

IL COLLOCAMENTO MIRATO DEI DIVERSAMENTE ABILI

di *Stefania Elia Doronzo**

Sommario: 1. La legislazione sulla diversa abilità. 2. La disciplina della legge n. 68/1999. 3. Conclusioni.

1. La legislazione sulla diversa abilità

Ricostruire la storia dei diversamente abili e l'evoluzione della loro integrazione significa ripercorrere la storia delle loro condizioni di vita e comprendere come, quando e quanto, esse siano cambiate. Così come si è passati dal concetto di "assistenza" a quello di "inserimento", bisogna evolvere verso il concetto ben diverso di "integrazione", perché l'inserimento è l'espressione di una volontà civile, l'integrazione ne è il risultato sociale.

L'inserimento, può esaurirsi con il semplice trasferimento di una persona con handicap da una realtà ad un'altra, l'integrazione invece presuppone un coinvolgimento dell'intera realtà sociale che s'impegna non solo a livello d'ideali, ma anche di attuazioni concrete. Pertanto, *«una buona integrazione non significa diminuzione del deficit, ma diminuzione degli handicap»*.

La nostra Costituzione, , non contiene alcun riferimento alla diversabilità e ciò è dovuto al fatto che ben altri erano i

problemi, a quei tempi, da affrontare, ma ancor più, sicuramente, ha inciso la mancanza di una benchè minima cultura in materia.

Mentre è possibile scorgere riferimenti sulla diversabilità nelle Costituzioni dei Paesi dell'Est emanate negli anni 90. Nella Carta del '48 sono comunque rinvenibili i pilastri della normativa sulla diversabilità, dai quali principi non si può più prescindere. Vanno ricordati in proposito, l'art. 2, 3, 4 e 38 della Costituzione⁽¹⁾ da cui può desumersi la ratio che ha guidato ed ha investito l'intera produzione legislativa sulla diversabilità.

In tema di lavoro, l'art. 1 della Costituzione stabilendo che *"l'Italia è una Repubblica fondata sul lavoro"*, detta il principio regolatore di tutto il diritto di lavoro. In quest'ottica, il legislatore, è intervenuto con una serie di provvedimenti che si sono susseguiti nel tempo, mettendo a punto una normativa di tutela dei diritti in materia di lavoro dei diversamente abili.

Un'evoluzione legislativa, che ha avuto il suo inizio con la legge n. 481/1917 riguardante il collocamento obbligatorio per i mutilati e gli invalidi di guerra, integrata successivamente dalla *legge del 1924 n. 1132* che stabiliva le aliquote in base alle quali scattava l'obbligo di assunzione da parte dei datori di lavoro nei confronti degli stessi soggetti.

* Laurea Magistrale in Giurisprudenza conseguita a Bari il 30 ottobre 2012.

Dalla tesi di laurea: L'integrazione al lavoro dei diversamente abili: un traguardo non ancora raggiunto.

⁽¹⁾ In riferimento agli art. 3 e 4 Cost. vedi Corte Cost. n. 163/1983 e Corte Cost. n. 45/1965.

Con la legge 5 ottobre n. 1539 del 1962 viene introdotta la figura degli invalidi civili ed il loro diritto ad essere obbligatoriamente assunti. La materia ha avuto poi compiuta regolamentazione, con legge n. 482 del 2 aprile 1968 sul collocamento obbligatorio, che imponeva l'assunzione alle aziende private o enti pubblici con un numero pari o superiore a 35 dipendenti, di alcune categorie protette (invalidi civili, di guerra, di lavoro, orfani e vedove).

Inoltre, tra le categorie, non sono inclusi gli invalidi psichici che solo con la legge n. 118/1971 e con la sentenza della Corte Costituzionale⁽²⁾ verranno ammessi nelle liste del collocamento obbligatorio. Tale sistema di collocamento, sarà infine aggiornato e rivisitato dalla legge 12 marzo 1999 n. 68, cosiddetta "*legge sul collocamento mirato*", la cui finalità è la promozione dell'inserimento lavorativo di soggetti particolarmente deboli, sotto il profilo contrattuale. Il nostro ordinamento inoltre, ha recepito i diversi provvedimenti comunitari, che richiamano al rispetto dei diritti dell'uomo, al divieto di discriminazione delle persone con handicap. In particolare vanno citate, la Direttiva n. 2000/43/CE del 29 giugno recepita il 9 luglio 2003 con il d.lgs. n. 215 e successive modificazioni, che attua il principio di parità di trattamento indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, vietando qualsiasi forma di discriminazione in tutti gli ambiti della vita e sul posto di lavoro.

