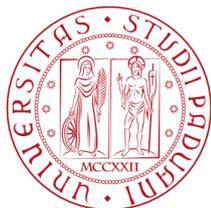


1222·2022
800
ANNI



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI PADOVA

Università degli Studi di Padova
Scuola di Giurisprudenza
Dipartimento di Diritto Privato e Critica del Diritto

Corso di laurea in Consulente del Lavoro
A.A 2021/2022

**IL RECLUTAMENTO DEI LAVORATORI CON
DISABILITÀ NELLA PUBBLICA
AMMINISTRAZIONE**

Relatrice:

Prof.ssa Elena Pasqualetto

Laureanda:

Alessia Tiatto

Matricola: 1232427

Indice

Introduzione	1
CAPITOLO 1.....	3
DIRITTO AL LAVORO E DISABILITÀ: I FONDAMENTI COSTITUZIONALI ED EUROPEI.....	3
1.1 Disabilità: nozione giuridica.	3
1.2 Disabilità e diritto al lavoro: la tutela costituzionale.....	5
1.2.1 Il combinato disposto degli artt. 2 e 3 della Costituzione	6
1.2.2 Il riconoscimento del diritto al lavoro a tutti i cittadini: l'art. 4 della Costituzione.....	9
1.2.3 La giustificazione costituzionale del sistema di collocamento obbligatorio: l'articolo 38 della Costituzione.....	10
1.3 Tutela in ambito europeo: i primi interventi.	12
1.3.1 La direttiva 2000/78/CE.....	13
1.3.2 La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: gli articoli 21 e 26.	14
1.3.3 Il Trattato di Lisbona.....	15
1.3.4 La Convenzione delle Nazioni unite del 2006	16
CAPITOLO 2.....	19
ACCESSO AL LAVORO E DISABILITÀ: LA LEGISLAZIONE ITALIANA. 19	
1.1 Il collocamento mirato: introduzione.....	19
1.2 L'evoluzione della normativa italiana in materia di collocamento.20	
1.3 La disciplina generale delle assunzioni obbligatorie presso le pubbliche amministrazioni e le aziende private: la legge n. 482 del 1968.	22
1.3.1 I difetti della legge n. 482 del 1968.....	25
1.4 Norme per il diritto al lavoro dei disabili: la Legge 12 marzo 1999 n 68 e la nascita del collocamento mirato.....	26

1.4.1 I soggetti beneficiari della legge n. 68 del 1999.....	29
1.4.2 I soggetti obbligati: le quote d'obbligo.....	32
1.4.3 Il computo della quota di riserva.....	33
1.4.4 L'accertamento della condizione di disabilità.....	35
1.4.5 L'iscrizione presso i Centri per l'impiego.	36
1.4.6 Le forme di collocamento mirato previste dalla l. n. 68.....	37
1.4.7 La disciplina dell'esonero.	39
1.4.8 Il regime sanzionatorio.	40
1.5 Linee guida in materia di collocamento mirato delle persone con disabilità.....	41
CAPITOLO 3.....	43
IL COLLOCAMENTO MIRATO NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI	43
1.1 Il rapporto di pubblico impiego: una breve introduzione alle particolarità del settore pubblico.	43
1.1.2 I principi di cui all'art. 97 Cost ed in particolare il principio concorsoale.	45
1.1.3 I principi in materia di reclutamento: l'art. 35 TUIPI.	47
1.2 Il reclutamento dei lavoratori disabili nella PA: un'eccezione al principio concorsoale per la realizzazione di interessi superiori.	49
1.3 Chiarimenti e linee guida in materia di collocamento obbligatorio delle categorie protette: la direttiva del 24 giugno 2019, n.1.	50
1.4 Le disposizioni e i principi generali	52
1.4.1 Il ruolo del Comitato unico di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni	53
1.4.2 Misure di sostegno alle categorie protette: il monitoraggio sull'applicazione della l. n. 68 del 1999.	54

1.4.3 Responsabile dei processi di inserimento delle persone con disabilità	54
1.5 Il collocamento obbligatorio dei disabili.....	56
1.5.1 L'assunzione mediante avviamento.....	58
1.5.2 Chiamata nominativa	60
1.5.3 Il concorso con riserva di posti	61
1.5.4 Convenzioni ai sensi dell'art. 11 della l. n. 68 del 1999	63
1.6 Le categorie protette dell'articolo 1 della L. 12 marzo 1999, n. 68..	67
1.7 I soggetti beneficiari	68
1.8 La quota d'obbligo e la sua base di computo.....	70
1.9 Accessibilità delle postazioni di lavoro.....	74
1.10 Sanzioni e tutela giurisdizionale	75
CONCLUSIONE.....	79
Bibliografia	81
Sitografia.....	83

Introduzione

Il presente lavoro ha lo scopo di analizzare il tema dell'inserimento lavorativo delle persone con disabilità all'interno del pubblico impiego, con il fine di evidenziare come la disciplina prevista dalla l. n. 68 del 1999 sia stata adattata alle particolarità del settore pubblico.

La trattazione dell'argomento è avvenuta tramite la ricostruzione dell'evoluzione della disciplina in materia, sia nel settore pubblico che nel settore privato, partendo dalle prime forme di tutela previste nei confronti dei soggetti disabili a livello nazionale, comunitario ed internazionale e sottolineando la loro importanza. Difatti il tema del collocamento dei lavoratori disabili è in continua evoluzione e cerca di adattarsi ai cambiamenti della società. L'esponentiale evoluzione nel tempo che ha subito la materia ha portato ad una maggiore ed effettiva tutela nei confronti di questa categoria di soggetti. Analizzando l'evoluzione della disciplina non tanto nei confronti dei cittadini disabili, ma specificatamente nei confronti della categoria dei lavoratori, è emersa la necessità di tutelare questa categoria di soggetti, che per lungo tempo sono stati oggetto di discriminazione ed emarginazione.

L'introduzione della disciplina del collocamento mirato all'interno del nostro ordinamento ha lo scopo non solo di portare beneficio nei confronti dei lavoratori disabili, consentendogli di realizzarsi dal punto di vista lavorativo, ma, se introdotta correttamente, dovrebbe giovare all'intera società. Il percorso che ha portato all'introduzione della disciplina del collocamento mirato attraverso la legge n. 68 del 1999 è stato alquanto complesso. Tale disciplina, denominata "Norme per il diritto al lavoro dei disabili", si rivolge sia ai datori di lavoro privati, che ai datori di lavoro pubblici.

Le grandi differenze di regole che però sussistono tutt'ora tra il settore pubblico ed il settore privato in tema di reclutamento dei lavoratori hanno portato alla necessità di adattare talvolta la disciplina contenuta nella l. n. 68 del 1999 alle particolarità ed ai principi vigenti in materia di reclutamento

nel settore pubblico. Proprio per questo motivo è stata emanata in materia ad opera del Ministro per la Pubblica Amministrazione la direttiva n. 1 del 2019, denominata “Chiarimenti e linee guida in materia di collocamento obbligatorio delle categorie protette”, il cui scopo è quello di introdurre una guida destinata ai datori di lavoro pubblici per la corretta applicazione della l. n. 68 del 1999. L’analisi dei diversi paragrafi contenuti nella direttiva n. 1 del 2019 ci consente quindi di comprendere come è stato reso effettivo il diritto al lavoro dei lavoratori disabili in un contesto particolare come quello della pubblica amministrazione e evidenzia come talvolta una legge di portata generale come la n. 68 del 1999 debba essere adattata alle particolarità del settore al fine di rendere effettiva la tutela.

CAPITOLO 1

DIRITTO AL LAVORO E DISABILITÀ: I FONDAMENTI COSTITUZIONALI ED EUROPEI

1.1 Disabilità: nozione giuridica.

Solamente con l'inizio dell'età moderna si è cominciato a parlare dell'inclusione e dell'integrazione nella società, soprattutto nel mondo del lavoro, di soggetti che presentano delle disabilità.

Il percorso che ha portato all'integrazione di questi soggetti non è stato semplice e non può dirsi tutt'ora concluso.¹

Per poter comprendere al meglio i processi che portano all'inclusione e all'integrazione dei soggetti con disabilità all'interno della società, in primo luogo dal punto di vista lavorativo, sia a livello internazionale che a livello comunitario e nazionale, è necessario dapprima soffermarsi sulla nozione di disabilità.

Si tratta di una nozione in continua evoluzione, pertanto è difficile trovare una definizione univoca ed universale della stessa, potendo essa variare a seconda del contesto di riferimento.

Sono molte, in particolare, le definizioni di disabile che troviamo all'interno del nostro ordinamento e spesso i termini "disabile", "handicappato" o "invalido" vengono utilizzati impropriamente come sinonimi, quando invece esprimono dei concetti diversi.

L'avvicinarsi delle leggi italiane nel tempo ha infatti creato della confusione terminologica tra queste definizioni.

Il termine invalidità è stato utilizzato per esprimere l'incapacità di un soggetto di svolgere azioni tipiche della vita quotidiana o relazionali a causa

¹ F. PIGNATARO, *Esclusi, inclusi o reclusi? La lunga lotta delle persone disabili*, in www.treccani.it, 2021.

di menomazioni fisiche, psichiche o sensoriali, mentre i termini disabilità o handicap sono invece stati utilizzati come sinonimi.

