. L'inserimento lavorativo. 4. Il rapporto tra la disciplina generale del lavoro e quella speciale del collocamento obbligatorio del disabile.

1. Il lavoro e la dignità dell'uomo

Il Diritto del lavoro rappresenta un esemplare tentativo di applicazione del principio di eguaglianza sostanziale (art 3, co. 2, Cost.) che esige che tutte le differenze di trattamento debbano trovare giustificazione nella ragionevolezza della distinzione, al fine di rimuovere i trattamenti differenziati determinati dagli squilibri strutturali del mercato del lavoro e dalla disparità di condizioni socio-economiche di diverse categorie di soggetti. Secondo il combinato disposto degli artt. 3, co. 2 e 38, co. 3, Cost. il diritto al lavoro è un diritto inviolabile dell'uomo che la Repubblica non si limita a riconoscere a tutti i cittadini, come singoli o nelle formazioni sociali, ma si impegna a rendere effettivo attraverso "l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale"¹.

* Laurea Magistrale in Giurisprudenza conseguita in Bari il 28 ottobre 2011.

Dalla tesi di laurea: *Il diritto al lavoro e il disabile*.

¹ LOI PIERA, *Regole del mercato del lavoro e tutela antidiscriminatoria. La ragionevolezza come predicato delle differenze di trattamento*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2008, fasc. 4, pp. 481-514.

Il lavoro è dunque un'attività umana basilare poiché definisce aspetti importanti per la salute e l'identità personale, nei termini in cui è definita dall'O.M.S.² cioè come "stato di pieno benessere fisico, psichico e sociale"³. Di conseguenza, la condizione di perdita o di mancanza dell'occupazione comporta una deprivazione psicologica⁴, che è assai più intensa per coloro che soffrono di malattie fisico-motorie o mentali⁵.

Orbene l'ordinamento giuridico italiano guarda con attenzione alla condizione di disagio dei soggetti diversamente abili, rispetto ai quali statuisce il "diritto all'educazione e all'avviamento professionale" (art. 38, co. 3, Cost.).

Data l'indiscutibile necessità di promuovere le politiche in tema di pari opportunità, le istituzioni comunitarie hanno definito un quadro politico di impegno che persegue l'obiettivo di rimuovere gli ostacoli culturali e materiali che impediscono l'effettiva integrazione in Europa dei venti milioni e più di persone disabili in età lavorativa. Gli Stati membri hanno così avviato

² Organizzazione Mondiale della Salute.

³ G. BATTAFARANO, G.P. FONTANA, con la collaborazione di P. GIOVANNELLI, *I nuovi lavori dell'handicap: un percorso attraverso la l. n. 68 per l'inserimento e l'integrazione lavorativa delle persone disabili*, Angeli, Torino, 2001.

⁴ M. ROSANO, *Effetti della tutela della disabilità psichica nel rapporto di lavoro*, in *RDSS: in Rivista di diritto della sicurezza sociale*, 2008, fasc. 1.

⁵ G. QUARTA, *La diversità da handicap per una cultura diversa*, Orantes, Lecce, 1987.

specifiche politiche socio-assistenziali, formative, occupazionali.

Punto di partenza comune è la *classificazione internazionale di menomazione, disabilità ed handicap*, elaborata nel 1980 dall'O.M.S. e modificata nel 1999, sulla spinta di una sensibilità maggiore rispetto al tema della disabilità: è stata introdotta una terminologia che fa riferimento all'attività e non più alla disabilità, alla partecipazione e non più all'handicap. Oggi i Paesi comunitari favoriscono l'occupazione dei "diversamente abili" attraverso incentivi finanziari per i datori di lavoro, o sussidi alla persona disabile, commisurati alla gravità della menomazione. Sostanziali differenze permangono nei metodi valutativi del grado di disabilità, che incidono sul diverso tipo di tutela assicurata.

2. *Disabilità come partecipazione*

In Italia la vita lavorativa del diversamente abile è disciplinata essenzialmente dalla legge quadro del 5/04/1992 n. 104, definita "Carta dei diritti del disabile"⁶, che riguarda l'assistenza, l'integrazione sociale ed i diritti delle persone disabili, il cui fine è garantire pari opportunità nella ricerca di occasioni lavorative.