Mentre, la Direttiva n. 2000/78/CE del 27 novembre con il relativo d.lgs. d'attuazione n. 216 del 9 luglio 2003, stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro. Tale direttiva, risulta con il d.lgs che l'ha recepita nel nostro ordinamento, un importante strumento in ambito lavorativo, poiché

mira a combattere qualsiasi discriminazione e al contempo fornisce mezzi di tutela giudiziaria. Infine, la Convenzione sui diritti delle persone con diversabilità, approvata dall'Assemblea Generale il 13 dicembre del 2006 e ratificata dall'Italia con Legge 3 marzo 2009 n. 18 ha segnato un traguardo storico, volto al riconoscimento sul piano internazionale, dei diritti delle persone con diversabilità. Essa mira ad accelerare il passaggio da una fase nella quale, il diversamente abile risultava solo fruitore di assistenza sanitaria e sociale, ad un'altra dove il diversamente abile diviene soggetto titolare di diritti che devono essere tutelati. La convenzione, rappresenta il primo trattato del terzo millennio sui diritti umani, e costituisce l'espressione di una nuova sensibilità e di un diverso approccio culturale al tema della diversabilità. Con l'auspicio che possa fungere da riferimento per quanti, sono chiamati ad elaborare ed attuare politiche efficaci per l'affermazione e la tutela dei diritti delle persone con diversabilità.

2. La disciplina della legge n. 68/1999

La legge 12 marzo 1999 n. 68, contenente norme per il diritto al lavoro dei diversamente abili, ha propiziato un mutamento di prospettiva, in quanto ha inciso pesantemente sull'inserimento degli stessi nel mondo del lavoro, affiancando alla finalità meramente assistenziale, che caratterizzava il sistema precedente, una funzione promozionale dell'occupazione. Con l'espressione dell'art. 2 "*collocamento mirato infatti*", si intende quella serie di strumenti (tecnici e non) che permettono un'adeguata valutazione della capacità lavorativa delle persone con diversabilità, al fine d'inserire l'uomo giusto al posto giusto. Nel vigore della Legge n. 482 del 1968 il lavoratore diversamente abile era

⁽²⁾ Corte cost. 11 maggio n. 50/1990.

tutelato per imposizione di legge, mercé la fissazione dell'obbligo di assunzione, che non teneva conto né delle residue capacità dell'avviato, né, tantomeno, delle esigenze dell'impresa. La normativa prendeva in considerazione i diversamente abili solo come numeri e non come ulteriori risorse per l'impresa con le quali non potevano che accrescere la loro competitività.

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

Innanzitutto, è scomparso il limite di età di 55 anni, previsto dalla (legge n. 482) e la sola limitazione è ora riferita all'età lavorativa da intendersi, sia l'età minima per l'accesso al lavoro sia l'età di pensionamento rispettivamente stabilita per il settore pubblico e quello privato. La Legge 68/99 dunque si rivolge:

a) alle persone in età lavorativa affette da minorazioni fisiche, psichiche o sensoriali e ai portatori di handicap intellettuale, che comportino una riduzione della capacità lavorativa superiore al 45 %;

b) alle persone invalide del lavoro con un grado di invalidità superiore al 33%, accertata (dall'INAIL) in base alle disposizioni vigenti;

c) alle persone non vedenti (cecità assoluta) o che hanno un residuo visivo non superiore ad un decimo in entrambi gli occhi, o sordomute (colpite da sordità dalla nascita o prima dell'apprendimento della lingua parlata);

d) alle persone invalide di guerra, invalide civili di guerra e invalide per servizio con minorazioni ascritte dalla prima all'ottava categoria di cui al Testo Unico delle norme in materia di pensioni di guerra, approvato con d.P.R. 23 dicembre 1978, n. 915, e successive modificazioni.