Una importante definizione giuridica di disabilità si trova all'interno della l. 5 febbraio 1992, n. 104 che, all'art. 3, comma 1 definisce il soggetto disabile come *“colui che presenta 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”*. Si tratta evidentemente di una definizione che considera solamente gli elementi che condizionano in negativo la vita della persona, ossia gli svantaggi che derivano dalla disabilità, non considerando invece l'ambiente nel quale la persona con disabilità vive e in rapporto al quale devono essere valutate le menomazioni.²

La definizione di disabilità più importante ai nostri fini si trova all'interno della l. 12 marzo 1999, n.68, come modificata dai d.lgs. n. 185 del 24 settembre 2016 e n. 151 del 14 settembre 2015. Questa normativa considera la disabilità nel contesto lavorativo, con l'obiettivo di tutelare i lavoratori disabili in un momento delicato come quello dell'inserimento nel mercato del lavoro, e mira a creare nei loro confronti un apposito regime, chiamato di collocamento mirato, al fine di promuovere la loro integrazione all'interno della società.³

L'art. 1, comma 1, della l. n.68 del 1999 prevede che essa si applichi:

“a) alle persone in età lavorativa affette da minorazioni fisiche, psichiche o sensoriali e ai portatori di handicap intellettivo, che comportino una riduzione della capacità lavorativa superiore al 45 per cento, accertata dalle competenti commissioni per il riconoscimento dell'invalidità civile in conformità alla tabella indicativa delle percentuali di invalidità per minorazioni e malattie invalidanti approvata, ai sensi dell'articolo 2 del

² A. INNESTI, *La nozione di disabilità nel contesto italiano e internazionale*, in www.bollettinoadapt.it, 2014.

³ *Lavoratore disabile*, in www.wikilabour.it, dizionario dei diritti del lavoratore.

decreto legislativo 23 novembre 1988, n. 509, dal Ministero della sanità sulla base della classificazione internazionale delle menomazioni elaborata dalla Organizzazione mondiale della sanità;

b) alle persone invalide del lavoro con un grado di invalidità superiore al 33 per cento, accertata dall'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (INAIL) in base alle disposizioni vigenti;

c) alle persone non vedenti o sordomute, di cui alle leggi 27 maggio 1970, n. 382, e successive modificazioni, e 26 maggio 1970, n. 381, e successive modificazioni;

d) alle persone invalide di guerra, invalide civili di guerra e invalide per servizio con minorazioni ascritte dalla prima all'ottava categoria di cui alle tabelle annesse al testo unico delle norme in materia di pensioni di guerra, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 23 dicembre 1978, n. 915, e successive modificazioni.”⁴

1.2 Disabilità e diritto al lavoro: la tutela costituzionale

In passato la persona con disabilità è stata una figura ai margini, quasi sempre in condizioni di esclusione o emarginazione.

Nei primi anni del Novecento sono iniziati i primi interventi concreti ai fini di tutela ed inclusione. Questi, almeno nei primi decenni, furono caratterizzati dalla creazione di una moltitudine di enti pubblici e privati, a tutela di determinate categorie di cittadini, tra le quali purtroppo però i disabili avevano un ruolo marginale.

Solamente nel primo dopoguerra vi furono i primi interventi statali a tutela dei disabili, ma riguardavano esclusivamente due categorie di soggetti: gli invalidi e i mutilati di guerra.

⁴ Art. 1, comma 1, l. 12 marzo 1999 n. 68, come modificata dai d.lgs. n. 185 del 24 settembre 2016 e n. 151 del 14 settembre 2015, in www.gazzettaufficiale.it.

Basti pensare alla l. 25 marzo 1917, n. 481, che prevedeva il collocamento obbligatorio per gli invalidi e mutilati di guerra, e alla l. 21 agosto 1924, n. 1132, che definiva le quote di invalidi di guerra che ogni datore di lavoro doveva obbligatoriamente assumere all'interno della propria organizzazione.

Nei decenni successivi si susseguirono ulteriori interventi statali, ma sempre riguardanti solamente specifiche categorie di soggetti disabili, fino all'avvento della Costituzione.

Il legislatore negli interventi successivi conservò la divisione dei soggetti disabili in categorie tipica degli anni precedenti, ampliandola e considerando soggetti diversi dai soli invalidi e mutilati di guerra, stabilendo specifici interventi settoriali, ed introducendo una grande novità, ovvero: i diritti fondamentali dell'uomo all'interno della società.⁵

Il fondamento giuridico della tutela delle persone disabili è insito e deducibile dal principio personalistico che caratterizza la Costituzione. Questo principio prescinde dalle capacità intellettive e psico-fisiche di un soggetto, attribuendogli in ogni caso la titolarità dei diritti fondamentali, come il diritto alla vita e alla libertà di pensiero.

Proprio da questo si deduce che i soggetti disabili, a prescindere dalla disabilità fisica, psichica o sensoriale che li caratterizza, sono considerati titolari delle situazioni giuridiche soggettive riconosciute dalla Costituzione.⁶

1.2.1 Il combinato disposto degli artt. 2 e 3 della Costituzione

La tutela del soggetto disabile è *in primis* assicurata tramite il combinato disposto degli artt. 2 e 3 della Costituzione, laddove l'art. 2 recita che "*La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e*

⁵ S. ASSENNATO, M. QUADRELLI, *Manuale della disabilità*, in Maggioli editore, 2012, p. 117.

⁶ A. TAMBORRINO, *Tutela giuridica delle persone con disabilità. Diritti e libertà fondamentali delle persone diversabili*, Key Editore, 2019, p. 34.

richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.", mentre l'art. 3 prevede che " *Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.*

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese."

Il primo articolo, come visto, riconosce i diritti inviolabili dell'uomo in quanto persona, mentre l'art. 3 Cost., parlando di "condizioni personali", riconosce in modo indiretto ai cittadini disabili l'ampia gamma di diritti sociali che spettano a tutti, ma che, nel particolare contesto di fragilità in cui si trovano i cittadini disabili, si dimostra essenziale per garantire l'effettività della tutela, nel rispetto dell'uguaglianza formale e sostanziale.⁷

L'art. 2 Cost., come ribadito dalla recente sentenza della Corte costituzionale n. 114 del 2019, costituisce uno dei capisaldi della Costituzione italiana, in quanto, ponendo al vertice la dignità della persona, funzionalizza le istituzioni pubbliche e le formazioni sociali alla tutela della stessa, presupponendo la non prevalenza degli interessi della moltitudine sui diritti fondamentali dei singoli soggetti.⁸

Il principio personalista e il principio di solidarietà sanciti all'interno dell'art. 2 Cost sono strettamente collegati tra loro. Se ne desume che al fine di assicurare l'eguaglianza dei soggetti con disabilità, è necessario sia il

⁷ L.LEO, *Dalla parte della disabilità per una vita normale*, in www.rivista.camminodiritto.it, Rivista di informazione giuridica, 2020, pp. 2-3.

⁸E. ROSSI, *Lo "statuto costituzionale della persona con disabilità": brevi considerazioni su un disegno di legge*, in www.forumcostituzionale.it, Forum di Quaderni Costituzionali, 2021, pp. 372-373.

riconoscimento dei loro diritti, sia l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà da parte dello Stato.⁹

Contestualmente, dall'art. 3, comma 1 e 2, Cost scaturisce il principio di eguaglianza, rispettivamente nella sua dimensione formale e sostanziale.

Mentre un tempo l'eguaglianza era riconosciuta solamente come un obbligo, in capo alle istituzioni, di *“trattare in modo uguale situazioni eguali o simili e di regolare in modo diverso situazioni diverse”*, oggi si ritiene che eguaglianza significhi prendere in esame concretamente le situazioni di diseguaglianza in cui i cittadini vivono e agire tramite interventi riequilibratori per rimuoverle.¹⁰

Il combinato disposto degli artt. 2 e 3 della Costituzione, sebbene non vada a menzionare espressamente la tutela dei disabili, con la sua formula ampia riesce a ricomprendere anche questa categoria di soggetti, ritenuti “deboli”, imponendo alla Repubblica, e di conseguenza al legislatore, di rimuovere gli ostacoli che impediscono le pari opportunità.¹¹

Tutto questo deve essere considerato in una prospettiva ancora più ampia, ovvero quella dell'art.1 Cost., laddove questo sancisce che *“L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro.”*. All'interno di questo articolo si esplica il principio lavorista, fondante la nostra forma di Stato.

Considerando quindi il lavoro nella prospettiva dell'art. 1 Cost., risulta chiaro come esso abbia un triplice aspetto, in quanto si presenta non solo come un diritto-dovere del singolo individuo nei confronti dello Stato, ma anche come un mezzo di affermazione del singolo e della sua individualità e come uno strumento in grado di garantire il progresso materiale e sociale della società.¹² Inoltre, affermando che L'Italia è una “Repubblica fondata sul

⁹ E. VIVALDI, *L'esercizio dei doveri di solidarietà da parte della persona con disabilità*, in www.osservatorioaic.it, 2019, p. 154.

¹⁰ E. ROSSI, *Lo “statuto costituzionale della persona con disabilità”: brevi considerazioni su un disegno di legge.*, op. cit., pp. 373-374.

¹¹ A. TAMBORRINO, *Tutela giuridica delle persone con disabilità. Diritti e libertà fondamentali delle persone diversabili.*, op. cit. pp. 34-35-36.

¹² M.L. VALLURI, *Disabilità e lavoro.*, V. BOFFO, S. FALCONI, T. ZAPPATERRA (a cura di), *Per una formazione al lavoro, Le sfide della disabilità adulta*, in Firenze University Press., 2012, p. 58.

lavoro”, si prevede un compito in capo allo Stato, ovvero quello di promuovere e tutelare ogni tipo e forma di attività lavorativa, compito che assume una notevole importanza se letto nel contesto di tutela del lavoratore disabile. Tale previsione di tutelare, promuovere e curare ogni tipo e forma di attività lavorativa, si è poi esplicitata all’interno dell’art 35 Cost.¹³

1.2.2 Il riconoscimento del diritto al lavoro a tutti i cittadini: l’art. 4 della Costituzione.

Merita di essere menzionato anche l’art. 4 Cost, laddove esso prevede che *“La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto.*

*Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un’attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società.”*¹⁴

L’importanza dell’art. 4 Cost., rientrando all’interno dei principi fondamentali, emerge nella previsione di un diritto, in quanto è riconosciuto a tutti i cittadini il diritto al lavoro, e di un dovere, ovvero quello di svolgere un’attività o una funzione che possa concorrere al progresso della società.