Sul presupposto che soltanto attraverso il pieno sviluppo della personalità sia conseguibile il recupero e l'inserimento materiale ed affettivo del

soggetto svantaggiato, essa contempla una serie di misure sul piano della prevenzione, della cura e della riabilitazione, dimostrando l'intenzione di abbandonare l'idea della irrecuperabilità di questa categoria.

Il punto di coordinamento è, per la prima volta, la *persona* a prescindere dal tipo di handicap da cui è affetta, considerata nel suo sviluppo sin dalla nascita in famiglia, nella scuola, nel lavoro e nel tempo libero.

Circa il tema della formazione professionale l'art. 13 statuisce il diritto del diversamente abile di frequentare scuole di ogni ordine e grado, senza differenziazioni tra tipologie di handicap. Oggi, infatti, il diritto degli alunni con handicap mentale alla frequenza della scuola media secondaria non può più essere rifiutato, se non in presenza di un parere negativo dell'USSL ed anzi, nel caso di eccesso di richieste, deve essere data precedenza agli alunni con handicap.

Peraltro la legge suddetta ha avviato un processo di coinvolgimento delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato nella realtà dell'handicap e offre alle forze dell'associazionismo, del volontariato, della cooperazione e del privato sociale l'opportunità di intervenire a favore degli alunni con handicap, già dal primo anno di scuola media inferiore, attraverso forme sistematiche di orientamento e di formazione professionale, quali:

1. la scuola secondaria statale di secondo grado (istituti professionali, tecnici ...);
2. la formazione professionale regionale;
3. il laboratorio protetto e la cooperativa.

La formazione professionale regionale viene attuata in centri gestiti dalla Regione o in centri dipendenti da Enti locali, Sindacati o privati convenzionati con la Regione.

⁶ La nostra Costituzione non contiene una disposizione che riguardi specificamente gli handicappati psichici, a differenza, per esempio, della Costituzione portoghese del 1976 (art. 71) e di quella spagnola del 1978 (art. 49) che garantiscono agli handicappati fisici e psichici uguaglianza di diritti e di doveri con gli altri cittadini, compatibilmente alla loro obiettiva capacità, ed impegnano solennemente i pubblici poteri a realizzare una politica di prevenzione, cura, riabilitazione e integrazione degli handicappati.

Una volta si trattava di corsi "speciali" che assumevano quasi le caratteristiche di un "laboratorio protetto". Attualmente tale rigida dicotomia tra strutture normali e strutture speciali è stata superata da esperienze di formazione "integrate".

Dall' art. 17, che affida la formazione professionale del soggetto inabile alla buona volontà delle Regioni, rivengono le considerevoli differenze tra le Regioni italiane soprattutto nella qualità delle iniziative.

Se ciò ha suscitato numerose critiche, tuttavia, questa diversità ha reso possibile esperienze degne di nota, come il *Centro di addestramento professionale* che opera a Bologna dalla fine degli anni '60⁷, il cui personale (assistente sociale, psicologo, medico e neuropsichiatria) contatta le famiglie dei ragazzi e i servizi dell'USL per elaborare un programma di formazione soggettivo, finalizzato alla preparazione del ragazzo al lavoro sotto il profilo emozionale, sociale, di resistenza fisica e di competenza professionale attraverso esperienze di vita pratica, attività fisiche e momenti di riflessione su di sé e sulle proprie esperienze.

Altra esperienza esemplare è la "*Formazione in Situazione*" che consiste in una modalità di addestramento lavorativo di giovani portatori di ritardo maturativo dell'intelligenza e di tratti relazionali immaturi tra i 16 e i 25 anni. Avviata nel 1979, dall'Amministrazione Provinciale di Genova, affida la maturazione complessiva della personalità a prolungati periodi di tirocinio in situazioni lavorative a contatto con il "vero e concreto".

Al di là delle specifiche esperienze, la valutazione avviene secondo un'attenta e sistematica osservazione di parametri

⁷ *I nuovi lavori dell'handicap: un percorso attraverso la l. n. 68 per l'inserimento e l'integrazione lavorativa delle persone disabili*, op. cit..

psico-comportamentali del portatore di handicap, la loro dettagliata descrizione, il confronto tra abilità e deficit ("*valutazione funzionale*") ed infine l'individuazione delle mansioni corrispondenti alle abilità dimostrate attraverso *strumenti di "job o task analysis"* (analisi del compito).