Peraltro, per procedere all'assunzione di un diversamente abile lo stesso art. 1 comma 4 della legge 68, attribuisce alle Commissioni mediche di cui alla legge 5

febbraio n. 104/1992 art. 4⁽³⁾, il compito di accertare le condizioni del diversamente abile, con i criteri che sono individuati dall'atto d'indirizzo e coordinamento del presidente del consiglio dei ministri. Il d.p.c.m., approvato in data 13 gennaio 2000, definisce le procedure delle visite sanitarie di accertamento nonché il sistema dei controlli circa la permanenza dello stato invalidante, al fine di prospettare linee d'indirizzo per il collocamento lavorativo dei soggetti.

Una volta effettuato l'accertamento, la conseguente assunzione sarà garantita dalle quote di riserva ora rimodulate dal legislatore e contenute nell'art. 3 della Legge 68, secondo cui:

a) per le aziende da 36 a 50 dipendenti l'assunzione è di 2 lavoratori diversamente abili;

b) per le aziende con più di 50 dipendenti, il personale con diversabilità deve essere pari al 7% degli addetti;

c) per le aziende pubbliche o private che occupano da 15 a 35 dipendenti l'obbligo è di un lavoratore⁽⁴⁾.

Queste ultime, devono inserire nell'organico un diversamente abile solo in caso di nuova assunzione e tale richiesta deve essere formulata con chiamata nominativa. Nella fase preliminare all'assunzione dunque, determinante è, il ruolo del datore di lavoro che deve procedere in base agli obblighi prescritti dalla legge n. 68/1999.

Il primo passo che quest'ultimo dovrà compiere, sarà l'invio di una richiesta di avviamento presso la Direzione Territoriale del Lavoro competente nella sede ove la quale il lavoratore presterà la sua attività, o in alternativa può anche

⁽³⁾Le Commissioni svolgono accertamenti sia per il rilascio di assegni d'invalidità civile o pensioni, sia per altri benefici come il collocamento obbligatorio; Cass. civ. SS.UU. 24 agosto n. 591/1999, Cass. civ. SS.UU. 28 settembre n. 13665/2002.

⁽⁴⁾ Per le nuove modalità di computo, vedi il comma 27 dell'art.4 della legge n.92/2012 che ha modificato l'art.4 comma 1 della legge n. 68.

ricorrere alla stipula di convenzioni al fine di assumere diversamente abili. La richiesta può aversi con chiamata nominativa o chiamata numerica. Nel primo caso è lo stesso legislatore (all'art. 7) a prevedere i casi in cui il datore di lavoro deve procedere secondo tale modalità, e precisamente:

a) i datori di lavoro che occupano da 15 a 35 dipendenti ovvero i partiti politici, le organizzazioni sindacali, sociali e gli enti da essi promossi;

b) il 50% delle assunzioni a cui sono tenuti i datori di lavoro che occupano da 36 a 50 dipendenti;

c) il 60% delle assunzioni a cui sono tenuti i datori di lavoro che occupano più di 50 dipendenti mentre per gli invalidi psichici, si procede sempre con chiamata nominativa.

Si ricorre alla chiamata numerica invece:

a) per il 50% delle assunzioni a cui sono tenuti i datori di lavoro che occupano da 36 a 50 dipendenti;

b) per il 40% delle assunzioni a cui sono tenuti i datori di lavoro che occupano più di 50 dipendenti.

In entrambi i casi la richiesta consiste nell'invio di un prospetto contenente la qualifica di cui si necessita.

Con la riforma, ha assunto rilievo preminente il prospetto informativo del datore di lavoro, che individua le specifiche esigenze dello stesso, mediante l'indicazione del numero complessivo dei lavoratori dipendenti, del numero e dei nominativi dei lavoratori computabili nella quota di riserva nonché dei posti di lavoro e delle mansioni disponibili per i lavoratori con diversabilità⁽⁵⁾.