È pacifico che entrambe le dimensioni dell’art. 4 Cost. riguardino anche le persone con disabilità, alle quali è riconosciuto non solo il diritto al lavoro, ma anche il diritto di partecipare attivamente al progresso della società, realizzando in tal modo anche per loro la prospettiva di una vita libera e dignitosa.¹⁵

Inoltre, l’affermazione del diritto al lavoro impone l’obbligo in capo allo Stato di promuovere le condizioni che rendano effettivo tale diritto, fermo restando

¹³ Il mio primo CODICE CIVILE., a cura della Redazione giuridica Simone., 2014.

¹⁴ Art. 4 Cost., in www.gazzettaufficiale.it.

¹⁵ E. ROSSI, *Lo “statuto costituzionale della persona con disabilità”*: brevi considerazioni su un disegno di legge, op. cit. p. 378.

che ciò non implica la nascita di un diritto soggettivo del singolo da vantare nei confronti dello Stato al fine di ottenere un'occupazione.

Ciò che si vuole garantire al lavoratore disabile tramite questa previsione costituzionale è la realizzazione della propria persona, tramite lo svolgimento di un lavoro effettivo e corrispondente alla residua capacità lavorativa e alla professionalità della persona stessa.¹⁶

1.2.3 La giustificazione costituzionale del sistema di collocamento obbligatorio: l'articolo 38 della Costituzione.

Infine, risulta essenziale ai nostri fini trattare l'art. 38 Cost, laddove esso sancisce che *“Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale.*

I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria.

Gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale.

Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato.

L'assistenza privata è libera.”.

Con l'art. 38 Cost. è stata introdotta nel nostro ordinamento una concezione più ampia di sicurezza sociale, che supera i propositi Costituzionali meramente mutualistici, e si esplica nel dovere della comunità di liberare dal bisogno tutti i cittadini, in modo tale da favorire il progresso della società.

Difatti lo Stato, tramite l'art. 38 cost., ha riconosciuto ai soggetti inabili e diversamente abili il diritto all'avviamento professionale, adottando tutte le

¹⁶ M.L. VALLURI, *Disabilità e lavoro.*, V. BOFFO, S. FALCONI, T. ZAPPATERRA (a cura di), *Per una formazione al lavoro, Le sfide della disabilità adulta.*, op. cit. p. 58.

misure necessarie ad assicurare tale fine, e di conseguenza, facendosi carico dell'assistenza sociale.

La stessa Corte Costituzionale ha affermato la sussistenza in capo al cittadino inabile al lavoro, o sprovvisto dei mezzi necessari al sostentamento, del diritto al mantenimento, all'assistenza sociale e alla previsione dei mezzi adeguati per fronteggiare malattia, infortunio, e vecchiaia, da parte dello Stato.¹⁷

Va dunque apprestata una tutela speciale da dedicare alle persone disabili nell'accesso al lavoro e nel rapporto di lavoro. Difatti è lo stesso art. 38 Cost. che attribuisce allo Stato il dovere di *“provvedere all'educazione professionale e all'avviamento dei lavoratori disabili, a garanzia del libero e pieno sviluppo della persona”*, ovvero nel rispetto dell'art. 3, comma 2, Cost..¹⁸

In modo più specifico, è all'interno dell'art. 38 comma 3, Cost., che risiede la prima vera e propria giustificazione costituzionale del sistema di collocamento obbligatorio dei disabili. Nel suddetto comma viene riconosciuto ai soggetti disabili il diritto di acquisire una professionalità compatibile con lo stato di menomazione, per poter superare l'ostacolo relativo alla loro ridotta capacità lavorativa, ed essere avviati al lavoro.

L'art. 38 Cost., per essere correttamente interpretato, deve essere letto in combinato disposto con l'art. 41 Cost., laddove questo stabilisce che la libertà di iniziativa economica privata *“Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.”*, fissando in questo modo dei limiti a tale libertà e legittimando il sistema di collocamento obbligatorio, che obbliga il datore di lavoro ad assumere lavoratori disabili, comprimendo

¹⁷ A. TAMBORRINO, *Tutela giuridica delle persone con disabilità. Diritti e libertà fondamentali delle persone diversabili*, op. cit. pp. 39-40.

¹⁸ C. LA MACCHIA, *Disabili [dir.lav.]*, in www.treccani.it, 2016.

parzialmente la sua autonomia individuale a vantaggio di interessi superiori.¹⁹

1.3 Tutela in ambito europeo: i primi interventi.

Considerando una diversa prospettiva della tutela dei lavoratori disabili, ovvero quella europea, negli ultimi tempi è stata registrata una notevole accelerazione nella tutela sovranazionale del disabile, che conferma, a livello globale, l'importanza dei diritti umani, anche se non mancano, simmetricamente alla crescita della tutela, tendenze di regressione della coscienza sociale.²⁰

Ad ogni modo oggi il quadro di tutela nei confronti dei soggetti disabili si presenta come alquanto articolato, data la progressiva evoluzione che ha subito nel corso degli anni.²¹

Solamente a partire dagli anni Settanta si può dire che la Comunità Europea iniziò ad occuparsi di disabilità. Inizialmente gli interventi erano pochi, prevalentemente marginali e non vincolanti per gli Stati membri, ed erano finalizzati allo scambio di informazioni. Nei trattati allora vigenti non vi era alcuna menzione riguardante la disabilità.

Risale al 1974 il primo intervento realmente utile riguardante la disabilità: si trattava di una risoluzione del Consiglio che raccomandava agli Stati membri di elaborare un "Programma di azione per l'integrazione occupazionale e sociale delle persone portatrici di handicap".

Proprio attraverso questo primo programma vennero sviluppati, agli inizi degli anni 90, quattro programmi di azione, con lo scopo di sostenere gli Stati membri nell' "*inserimento lavorativo e la formazione professionale delle persone con disabilità*".

¹⁹ M.L. VALLURI, *Disabilità e lavoro.*, V. BOFFO, S. FALCONI, T. ZAPPATERRA (a cura di), *Per una formazione al lavoro, Le sfide della disabilità adulta.*, op. cit. p. 57.

²⁰ G. TUCCI, *La partecipazione del disabile alla vita sociale*, in www.questionegiustizia.it, 2018.

²¹ A. VENCHIARUTTI, *La disabilità secondo la Corte di Giustizia: il modello bio-psico-sociale diventa "europeo?"*, in www.diritticomparati.it, 2014.

La prima vera svolta nella tutela avvenne tuttavia solo nel 1996, con l'approvazione della "Strategia della comunità Europea nei confronti dei disabili", che, pur non essendo vincolante, ha rappresentato un primo riconoscimento della disabilità come ambito della policy europea, ed ha affermato la necessità di tutelare questa categoria di soggetti tramite una serie di azioni integrate e coordinate tra di loro.²²

Successivamente, nel 1999, si fece un ulteriore passo avanti in materia con l'inserimento nel Trattato di Amsterdam dell'art. 13 TCE, ad oggi art. 19 TFUE.

In questo modo la strategia antidiscriminatoria nei confronti dei disabili ha assunto carattere universale, poiché si è riconosciuta la competenza, in campo all'Unione europea, di adottare delle misure specifiche per combattere le discriminazioni sulla base della disabilità.²³

Da qui in poi furono sempre di più e sempre più specifici gli interventi da parte dell'Unione per la tutela dei soggetti disabili. Basti pensare alla direttiva 2000/78/CE, alle previsioni in materia da parte della Carta di Nizza e del Trattato di Lisbona e, a livello internazionale, all'importantissima convenzione ONU del 2006.

1.3.1 La direttiva 2000/78/CE

La Direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, rimane ad oggi l'atto legislativo più importante a garanzia del diritto al lavoro delle persone con disabilità a livello europeo, poiché ha stabilito un quadro generale in materia di occupazione e condizioni di impiego, con lo scopo di raggiungere la parità di trattamento dei soggetti disabili nel mondo del lavoro.

²² D. FERRI, *L'unione europea e i diritti delle persone con disabilità: brevi riflessioni a vent'anni dalla prima "Strategia"*, in www.politichesanitarie.it, 2016.

²³ A. VENCHIARUTTI, *La disabilità secondo la Corte di Giustizia: il modello bio psico-sociale diventa "europeo?"*, op. cit.

Essa non solo vieta le discriminazioni per diverse ragioni all'interno del luogo di lavoro ma, con l'art. 5, obbliga anche il datore di lavoro ad introdurre accomodamenti ragionevoli nei confronti dei soggetti disabili, in modo tale che questi possano accedere al mondo del lavoro, alla formazione professionale e possano svolgere le proprie mansioni in condizioni di parità con gli altri lavoratori, salvo che questi accomodamenti non costituiscano un onere finanziario sproporzionato in capo al datore di lavoro.

La direttiva chiarisce però sin da subito che l'onere non è sproporzionato laddove esso sia *“compensato in modo sufficiente da misure esistenti nel quadro della politica dello Stato membro.”*, aggiungendo un'ulteriore tutela nei confronti dei disabili.²⁴

Ciò che differenzia maggiormente questa direttiva dai precedenti interventi da parte della Comunità europea è il distacco dall'approccio assistenziale che aveva caratterizzato per moltissimo tempo la disciplina del settore, a favore del delinearsi di un nuovo diritto alla protezione sociale per i soggetti disabili, assicurato tramite interventi a carattere antidiscriminatorio.²⁵

1.3.2 La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: gli articoli 21 e 26.

Ulteriori interventi sono stati effettuati negli anni successivi, e fra questi è sicuramente da ricordare la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre del 2000. Essa contiene due disposizioni riguardanti in modo specifico la disabilità e conferma il riconoscimento del divieto di discriminazione.