La L. 381/1991 incoraggia la costituzione delle cooperative di tipo B (*cooperative di produzione e lavoro integrate*) che attuano "*lo svolgimento di attività finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate*"⁷ e non solo disabili, nello specifico persone con handicap mentale medio-grave, che però devono costituire almeno il 30% e non più del 50% del numero complessivo.

La normativa è stata accolta con favore perché "*cerca di valorizzare ed incoraggiare le iniziative che nascono spontaneamente in nome della solidarietà*"⁸.

Altra modalità di formazione professionale sono i "*laboratori protetti*"⁹ che possono costituire anche una collocazione lavorativa stabile per i più gravi¹⁰.

3. *L'integrazione lavorativa*

La legge del 02/04/1968 n. 482 che dettava in passato la "*Disciplina generale delle assunzioni obbligatorie presso le pubbliche amministrazioni e le aziende private*" presenta numerose lacune e contraddizioni, quali la previsione di aliquote di riserva troppo elevate,

⁷ *I nuovi lavori dell'handicap: un percorso attraverso la l. n. 68 per l'inserimento e l'integrazione lavorativa delle persone disabili* cit.

⁸ *Effetti della tutela della disabilità psichica nel rapporto di lavoro*, op. cit..

⁹ P. CENDON, *Handicap e diritto: l. 5/2/1992, legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate*, Giappichelli, Torino.

¹⁰ *I nuovi lavori dell'handicap: un percorso attraverso la l. n. 68 per l'inserimento e l'integrazione lavorativa delle persone disabili* cit.

l'esclusione dal proprio ambito applicativo delle aziende medio-piccole con meno di 35 dipendenti che rappresentano una grossa fetta del tessuto produttivo italiano, l'assenza di disposizioni concernenti strumenti e iniziative di supporto. Essa è stata inoltre definita coercitiva, burocratica e assistenzialista, poichè fonda il collocamento dei lavoratori disabili esclusivamente sul concetto della obbligatorietà incombente sul datore di lavoro.

Le proposte di lavoro infatti dipendevano unicamente dalla previsione di quote di riserva, con la conseguenza che se il diversamente abile avesse rifiutato l'offerta, perché incompatibile con le sue effettive capacità, avrebbe potuto perdere l'indennità di disoccupazione e subire la cancellazione dalle liste di collocamento che l'art. 10, co. 6, prevede decadano per il lavoratore che per due volte consecutive e senza giustificato motivo non risponda alla convocazione o rifiuti il posto di lavoro corrispondente ai requisiti professionali e alle disponibilità dichiarate all'atto di iscrizione nelle liste.

La legge del 12/03/1999 n. 68 è intervenuta a sanare la precedente disciplina, mutuando i principi che impregnano la legge-quadro e la revisione della "*International Classification of Disabilities and Handicaps*".

In virtù della rinnovata normativa il collocamento obbligatorio si attua sempre secondo quote di riserva dipendenti dalle dimensioni aziendali e interessa quasi la totalità dei datori di lavoro: pubblici e privati, gli enti pubblici economici; i datori di lavoro non imprenditoriali partiti politici, organizzazioni sindacali, organizzazioni senza scopo di lucro; i servizi di polizia, della protezione civile e della difesa nazionale, relativamente ai servizi amministrativi.

Quel che costituisce una vera svolta è che il collocamento del disabile è ora mirato e retto dalla dinamica dell'incontro tra domanda e offerta che tutela da una parte le aspettative delle aziende e rispetta, dall'altra, le potenzialità lavorative del lavoratore diversamente abile, correttamente valutate e valorizzate dagli organi pubblici di avviamento.

Costituisce un passaggio ineludibile per l'attuazione delle previsioni di protezione sociale l'attività medico-legale delle unità sanitarie locali le quali, attraverso gli "*accertamenti relativi alla minorazione, alle difficoltà, alla necessità di intervento assistenziale permanente*", individuano coloro che, secondo la definizione di handicap ex art. 3, co. 1., presentano una minorazione fisica, psichica o sensoriale, stabilizzata o progressiva, che è causa di difficoltà di apprendimento, di relazione o di integrazione lavorativa e tale da determinare un processo di svantaggio sociale o di emarginazione"¹¹.

Ai datori che, anche non obbligati per legge, assumono persone disabili è concesso il beneficio della defiscalizzazione dei contributi assistenziali e previdenziali, totale o parziale a seconda della tipologia e della percentuale di handicap riconosciute.