Il datore, deve altresì ottemperare all'obbligo di assunzione entro 60 giorni dalla data in cui insorge l'obbligo. Gli

invalidi disoccupati che aspirano al collocamento obbligatorio, devono inoltre, iscriversi negli appositi elenchi (art.8) tenuti dagli uffici regionali, tali elenchi contengono una serie d'informazioni relative al diversamente abile. Per ogni persona viene compilata una scheda indicante le capacità lavorative, le abilità, le competenze le inclinazioni, la natura nonché il grado della minorazione, per agevolare l'incontro tra domanda e offerta. Il lavoratore aspirante sarà in fine cancellato dalle liste per un periodo di 6 mesi, qualora rifiuti il posto di lavoro o non risponda alla convocazione per 2 volte consecutive.

Una particolare attenzione dev'essere rivolta anche agli art. 11 e 12 della legge 68, contenenti disposizioni sul sistema delle convenzioni con le quali, trova una vasta applicazione il meccanismo della richiesta nominativa di avviamento. Questo sistema consente al datore di scegliere, se previsto dalle convenzioni nell'ambito degli elenchi, ma a prescindere dall'ordine in graduatoria, i lavoratori da assumere.

La *convenzione*, stipulata tra datore di lavoro ed uffici competenti, reca la "*determinazione di un programma mirante al conseguimento degli obiettivi occupazionali*" nonché la previsione di "*tempi e modalità delle assunzioni che il datore di lavoro s'impegna ad effettuare*" (art. 11).

Il contenuto della convenzione è determinato dalle parti stipulanti, le quali possono prevedere: facoltà di scelta nominativa - anche al di là dei limiti previsti dalla legge; assunzioni a termine - anche al di fuori dei casi in cui è consentita l'apposizione del termine; tirocini con finalità formative e di orientamento, periodi di prova più ampi di quelli normativamente previsti.

La legge n. 247/2007, che ha modificato l'art.12 della legge 68, prevede, inoltre, che gli uffici competenti possano stipulare convenzioni d'inserimento temporaneo con finalità formative, con le

⁽⁵⁾ Il Ministero del Lavoro di concerto con il Ministero della P.A. con Decreto Direttoriale del 14 dicembre 2011 ha emanato il nuovo Modulo di Prospetto Informativo.

cooperative sociali, i diversamente abili liberi professionisti, i datori privati, con l'intento di inserire il lavoratore protetto, presso soggetti ospitanti nei confronti dei quali i datori di lavoro si impegnano a affidare commesse di lavoro. Di norma la convenzione non può stipularsi più volte con lo stesso soggetto. La disciplina fin'ora contemplata dalla legge 12 marzo 1999 n. 68, mira ad accompagnare il diversamente abile, mediante misure di vario genere in quella delicata fase che è rappresentata dall'accesso al mondo del lavoro. A questo proposito è doveroso accennare anche alla disposizione dell'art. 10 della legge in argomento. In primo luogo va osservato, che al diversamente abile si applica il trattamento economico e normativo previsto dalla legge e dalla contrattazione collettiva. Tale precisazione anche se considerata superflua, risulta importante sul piano interpretativo. Infatti sembra nelle intenzioni del legislatore, ritenere che quello che coinvolge il diversamente abile si configuri come un ordinario rapporto di lavoro e che il sinallagma contrattuale non cede il passo a una struttura assistenziale del rapporto ma subisce solo alcune alterazioni derivanti dalle specifiche esigenze dei soggetti protetti. Peraltro in costanza del rapporto di lavoro tra il diversamente abile e il datore di lavoro, possono verificarsi situazioni che inducono le stesse parti a rivedere il suddetto rapporto.

Quando le condizioni di salute del lavoratore si aggravano, o quando il datore di lavoro riorganizzi in modo significativo l'assetto aziendale, il diversamente abile può chiedere al datore, che venga accertata la compatibilità del suo stato psicofisico con le mansioni assegnategli, e eguale facoltà è rimessa al datore di lavoro che può chiedere l'accertamento delle condizioni di salute del dipendente per verificare se questi possa continuare ad essere utilmente impiegato nell'azienda. Un sì fatto orientamento è determinato dalla volontà del legislatore

d'integrare la disciplina generale sul licenziamento per giustificato motivo oggettivo, prevedendo specifiche cautele di natura procedimentale e sostanziale a tutela del lavoratore con diversabilità⁽⁶⁾. Le commissioni preposte a tale accertamento anche se integrate, sono quelle già previste dall'art. 4 della Legge n. 104/92, e richiamate dalla Legge n. 68 all'art. 1 comma 4.