In particolare si è ribadito all'art. 21 il principio di non discriminazione, e all'art. 26 si è affermato il riconoscimento ed il rispetto, da parte degli stati membri, del *“diritto delle persone con disabilità di beneficiare di misure*

²⁴ D. FERRI, *L'unione europea e i diritti delle persone con disabilità: brevi riflessioni a vent'anni dalla prima “Strategia”*, op. cit.

²⁵ A. VENCHIARUTTI, *La disabilità secondo la Corte di Giustizia: il modello bio psico-sociale diventa “europeo?”*, op. cit.

intese a garantire l'autonomia, l'inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità".²⁶

L'art. 21 contiene un elenco di discriminazioni vietate, presentandosi quindi come una versione negativa ed "europea" del principio di eguaglianza, e rafforzando il richiamo previsto all'art 3 della nostra Costituzione. Tale previsione va a costituire una disciplina organica di supporto nei confronti delle persone con disabilità, più ampia nel linguaggio rispetto all'art. 3 Cost.

La seconda disposizione riguardante la disabilità contenuta all'interno della Carta dei diritti dell'Ue è rappresentata dall'art. 26, che specificamente si rivolge ai soggetti con disabilità, garantendogli il diritto di beneficiare di misure volte a salvaguardare la loro autonomia, l'inserimento sociale e la partecipazione alla vita della comunità.

Ad oggi si ritiene che l'introduzione di azioni positive volte a realizzare l'uguaglianza sostanziale sia fondata su questa disposizione, poiché si reputa che le diverse misure adottate nel corso degli anni da parte del nostro legislatore, rientrino all'interno di questa prospettiva di origine europea.²⁷

1.3.3 Il Trattato di Lisbona

Con il Trattato di Lisbona, entrato in vigore nel 2009, anche se indirettamente, sono state ulteriormente rafforzate le competenze dell'Ue riguardo la materia della disabilità.

Anzitutto il Trattato ha modificato la procedura legislativa in materia necessaria per adottare le misure antidiscriminatorie, cambiando il ruolo del Parlamento europeo. Difatti inizialmente il Consiglio prendeva le sue decisioni previa mera consultazione con il Parlamento, mentre con il Trattato di Lisbona è stato introdotto l'uso della procedura legislativa

²⁶ D.FERRI, *L'unione europea e i diritti delle persone con disabilità: brevi riflessioni a vent'anni dalla prima "Strategia"*, op. cit.

²⁷ E. ROSSI, *Lo "statuto costituzionale della persona con disabilità": brevi considerazioni su un disegno di legge.*, op. cit. p. 382.

ordinaria, tale per cui ad oggi il Consiglio, per prendere le proprie decisioni, necessita dell'approvazione da parte del Parlamento.

Oltre a ciò, con il Trattato è stata introdotta, all'interno dell'art. 10 TFUE, la cosiddetta clausola orizzontale di non discriminazione. Questa ha lo scopo di integrare la lotta contro le discriminazioni in tutte le politiche e le azioni dell'Ue. Difatti la clausola orizzontale stabilisce che tra gli obiettivi dell'Unione europea vi sia quello di combattere le discriminazioni fondate su diverse ragioni, tra le quali rientra la disabilità. La lotta alle discriminazioni deve avvenire sia nell'attuazione che nella definizione delle politiche ed azioni dell'Unione europea.

Infine, ma non meno importante, è da ricordare che tramite il Trattato di Lisbona è stato attribuito alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea lo stesso rango giuridico dei trattati, facendo diventare la Carta fonte di diritto primario.²⁸

1.3.4 La Convenzione delle Nazioni unite del 2006

Prendendo in considerazione la più ampia prospettiva internazionale, un'importanza fondamentale viene assunta dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, adottata dall'assemblea generale dell'Onu, il 13 dicembre del 2006 (Convenzione ONU).

Questa Convenzione, emanata in tempi relativamente recenti, ha suggellato, nel rispetto dei diritti umani, la partecipazione dei soggetti disabili alla vita sociale.

Essa ha rappresentato un punto di arrivo nella realizzazione dell'orientamento politico progressivamente sviluppatosi nell'arco di trent'anni, che aveva lo scopo di affrontare il tema della disabilità nell'ambito dei diritti umani.²⁹

²⁸ D. FERRI, *L'unione europea e i diritti delle persone con disabilità: brevi riflessioni a vent'anni dalla prima "Strategia"*, op. cit.

²⁹ A. VENCHIARUTTI, *La disabilità secondo la Corte di Giustizia: il modello bio psico-sociale diventa "europeo?"*, op. cit.

La suddetta Convenzione ha introdotto per la prima volta a livello internazionale una definizione di disabilità e di persona disabile alquanto ampia e moderna, che ha colmato il vuoto definitorio che dapprima sussisteva negli ordinamenti degli Stati membri, in quanto non esisteva una nozione condivisa di disabilità.

La disabilità non è intesa come una condizione che si misura e produce a priori e che necessariamente presuppone la presenza di un handicap, come era avvenuto precedentemente, ma è stata invece intesa come una condizione da misurare nei rapporti e nelle interazioni che la persona ha con l'ambiente in cui deve operare.³⁰ In particolare la condizione di disabilità è stata ricondotta alle barriere sociali e ambientali che la persona deve affrontare, incentivando gli Stati e imponendo loro di rimuovere tali barriere.³¹

Con tale approccio è stato abbandonato il vecchio modello medico/individuale, che considerava i soggetti disabili come soggetti a cui doveva essere garantita solamente protezione e cura a causa della loro malattia o minorazione, e si è adottato il modello bio-psico-sociale, che valorizza le diversità, rispettando i diritti umani.

Successivamente la stessa Unione europea ha approvato la Convenzione ONU, firmandola nel 2007, facendo quindi diventare le disposizioni in essa contenute vincolanti e rendendole parte integrante dell'ordinamento giuridico dell'Unione, recependole all'interno della dir. 78/2000/CE.³²

La ratifica della Convenzione avvenne quasi tre anni dopo e la rese fonte "sub-costituzionale", superiore al diritto derivato dell'Unione, ma inferiore ai trattati. L'attuazione delle sue disposizioni è subordinata all'intervento di atti

³⁰ A. INNESTI, *La nozione di disabilità nel contesto italiano e internazionale.*, op. cit.

³¹ D. FERRI, *L'unione europea e i diritti delle persone con disabilità: brevi riflessioni a vent'anni dalla prima "Strategia"*, op. cit.

³² A. VENCHIARUTTI, *La disabilità secondo la Corte di Giustizia: il modello bio psico-sociale diventa "europeo?"*, op. cit.

ulteriori, in quanto programmatiche. Inoltre essa ha efficacia indiretta, pur essendo parte del diritto dell'Ue.

Nonostante questo, la convenzione dispiega ad ogni modo effetti interpretativi, dal momento che le norme di diritto secondario devono avere un'interpretazione conforme ad essa.³³

³³ D.FERRI, *L'unione europea e i diritti delle persone con disabilità: brevi riflessioni a vent'anni dalla prima "Strategia"*, op. cit.

CAPITOLO 2

ACCESSO AL LAVORO E DISABILITÀ: LA LEGISLAZIONE ITALIANA.

1.1 Il collocamento mirato: introduzione.

Il collocamento mirato altro non è che un insieme di strumenti predisposti dal legislatore con lo scopo di valutare le capacità lavorative di persone con disabilità, al fine di inserirle nel posto di lavoro che più si adatta alle loro attitudini e capacità.

Non sempre all'interno del nostro ordinamento si è parlato di collocamento mirato. Difatti inizialmente la disciplina faceva riferimento al "collocamento obbligatorio", il quale valutava il lavoratore disabile in base ai suoi limiti³⁴ e aveva come solo fine quello di coordinare il mercato del lavoro con le esigenze di inserimento delle categorie protette.

Esso era quindi vissuto dai datori di lavoro come un'imposizione, lontana sia dalle esigenze aziendali che dalle attitudini e propensioni della persona da collocare.

Al giorno d'oggi, invece, non rileva più solamente l'obbligo di assumere le categorie protette, in quanto, con la nascita del collocamento mirato, il legislatore ha preso in considerazione non solo l'esigenza di inserire nel mercato del lavoro le categorie protette, ma ha equiparato a questa esigenza anche la necessità di considerare le caratteristiche personali della persona stessa, evidenziando i suoi pregi e le sue capacità, in funzione della sua collocabilità, in modo tale che il suo inserimento nel luogo di lavoro possa essere a vantaggio sia del datore di lavoro, che della persona stessa.³⁵

L'attuale disciplina sul collocamento mirato è stata introdotta dalla l. 12 marzo 1999, n. 68, successivamente modificata dai d.lgs. n. 185 del 24

³⁴ *Cos'è e come funziona il collocamento mirato per disabili*, in www.quifinanza.it, 2020.

³⁵ S. ASSENNATO, M. QUADRELLI, *Manuale della disabilità*, op. cit., pp. 123-124.

settembre 2016 e n. 151 del 14 settembre 2015. All'art. 2 si definisce come collocamento mirato *“quella serie di strumenti tecnici e di supporto che permettono di valutare adeguatamente le persone con disabilità nelle loro capacità lavorative e di inserirle nel posto adatto, attraverso analisi di posti di lavoro, forme di sostegno, azioni positive e soluzioni dei problemi connessi con gli ambienti, gli strumenti e le relazioni interpersonali sui luoghi quotidiani di lavoro e di relazione.”*.³⁶

Il percorso che ha portato all'emanazione di questa legge e alla nascita del collocamento mirato è alquanto lungo, e prima di poter analizzare nel dettaglio le previsioni della l. n. 68 del 1999, risulta necessario analizzare l'evoluzione in materia della normativa italiana, al fine di poter comprendere al meglio ciò che ha portato il legislatore ad emanare la legge predetta.