E' inoltre previsto il rimborso forfettario parziale delle spese necessarie ad adeguare il posto di lavoro alle possibilità lavorative dei disabili con riduzione della capacità lavorativa superiore del 50%, per l'utilizzo di tecnologie di telelavoro o per la rimozione delle barriere architettoniche che ne limitano l'integrazione lavorativa¹².

Ottenuta la qualifica di invalido civile dall'apposita commissione

¹¹ *Handicap e diritto: l. 05/02/1992, n. 104, legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate*, op. cit..

¹² *Disabilità e lavoro: legislazioni a confronto*, op. cit..

sanitaria, il lavoratore viene iscritto in elenchi di cui si servono gli Uffici provinciali del lavoro e le Sezioni di collocamento, che stilano le graduatorie tenendo conto della numerosità della famiglia, se la persona interessata è capofamiglia, se esistono altre fonti di reddito ecc..

Va tuttavia rilevata l'estrema frammentazione attuale degli accertamenti, la molteplicità e la contraddittorietà dei riferimenti valutativi, vanificanti molti degli interventi stessi.

Al lavoratore disabile si applica il normale trattamento economico e normativo previsto dalle leggi e dai contratti collettivi (art. 10, co. 1).

Principio inderogabile è che *“il datore di lavoro non può richiedere al disabile una prestazione incompatibile con le sue minorazioni”* (art. 10, co. 2).

Dal ridetto principio discendono numerose disposizioni che tutelano il lavoratore disabile all'interno delle dinamiche aziendali concrete e, compatibilmente, con le esigenze di natura imprenditoriale.

4. Il rapporto tra la disciplina generale del lavoro e quella speciale del collocamento obbligatorio del disabile

L'art. 11 della L. n. 68 statuisce, tra le altre modalità di assunzione, l'istituto della *convenzione*¹³ stipulata tra l'impresa che assume e la P.A. in base ad un programma mirante al conseguimento degli obiettivi occupazionali che può prevedere lo svolgimento di tirocini con finalità formative o di orientamento, l'assunzione con contratto di lavoro a termine, lo svolgimento di periodi di prova più ampio rispetto a quelli previsti dal contratto collettivo, purchè l'esito

negativo della prova, qualora riferibile alla menomazione da cui è affetto il soggetto, non costituisca motivo di risoluzione del rapporto di lavoro.

Tale istituto è oggetto della recentissima sent. della Suprema Corte di Cassazione n. 13285 del 31/05/2010, che si è pronunciata per la prima volta sul tema dell'applicabilità alla materia del collocamento obbligatorio degli invalidi della disciplina generale del contratto a tempo determinato, contenuta nel D.lgs. n. 368/2001.

Nel caso di specie si discute se per l'assunzione con contratto a tempo determinato di un disabile psichico, in virtù di specifica convenzione stipulata tra l'impresa che l'assume e la P.A., sia richiesta l'indicazione nel contratto di lavoro delle ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo che giustificano l'apposizione del termine. Sicchè la mancanza di essa comporterebbe la trasformazione del contratto suddetto in contratto a tempo indeterminato.

Diversamente dalla Corte d'Appello di Potenza che, nel 2006, aveva dichiarato inefficace la clausola appositiva del termine al contratto di lavoro subordinato proprio perchè non supportata dall'indicazione delle specifiche ragioni richieste, la Suprema Corte, cassando la sentenza e decidendo nel merito, ha accolto il ricorso della società che deduceva la violazione e la falsa applicazione dell'art. 11 L. n. 68 e dell'art 1 del D.lgs. n. 368/2001, sostenendo la specialità della disciplina sul collocamento degli invalidi rispetto a quella generale del contratto a tempo determinato. Sostiene, infatti, la S.C. che la *ratio* della ridetta specialità è rinvenibile nell'intento di predisporre adeguati incentivi all'assunzione dei disabili per i datori di lavoro ed, in particolare, nell'obiettivo di realizzare un più proficuo inserimento lavorativo del disabile che trova realizzazione, secondo

¹³ S. BRUZZONE, *Disabilità e lavoro: legislazioni a confronto*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 200, fasc. 1, pp. 90-91.

la disposizione contenuta nel ridetto articolo, proprio attraverso l'istituto della convenzione.

Poiché l'art. 11 contempla la possibilità di assunzione con contratto a tempo determinato, la Suprema Corte ha escluso tale tipo di contratto dalla disciplina generale per consegnarlo, dunque, alla dinamica relazionale tra impresa e P.A..