La richiesta di accertamento non comporta la sospensione del rapporto e la conseguente sospensione della retribuzione che invece si avrà nel caso in cui la commissione accerti l'incompatibilità delle mansioni assegnategli con lo stato di salute o con la modificata struttura aziendale.

3. Conclusioni

L'obiettivo di questo articolo, è quello di ricordare, quanto il mondo del lavoro sia afflitto anche dai problemi che coinvolgono i diversamente abili la cui importanza non è certamente secondaria, alla stregua del diritto d'uguaglianza (art. 3 Cost.). Il lavoro è un bene prezioso per l'umanità intera, esso è il motore dello sviluppo, garantisce la sopravvivenza del mondo e di ogni uomo, risulta la porta d'accesso alla società, e tutte queste finalità hanno un doppio valore per i diversamente abili, poiché il lavoro permette l'integrazione nella società dei soggetti che già di per se hanno difficoltà d'inserimento, e con il lavoro questo processo diviene più agevole. Purtroppo, i buoni propositi della legge 68 sono rimasti solo sulla carta. Le aziende preferiscono pagare sanzioni piuttosto che assumere diversamente abili nonostante le agevolazioni a favore dei datori, previste dalla norma in argomento. Sul piano sanzionatorio poi, la legge viene disattesa

⁽⁶⁾ Per le controversie in materia, la competenza è del Giudice Ordinario, Cass. civ. SS.UU. 23 novembre n. 24862/2006.

ancora una volta, perché, a fronte degli inadempimenti, le sanzioni irrogate sono davvero un dato irrilevante, che non funge da buon auspicio, per chi vorrebbe almeno, vedersi sanzionare coloro che negano il lavoro a migliaia di diversamente abili. Il quadro ora descritto, è lo specchio di una lotta continua dei diversamente abili, e delle associazioni di categoria alle quali essi appartengono, che chiedono a gran voce l'applicazione delle leggi a loro favore e il riconoscimento dei diritti in esse contemplati. Tutto ciò per paradosso sembra essere un obiettivo irraggiungibile, ancor più in questo periodo di crisi dove le istituzioni, siano esse a livello centrale che periferico, preferiscono orientare la propria attività, verso azioni volte a soddisfare esigenze produttive, che abbiano un ritorno di tipo economico, relegando la politica sociale ai margini. Pertanto, è necessario per invertire lo stato delle cose, agire con più forza sul piano politico, anche se ciò che manca da un decennio è proprio un interlocutore a livello istituzionale, che si faccia portavoce delle richieste del mondo della diversabilità, e che vigili con determinazione sull'applicazione delle leggi, e sul piano giudiziario. I tempi sono ormai maturi per cominciare a far valere i diritti di cui si discute, nelle aule dei tribunali.

Tale fenomeno, è ancora marginale, probabilmente per motivi legati da un lato ai costi economici, e dall'altro per un fattore psicologico che porta i diversamente abili, in quanto soggetti deboli, dinanzi ad un rifiuto o una negazione, a demoralizzarsi e scoraggiarsi. Un'azione di questo tipo però, potrebbe portare i datori di lavoro, qualora questo fenomeno prendesse dimensioni più ampie, a sentirsi minacciati, perché costretti, innanzitutto a supportare il costo di una controversia giudiziaria e in caso di mancato adempimento dell'obbligo previsto dalla legge, entro un termine stabilito dal Giudice si vedranno applicare sanzioni,

quelle stesse che il sistema attuale non riesce ad irrogare, a causa di una mancanza di capillari controlli in tutto il territorio nazionale. In questo modo, finalmente, si avrà una concreta applicazione del tanto famigerato art. 4 della Costituzione, che sancisce il diritto al lavoro per tutti i cittadini, aprendo la strada al pieno godimento dei diritti di cittadinanza.