1.2 L'evoluzione della normativa italiana in materia di collocamento.

La normativa italiana in tema di collocamento delle persone disabili ha conosciuto un'ampia evoluzione nel tempo, tale per cui la si può definire come una disciplina stratificata e per lungo tempo caratterizzata da notevole disorganizzazione.

L'evoluzione legislativa ebbe il suo inizio nel 1917, al termine della prima guerra mondiale, quando venne emanata la prima normativa sul collocamento obbligatorio al fine di tutelare solamente due specifiche categorie di soggetti: gli invalidi ed i mutilati di guerra.³⁷ Questo intervento fu predisposto da parte dello Stato sulla base di una logica riparatrice e di giustizia retributiva, ovvero quella di ricompensare i soggetti che, per via della guerra, avevano dato e sofferto di più, e al tempo purtroppo questi erano molti.³⁸

³⁶ Art. 1, comma 1, l. 12 marzo 1999 n. 68, come modificata dai d.lgs. n. 185 del 24 settembre 2016 e n. 151 del 14 settembre 2015, in www.Parlamento.it.

³⁷ S. ASSENNATO, M. QUADRELLI, *Manuale della disabilità.*, op. cit., pp. 117-118.

³⁸ C. DELCROIX, *Mutilati e invalidi di guerra*, in www.treccani.it.

Nel 1947 venne poi emanata una disciplina volta a tutelare gli invalidi del lavoro. Tale disciplina imponeva alle imprese private che occupavano più di 50 unità l'assunzione di un mutilato o invalido ogni cinquanta dipendenti.

Solamente un anno più tardi venne predisposta una nuova disciplina, che andò ad ampliare il numero di menomazioni previste per ottenere le agevolazioni per l'accesso al lavoro. Tale disciplina aveva lo scopo di reinserire nel mondo del lavoro i soggetti colpiti da tubercolosi che erano stati dimessi dagli appositi centri di cura perché guariti.³⁹ In questo caso lo Stato intervenne per solidarietà nei confronti di soggetti che, per la prima volta, presentavano una disabilità di natura sanitaria, derivante quindi da una malattia al tempo virale.⁴⁰

Nel 1957 vennero poi emanate delle disposizioni a favore dei soggetti con minorazioni visive, volte ad agevolare il loro collocamento, mentre nell'anno successivo venne adottata una disciplina simile nei confronti dei soggetti sordomuti. Tale disciplina si applicava all'inizio solo alle pubbliche amministrazioni, ma fu poi estesa anche alle imprese private con più di 300 dipendenti, senza però adattare le regole alle particolarità del settore privato.

Successivamente, nel 1962 vi fu un nuovo intervento normativo nei confronti dei soggetti mutilati ed invalidi civili, sempre con il fine di agevolare il loro inserimento lavorativo.

Queste finora viste sono le leggi più importanti emanate in materia fino agli anni Sessanta. Ciò evidenzia come la disciplina vigente fino a quel momento, all'interno dell'ordinamento italiano, risultasse limitata, disordinata e priva di una visione globale dell'invalidità. Essa infatti tutelava solo determinate categorie di soggetti, in quel momento storico e sociale ritenute meritevoli di tutela.

³⁹ S. ASSENNATO, M. QUADRELLI, *Manuale della disabilità*, op. cit., pp. 117 – 118.

⁴⁰ A. BEZZECCHI, *Il collocamento mirato*, in www.sintesi.provincia.mantova.it, p.1.

La sentita mancanza di una tutela effettiva nei confronti di più ampie categorie di soggetti bisognosi portò, negli anni successivi, a prevedere una disciplina che includesse tutti i soggetti che si trovavano in una condizione di difficoltà fisica o mentale tale da rendere necessario un aiuto nei loro confronti per il reperimento di un'occupazione.

Il fine perseguito era l'inserimento nel mercato del lavoro di queste categorie di soggetti, con modalità tali da risultare a vantaggio sia della persona disabile, assicurandole un ruolo lavorativo e sociale soddisfacente, sia a vantaggio della società stessa.

È proprio a tale scopo che fu elaborata la l. 2 aprile 1968, n. 482.

Essa rappresentò la prima disciplina generale in materia di assunzioni obbligatorie all'interno del nostro ordinamento e rimase per un trentennio la disciplina principale, fino all'introduzione della l. 12 marzo 1999, n. 68, che apportò delle migliorie di non poco conto al sistema di collocamento obbligatorio, trasformandolo in un sistema di "collocamento mirato obbligatorio".⁴¹

Proprio per la complessità di queste ultime due leggi, ovvero la l. n. 482 del 1968, e la l. n. 68 del 1999, e l'importanza delle stesse all'interno del nostro sistema, risulta necessario approfondirne alcuni aspetti.

1.3 La disciplina generale delle assunzioni obbligatorie presso le pubbliche amministrazioni e le aziende private: la legge n. 482 del 1968.

La l. n. 482 del 1968 era intitolata "Disciplina generale delle assunzioni obbligatorie presso le pubbliche amministrazioni e le aziende private". Essa prevedeva l'istituzione di liste speciali separate, ad opera degli Uffici Provinciali del Lavoro e delle Commissioni appositamente formate per il

⁴¹ S. ASSENNATO, M. QUADRELLI, *Manuale della disabilità*, op. cit., pp. 117 – 118.

collocamento obbligatorio, al fine di collocare determinate categorie di soggetti di difficile inserimento nel mercato del lavoro.

Furono due le intenzioni del legislatore nell'emanazione della suddetta legge: da una parte si volle introdurre nell'ordinamento italiano una disciplina generale, che fino a quel momento mancava, in modo tale da ricomprendere all'interno di essa tutti i soggetti ritenuti meritevoli di tutela lavoristica, per via di una loro condizione fisica o mentale, dalla quale derivava la necessità di una tutela speciale. Dall'altra parte si volle equiparare il settore pubblico al settore privato, introducendo per entrambi un'imposizione di assunzioni obbligatorie e parificando così le regole nei due settori in materia di tutela della persona diversamente abile.

Purtroppo, nonostante le positive intenzioni del legislatore, le tecniche utilizzate non furono capaci di rispondere alle esigenze del mercato del lavoro e non risolsero l'incertezza e disorganizzazione che aveva caratterizzato la disciplina precedente.

Difatti il legislatore non si distaccò dai vecchi schemi che aveva utilizzato negli anni precedenti per l'emanazione delle singole discipline in materia. Anzi, li riportò all'interno della nuova disciplina, con l'unica differenza che li accumulò sotto lo stesso "*cappello legislativo*".⁴²

Analizzando nel concreto la disciplina della l. n. 482 del 1968, vediamo che essa stabiliva che le aziende pubbliche e private dovevano assumere il 15% del proprio personale attingendo alle categorie di soggetti disabili. In particolare il 25% dovevano essere invalidi di guerra, il 10% invalidi civili di guerra, 15% invalidi per servizio, il 15% orfani e vedove di guerra, 15% per servizio o per lavoro, un'ulteriore 15% di invalidi civili, e infine un 5% di sordomuti.

Alcune delle suddette categorie godevano oltretutto di tutele speciali.

⁴² S. ASSENNATO, M. QUADRELLI, *Manuale della disabilità*, op. cit., p. 119.

Inoltre l'obbligo doveva essere adempiuto seguendo l'ordine in cui sono riportate le categorie.

Dalla suddetta divisione emerge la primaria necessità che in quel momento lo Stato aveva di occupare gli invalidi di guerra, che al tempo risultavano ancora numerosi.

All'art. 1 venne inoltre stabilito che la disciplina non si applicava ai soggetti che avevano superato i 55 anni di età ed ai soggetti privi di ogni capacità lavorativa o potenzialmente pericolosi se inseriti in un contesto lavorativo.

Nel caso di esaurimento di una categoria doveva essere operato lo scorrimento di graduatoria.⁴³ In pratica era stato attivato *ex lege* un meccanismo di scorrimento automatico, in base al quale in mancanza di una categoria protetta vi era l'obbligo di passare ad un'altra categoria di soggetti beneficiari, sempre seguendo le valutazioni imprecise della Commissione provinciale di collocamento obbligatorio.

Già da queste prime previsioni, emerge la profonda inadeguatezza delle tecniche utilizzate dalla l. del 1968, ed in parte del suo contenuto.⁴⁴

Di positivo vi è tuttavia che nonostante la generale inadeguatezza della disciplina le scelte del legislatore hanno comunque permesso negli anni di occupare migliaia di lavoratori allora definiti "invalidi", integrando in tal modo nel mondo del lavoro (e di conseguenza nella società), delle persone che inizialmente sembravano destinate all'emarginazione sociale. Basti pensare che nel giugno 1998 erano ben 256.529 le persone collocate in forza della l. n.482.

Inoltre l'applicazione di questa legge permise di individuare quali fossero i limiti della stessa e così successivamente fu emanata una nuova legge, che superò i limiti e la filosofia della precedente.

⁴³ G. BATTAFARANO G.P. FONTANA, *I nuovi lavori dell'handicap. Un percorso attraverso la legge n.68 per l'inserimento e l'integrazione lavorativa delle persone disabili.*, in FrancoAngeli, 2001, pp. 22-24.

⁴⁴ S. ASSENNATO, M. QUADRELLI, *Manuale della disabilità.*, op. cit., p. 120.

La filosofia della legge del 1968 era difatti meramente burocratica ed impositiva. Essa prevedeva un obbligo ed un correlato diritto: l'obbligo per le imprese di assumere determinate quote di lavoratori disabili e il diritto di determinate categorie di soggetti disabili di essere assunti. Di fatto però nell'esercizio del diritto e nell'adempimento dell'obbligo imprese e disabili venivano lasciati soli, non riuscendo spesso a soddisfare le esigenze ed i bisogni l'uno dell'altro.

1.3.1 I difetti della legge n. 482 del 1968.

I difetti della legge n. 482 erano numerosi e proprio per questo si arrivò alla sua sostituzione con la l. n. 68 del 1999.

Il limite più grave della legge n. 482 era sicuramente il suo carattere puramente impositivo, che faceva sì che il collocamento obbligatorio fosse vissuto da parte delle imprese come una sorta di tributo aggiuntivo, tant'è che spesso le imprese pagavano le sanzioni, oltretutto totalmente inadeguate, o attivavano dei gravosi contenziosi giudiziari piuttosto che adempiere all'obbligo di assunzione delle categorie protette.

Inoltre negli anni novanta si manifestò all'interno delle pubbliche amministrazioni un ulteriore fenomeno degradante, ovvero quello dei falsi invalidi, o invalidi solo di nome. Questo fenomeno fu alimentato dalla possibilità di chiamata nominativa dei lavoratori delle categorie protette, che era stata prevista solamente all'interno delle pubbliche amministrazioni, in forza dell'art. 16 della legge stessa. La chiamata nominativa dava la possibilità alle pubbliche amministrazioni di scegliere ed assumere direttamente per nome i lavoratori disabili iscritti negli elenchi. Questo sistema fu utilizzato dai responsabili politici a loro vantaggio, con la compiacenza degli uffici pubblici competenti, tramite l'assunzione in modo clientelare dei falsi invalidi. Ne derivò un'inversione di marcia da parte del legislatore, che eliminò la possibilità di chiamata nominativa all'interno delle pubbliche amministrazioni, proprio per risolvere alla radice il problema.

Purtroppo però i comportamenti fraudolenti ed elusivi non erano imputabili solamente alle imprese private o alle pubbliche amministrazioni, ma talvolta venivano messi in atto dai disabili stessi, che spesso, inseriti in una posizione per cui non avevano né la formazione né la predisposizione necessaria, anziché provare a sfruttare l'occasione per realizzarsi professionalmente, utilizzavano il luogo di lavoro come un "rifugio sicuro", dal quale invero difficilmente potevano essere rimossi.

In aggiunta a tutto questo, la quota del 15% prevista dalla legge, essendo molto alta, era destinata a non essere rispettata. Nel migliore dei casi, si arrivava ad una copertura del 7-8% di lavoratori appartenenti alle categorie protette.

La quota inoltre riguardava solamente le aziende con più di 35 dipendenti, aziende che costituivano al tempo una minoranza all'interno del tessuto produttivo italiano.

Il disappunto generale che l'applicazione della legge aveva creato nel corso degli anni, sia per i datori di lavoro che per gli stessi lavoratori disabili, ma anche per le associazioni sindacali, portò il legislatore a elaborare la disciplina del "reclutamento mirato", che, al contrario del reclutamento obbligatorio, considera sia le esigenze, le attitudini e le capacità del lavoratore disabile, sia le esigenze dei datori di lavoro, in un clima di collaborazione tale per cui l'inserimento lavorativo delle persone disabili dovrebbe giovare ad entrambe le parti.⁴⁵

1.4 Norme per il diritto al lavoro dei disabili: la Legge 12 marzo 1999 n. 68 e la nascita del collocamento mirato.

La l. 12 marzo 1999, n. 68 ha costituito l'approdo nella storia della disciplina del collocamento mirato dei lavoratori disabili.

⁴⁵ G. BATTAFARANO G.P. FONTANA, *I nuovi lavori dell'handicap. Un percorso attraverso la legge n.68 per l'inserimento e l'integrazione lavorativa delle persone disabili.*, op. cit., pp. 23-31.

La normativa, denominata “norme per il diritto al lavoro dei disabili”, è entrata in vigore il 17 gennaio del 2000, dopo ben trecento giorni di *vacatio*, innovando profondamente la logica dell’inserimento lavorativo dei lavoratori disabili.⁴⁶

All’art. 1 viene esplicitata la finalità della normativa, ovvero “*la promozione dell’inserimento e della integrazione lavorativa delle persone disabili nel mondo del lavoro attraverso servizi di sostegno e di collocamento mirato*”.⁴⁷

La nuova legislazione ha difatti introdotto un nuovo approccio nei confronti del collocamento, che si può definire come “circolare”, giacché mira a collocare il lavoratore disabile considerando le sue effettive capacità lavorative e caratteristiche personali.

Come si è detto ripetutamente, in passato non era così. Sotto la influenza della l. n. 482 del 1968, spesso, una volta collocato, il lavoratore disabile si trovava a svolgere lavori per i quali non aveva né interesse né predisposizione, dal momento che ciò che contava al tempo era il mero collocamento della persona. Ciò poteva accrescere le difficoltà di inserimento nel luogo di lavoro del lavoratore disabile, che avendo anche difficoltà a relazionarsi, doveva svolgere un lavoro che non rientrava nelle sue aspirazioni, consapevole oltretutto di essere stato “legalmente imposto” in quel luogo di lavoro.

Tale disagio si ripercuoteva facilmente nel rendimento lavorativo del lavoratore e ciò, di conseguenza, danneggiava il datore di lavoro, in ogni caso costretto ad assumere lavoratori appartenenti alle categorie protette, a prescindere dalla loro predisposizione per quel determinato lavoro, creandosi così un circolo vizioso.

Per queste ragioni, si è arrivati al collocamento mirato, introdotto dalla l. n. 68 del 1999.⁴⁸

⁴⁶ S. ASSENNATO, M. QUADRELLI, *Manuale della disabilità*., op. cit., pp. 123, 124, 125.

⁴⁷ D.IROLLO, G. IROLLO, *Compendio di diritto del lavoro*., in Maggioli editore, 2012, p.52.

⁴⁸S. ASSENNATO, M. QUADRELLI, *Manuale della disabilità*., op. cit., pp. 123, 124, 125.

Il sistema ad oggi adottato si può definire come “misto”, poiché valorizza sia le esigenze dei lavoratori che dei datori di lavoro, sempre tramite l'imposizione di assunzione di un lavoratore disabile, ma con la grande differenza che l'imposizione in questo caso sarà di un lavoratore utile.⁴⁹

Il collocamento mirato, così come previsto dalla l. n. 68, è da intendersi come *“un percorso di inserimento preparato, personalizzato e condiviso, e come criterio imprescindibile per garantire la crescita e la tenuta degli inserimenti lavorativi”*.

Esso è cioè un insieme di strumenti tecnici e di supporto, predisposti per valutare in modo adeguato sia le capacità lavorative del disabile, sia la sua persona complessivamente. L'obiettivo è che, analizzando posti di lavoro, forme di sostegno, ma anche soluzioni e azioni positive che possano risolvere i problemi che il lavoratore disabile può incontrare nell'ambiente di lavoro, nell'uso degli strumenti, e nel relazionarsi sia sul luogo di lavoro che all'esterno, si riesca ad inserirlo nel posto di lavoro a lui più adatto.⁵⁰

Come anticipato nel primo paragrafo del secondo capitolo, la definizione tecnica di collocamento mirato si trova all'art. 2 della l. n. 68 del 1999.

Dalla lettura dell'articolo risulta chiaro come il legislatore abbia voluto introdurre una definizione ampia di collocamento mirato. Ciò non ha obbligatoriamente una valenza negativa, anche se nel diritto ampiezza non è spesso sinonimo di chiarezza e certezza.

Difatti, l'intenzione del legislatore era quella di prevedere un sistema che potesse effettivamente andare a vantaggio dei lavoratori disabili e che li tutelasse nell'inserimento nel luogo di lavoro nel modo più giusto possibile. Per fare questo il legislatore ha ritenuto fondamentale ricomprendere all'interno della nozione ogni sorta di mezzo che riteneva necessario per raggiungere il suo fine.

⁴⁹ D. GAROFALO, *L'accesso al pubblico impiego dei disabili tra normativa generale e normativa speciale*, A. BOSCATI, A. ZILLI (a cura di), *Il reclutamento nelle P.A., dall'emergenza alla nuova normalità – Volume I.*, in Wolters Kluwer, 2022, p. 183.

⁵⁰ A.MORO, *Collocamento obbligatorio*, in www.Wikilabour.it.

Proprio per questo il legislatore utilizza nell'articolo termini (come ad esempio "posto adatto") che, seppure non precisi dal punto di vista giuridico, permettono facilmente di intendere le intenzioni del legislatore.

Allo stesso tempo il legislatore specifica che devono essere adottate, da parte dei datori di lavoro, tutte le soluzioni necessarie per risolvere i problemi a cui il lavoratore disabile può andare incontro all'interno del luogo di lavoro, facendo così rientrare questo nuovo concetto all'interno del concetto di collocamento mirato.⁵¹

1.4.1 I soggetti beneficiari della legge n. 68 del 1999.

Il fulcro del sistema di collocamento è rappresentato dai soggetti protetti, la cui individuazione risulta approssimativamente uguale sia nel settore pubblico che nel settore privato.⁵²

Una tra le prime novità della legge n. 68 rispetto alla legge precedente è l'abbandono della nozione di "invalido", in realtà già superata nel 1992 con l'utilizzo del termine "portatore di *handicap*", e l'utilizzo del termine "disabile", ritenuto più adeguato per l'individuazione dei soggetti protetti.

Ai soggetti disabili è stata dedicata, attraverso la legge, una corsia privilegiata nell'accesso al lavoro. Allo stesso modo, contemporaneamente, è stata ridimensionata la tutela prevista per altre categorie di soggetti, protetti non in forza della disabilità ma, in quanto normodotati, per altre ragioni, quali ad esempio la perdita del congiunto. Il ridimensionamento è avvenuto anche tramite l'utilizzo del meccanismo dell'esonero.

Inoltre, con la legge n. 68 si è abbandonato il sistema della percentualizzazione dei posti riservati a determinate categorie di soggetti protetti, adottando un nuovo sistema che potesse evitare la differenziazione della tutela in forza del diverso numero degli aventi diritto.

⁵¹S. ASSENNATO, M. QUADRELLI, *Manuale della disabilità*, op. cit., p. 125.

⁵²D. GAROFALO, *L'accesso al pubblico impiego dei disabili tra normativa generale e normativa speciale*, A. BOSCATI, A. ZILLI (a cura di), *Il reclutamento nelle P.A., dall'emergenza alla nuova normalità – Volume I*, op. cit., pp. 190-191.

Il nuovo sistema ha creato un unico elenco in cui confluiscono, secondo determinati criteri, tutti i soggetti portatori di disabilità, a prescindere dalla causa della stessa. Grazie a questo nuovo sistema è tramontata la logica risarcitoria-premiale che aveva caratterizzato le discipline precedenti.⁵³

Ad oggi dunque possono accedere al collocamento mirato diverse categorie di soggetti, tra cui in via generale le persone disoccupate che abbiano interesse a trovare un'occupazione consona ed adatta alle proprie capacità ed i soggetti in età lavorativa, ovvero con più di 16 anni, che non superino determinati limiti di età e che rientrino all'interno delle previsioni dell'art.1 della l. n. 68.⁵⁴

L'art. 1 difatti prevede che la suddetta legge si applichi innanzitutto ai soggetti, invalidi civili, con riduzione superiore al 45% della capacità lavorativa.

All'interno di questa prima categoria il legislatore ha poi fatto rientrare ulteriori categorie di soggetti, ovvero i minorati fisici, psichici o sensoriali, e i portatori di *handicap* intellettuale. Inoltre vengono fatti rientrare anche gli invalidi civili per cui, a causa di un difetto fisico, mentale o di una infermità, la capacità lavorativa si è ridotta in modo permanente (in forza dell'art. 1, co. 1, l. n. 12 giugno 1984, n.222). Nelle suddette ipotesi la disabilità viene accertata dalle apposite Commissioni Asl.

Un'ulteriore categoria di soggetti protetti è composta dagli invalidi del lavoro che presentino un grado di invalidità superiore al 33%. Tale invalidità deve essere accertata, in questo caso, dall'INAIL, seguendo la normativa vigente.

In forza delle leggi preesistenti alla n. 68, vengono fatte rientrare all'interno dell'art. 1 due ulteriori categorie di soggetti: i non vedenti e sordomuti.⁵⁵ I primi devono essere colpiti da cecità assoluta, o deve esservi un residuo visivo non superiore ad un decimo per entrambi gli occhi, con eventuale

⁵³ E. GHERA, A. GARILLI, D. GAROFALO, *Lineamenti di diritto del lavoro.*, in Giappichelli, 2018, pp. 287-288.

⁵⁴ A.MORO, *Collocamento obbligatorio.*, in www.Wikilabour.it.

⁵⁵ E.GHERA, A.GARILLI, D.GAROFALO, *Lineamenti di diritto del lavoro.*, op. cit., pp. 288-289.

correzione o con deficit del campo visivo previsti dalla Legge 3 aprile 2001, n. 138, mentre i secondi devono essere colpiti dalla nascita, o prima dell'apprendimento della lingua parlata, da sordità.⁵⁶

Inoltre, rientrano tuttora nelle previsioni della l. n. 68 come soggetti protetti gli invalidi di guerra, civili di guerra e di servizio. Tuttavia le prime due categorie di soggetti oggi hanno un peso residuale per evidenti motivi storici, mentre l'ultima lo ha per via di una previsione del 2012, che, a partire da tale data, ha riservato questa forma di tutela solamente al personale appartenente ai comparti di sicurezza-difesa, e ai vigili del fuoco-soccorso pubblico.

Nonostante le previsioni dell'art. 1 della legge n. 68 in tema di soggetti invalidi beneficiari della normativa siano concluse, vengono fatte rientrare all'interno delle liste di lavoratori disabili anche determinate categorie di soggetti normodotati. La tutela spetta loro in forza del disagio sorto come conseguenza di determinati eventi, in parte coincidenti con gli eventi generatori di disabilità.

Si tratta in questo caso di orfani e coniugi superstiti di coloro che sono deceduti per causa di lavoro, di guerra, o servizio, o che per le stesse cause sono divenuti grandi invalidi. Inoltre vengono tutelati anche gli orfani e coniugi superstiti dei profughi italiani rimpatriati.

A queste categorie di soggetti è stata riservata, da parte del legislatore, presso i datori di lavoro che occupano più di 50 dipendenti, una quota dell'1% che risulta aggiuntiva rispetto a quella dei lavoratori disabili.

La tutela è stata inoltre estesa anche nei confronti dei coniugi, figli superstiti e fratelli conviventi e a carico (qualora siano gli unici superstiti), delle vittime o dei soggetti resi permanentemente invalidi per atti di terrorismo, di eversione dell'ordine democratico, per fatti delittuosi di origine mafiosa, o in occasione di repressione o prevenzione per i medesimi fatti, o di assistenza nei confronti di agenti ed ufficiali nel corso di azioni o operazioni connesse.

⁵⁶ A.MORO, *Collocamento obbligatorio.*, in www.Wikilabour.it.

La suddetta tutela viene applicata anche nei confronti dei testimoni di giustizia.⁵⁷

Dalle previsioni della l. n. 68 emerge dunque la volontà di estendere la tutela nei confronti del più ampio numero di soggetti.

1.4.2 I soggetti obbligati: le quote d'obbligo.

Nonostante siano molte le novità introdotte dalla l. n. 68, il sistema delle quote rimane simile al precedente.

Con il termine “quote di riserva” si intende il numero di soggetti appartenenti alle categorie protette che ogni datore di lavoro, pubblico o privato, è tenuto ad assumere, in relazione al numero di dipendenti da egli occupati.

Difatti permane, in capo ai datori di lavoro, l'obbligo di riservare una quota delle assunzioni nei confronti dei lavoratori disabili.⁵⁸

L'attuale legge ha però introdotto delle modifiche rispetto alla legge precedente. In primo luogo vi è stata una diminuzione della quota percentuale di lavoratori disabili da collocare all'interno delle aziende. Tale diminuzione è avvenuta come conseguenza dell'ampliamento dell'area d'obbligo.

Difatti, mentre inizialmente, con la l. n. 482, solamente le aziende con più di 30 dipendenti avevano l'obbligo di assumere una quota di lavoratori disabili pari al 15% dei propri lavoratori. Oggi l'obbligo riguarda tutte le aziende, che siano esse pubbliche o private, che abbiano al loro servizio almeno 15 dipendenti.⁵⁹

Nello specifico, per i datori di lavoro che occupano fino a 14 dipendenti vi è il completo esonero dalle assunzioni obbligatorie; per i datori che nel loro organico occupino dai 15 ai 35 dipendenti vi è l'obbligo di assunzione di almeno 1 lavoratore disabile; dai 36 ai 50 dipendenti almeno 2 lavoratori

⁵⁷ E.GHERA, A.GARILLI, D.GAROFALO, *Lineamenti di diritto del lavoro.*, op. cit., pp. 289-290.

⁵⁸ F.PAPEO, *Categorie protette: la guida esplicativa.*, in www.altalex.com, 2019.

⁵⁹ E.GHERA, A.GARILLI, D.GAROFALO, *Lineamenti di diritto del lavoro.*, op. cit., pp. 290-291.

disabili ed oltre i 50 dipendenti la percentuale di lavoratori disabili da collocare all'interno dell'organico aziendale equivale al 7% dell'organico stesso.

A ciò si deve aggiungere un'ulteriore 1% riservato ai soggetti "normodotati" a cui il legislatore ha esteso la tutela.⁶⁰

Prima delle modifiche introdotte dal d.lgs. n.151/2015 era stato stabilito che i datori che occupavano dai 15 ai 35 dipendenti dovevano assumere un lavoratore disabile all'interno del proprio organico aziendale, solamente in caso di nuova assunzione. Questa disposizione è stata abrogata con effetto a partire dal 1° gennaio 2017, introducendo l'obbligo, per tutti i datori di lavoro che occupano più di 15 dipendenti, di assumere almeno un lavoratore disabile a prescindere dalla necessità o meno di nuove assunzioni.

Inoltre, sono state inserite delle specificazioni riguardanti le assunzioni obbligatorie all'interno di partiti politici, organizzazioni sindacali, ed associazioni senza scopo di lucro che operano nel campo dell'assistenza, riabilitazione, e solidarietà sociale. In questi casi è stato stabilito che la quota di riserva debba essere computata esclusivamente riguardo al personale tecnico-esecutivo e svolgente funzioni amministrative.⁶¹

1.4.3 Il computo della quota di riserva.

Per poter essere certi del numero di lavoratori disabili da collocare all'interno dell'azienda, è necessario stabilire quanti lavoratori sono occupati all'interno della stessa, ovvero quale sia la base di computo dei lavoratori, poiché la quota di riserva varia in base ad essa.

Gli artt. 4 e 5 della l. n. 68, modificati dal Jobs Act, stabiliscono quali sono i lavoratori che non devono essere calcolati nella base di computo.⁶²

⁶⁰ A. VALLEBONA, *Breviario di diritto del lavoro. Dodicesima edizione.*, in G. Giappichelli Editore, 2018, pp. 232-233.

⁶¹A.MORO, *Collocamento obbligatorio.*, in www.Wikilabour.it.

⁶² F.PAPEO, *Categorie protette: la guida esplicativa.*, in www.altalex.com, 2019.

Non devono essere computati all'interno dell'organico aziendale:

- I lavoratori assunti a norma della l. n. 68 del 1999
- I lavoratori occupati con contratto a tempo determinato di durata fino a 6 mesi
- I soci di cooperative di produzione e lavoro
- I dirigenti
- I lavoratori assunti con contratto di inserimento
- I lavoratori occupati con contratto di somministrazione presso l'utilizzatore
- I lavoratori assunti per attività da svolgersi all'estero per la durata di tale attività
- I soggetti impegnati in lavori socialmente utili assunti ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 81 del 28 febbraio 2000
- I lavoratori a domicilio
- I lavoratori che aderiscono al programma di emersione, ai sensi dell'articolo 1, comma 4-bis, della legge n. 383 del 18 ottobre 2001 e successive modificazioni.⁶³

Per quanto riguarda i lavoratori a tempo parziale, è stato stabilito che devono essere computati proporzionalmente all'orario svolto, considerato in rapporto al tempo pieno in forza dell'art 9, d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81, mentre i lavoratori intermittenti devono essere computati in proporzione all'orario effettivamente svolto, calcolato in ciascun semestre in forza dell'art. 18 del d.lgs. n. 81 del 2015.

I lavoratori a tempo determinato vengono calcolati solamente se la loro prestazione lavorativa ha una durata superiore ai 6 mesi e anche i lavoratori in prova devono essere conteggiati.

La l. n. 68 ha permesso di superare una questione riguardante gli invalidi interni. In passato infatti vi erano dei dubbi riguardo il calcolo, all'interno

⁶³ A.MORO, *Collocamento obbligatorio.*, in www.Wikilabour.it, cit.

della quota d'obbligo, dei lavoratori invalidatosi nel corso del rapporto di lavoro.

L'art 4, comma 4, della l. n. 68 del 1999 prevede che possano essere conteggiati i lavoratori diventati inabili allo svolgimento delle proprie mansioni in seguito ad un infortunio o malattia che abbiano provocato una riduzione della capacità lavorativa superiore al 60%. Inoltre possono essere conteggiati i lavoratori che sono diventati inabili non per un inadempimento da parte del datore di lavoro, come accertato in via giurisdizionale.

Oltre a queste due categorie di soggetti è possibile anche il computo all'interno della quota d'obbligo dei lavoratori risultanti disabili già prima dell'assunzione, anche se non assunti da parte del datore di lavoro tramite il sistema di collocamento obbligatorio, purché rispettino delle percentuali di riduzione della capacità lavorativa, relative a determinate categorie di disabilità.⁶⁴

1.4.4 L'accertamento della condizione di disabilità.

Ai sensi dell'art. 1, comma 4 della l. n. 68, dopo l'accertamento da parte delle Commissioni dei requisiti sanitari in capo ai soggetti richiedenti, avviene l'accertamento della condizione di disabilità.⁶⁵

Il legislatore ha previsto che i soggetti che presentano i requisiti richiesti (tra i quali innanzitutto lo stato di disoccupazione e la volontà di trovare un'attività lavorativa adeguata alle proprie capacità), possano iscriversi nelle apposite liste tenute dai Centri dell'impiego per accedere al collocamento mirato.

Per potersi iscrivere all'interno delle liste è però necessario che il soggetto certifichi l'appartenenza ad una delle categorie protette previste dalla l. n. 68.

⁶⁴ E.GHERA, A.GARILLI, D.GAROFALO, *Lineamenti di diritto del lavoro.*, op. cit., pp. 291-292.

⁶⁵ A.MORO, *Collocamento obbligatorio.*, in www.Wikilabour.it.

A seconda dei casi, le menomazioni devono essere accertate con un'apposita certificazione dell'INPS, INAIL o ASL.⁶⁶

Le Commissioni svolgenti la loro attività presso le aziende U.S.L competenti per territorio si occupano dell'accertamento dell'invalidità, cecità e sordità civile. Il fine è quello di individuare il grado di invalidità e di idoneità al lavoro del lavoratore, per poter stabilire quale sia la capacità lavorativa presente e potenziale dello stesso, e quali siano le modalità per migliorarla.

L'INAIL, tramite un'apposita commissione, si occupa invece di accertare l'invalidità derivante da infortunio o malattia sul lavoro

Mentre è stato trasferito alle Commissioni Mediche di Verifica del Ministero dell'Economia e delle Finanze ed attribuito alle AUSL con la finanziaria del 2007, l'accertamento dell'invalidità derivante da cause di guerra, civile di guerra o di servizio.⁶⁷

La procedura specifica da seguire è la seguente: innanzitutto il soggetto interessato deve rivolgersi al proprio medico curante, che compilando telematicamente un modello, rilascia un certificato introduttivo. Tale certificato, attestante l'infermità riscontrata, deve essere inviato all'INPS. Una volta inviato, è lo stesso soggetto interessato a dover procedere con una richiesta di visita, utilizzando un apposito codice fornitogli.

1.4.5 L'iscrizione presso i Centri per l'impiego.

I Centri per l'impiego sono delle strutture pubbliche coordinate dalle Regioni o dalle Province autonome. Il loro scopo è quello di favorire l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro, nonché di promuovere gli interventi di politica attiva del lavoro. Oltre a questo, detengono anche compiti di natura amministrativa, come l'iscrizione agli elenchi delle categorie protette, e alle liste di mobilità.⁶⁸

⁶⁶ F.PAPEO, *Categorie protette: la guida esplicativa.*, in www.altalex.com, 2019.

⁶⁷ A.MORO, *Collocamento obbligatorio.*, in www.Wikilabour.it.

⁶⁸ *Centri per l'impiego.*, in www.anpal.gov.it.

Una volta che il soggetto interessato ha ottenuto il verbale della commissione attestante l'invalidità, questo può procedere all'iscrizione presso le liste detenute dai Centri per l'impiego più vicini alla propria residenza, tramite la compilazione di un apposito modulo, risultando così iscritto alle categorie protette.

Il modulo verifica che il soggetto abbia i requisiti di base per poter rientrare all'interno delle liste, come l'età anagrafica minima, il non essere vicino all'età pensionabile, l'essere disoccupato e ovviamente essere disabile o invalido. Il soggetto è tenuto inoltre ad allegare una copia autenticata della propria scheda funzionale.

Una volta adempiuti questi passaggi egli risulta iscritto alle liste di categorie protette presso i Centri per l'impiego.

Saranno gli stessi Centri, successivamente, consultando l'elenco, a valutare i soggetti iscritti in base alle loro capacità, in modo da favorire il loro ingresso nel mondo del lavoro per i posti di lavoro che a loro più si adattano.⁶⁹

È possibile inoltre iscriversi, per i soggetti interessati, nell'elenco di altro servizio per il territorio dello Stato, previa disiscrizione dagli elenchi precedenti.⁷⁰

1.4.6 Le forme di collocamento mirato previste dalla l. n. 68

Sono diversi gli strumenti forniti ai datori di lavoro per adempiere all'obbligo di assunzione dei lavoratori disabili.

Essi hanno la possibilità, in forza dell'art. 11 della l. n. 68 del 1999, di stipulare convenzioni di inserimento lavorativo, o con finalità formative, oppure convenzioni con le cooperative sociali o soggetti diversi. Inoltre, possono chiedere l'avviamento numerico agli uffici territoriali competenti.⁷¹

⁶⁹ F.PAPEO, *Categorie protette: la guida esplicativa.*, in www.altalex.com, 2019.

⁷⁰ A.MORO, *Collocamento obbligatorio.*, in www.Wikilabour.it.

⁷¹ C.LA MACCHIA, *Disabili [dir.lav.]*, in Enc. Treccani, 2016.

L'avviamento numerico, che un tempo rappresentava la prassi nel reclutamento dei lavoratori disabili, è ad oggi nel nostro ordinamento un'ipotesi residuale, alternativa o integrativa della chiamata nominativa.

Questo strumento è disposto d'ufficio da parte della Provincia nei casi di inadempimento da parte delle aziende private, o su apposita richiesta da parte di enti pubblici. Esso consiste nell'utilizzo di una graduatoria contenente i nominativi delle persone disabili da collocare corrispondenti ai requisiti dell'azienda. Una volta individuato il numero di lavoratori da collocare, questi vengono scelti all'interno della graduatoria secondo determinate caratteristiche e inseriti nell'organico dell'azienda.⁷²

La chiamata nominativa rappresenta ad oggi la forma principale di assunzione dei lavoratori disabili nel settore privato, ma essa è numericamente limitata.

È stata introdotta come novità da parte del Jobs act, a partire dal 2015, ed è un sistema che permette allo stesso datore di lavoro di scegliere personalmente il lavoratore disabile da assumere, dopo una serie di colloqui.

Questa possibilità era già stata prevista, ma rappresentava un'eccezione dal momento che era prevista solamente per le pubbliche amministrazioni.

Oggi invece non è più così. È stato infatti stabilito che il sistema della chiamata nominativa possa essere utilizzato in tutte le aziende, nel seguente modo⁷³: dai 15 ai 35 dipendenti tutte le assunzioni obbligatorie possono avvenire attraverso la chiamata nominativa, dai 36 ai 50 dipendenti solamente la metà delle assunzioni obbligatorie può avvenire tramite chiamata nominativa, e nelle aziende con più di 50 dipendenti le assunzioni tramite chiamata nominativa possono avvenire per il 60% dei lavoratori da assumere.

⁷² www.archivio.provincia.pisa.it

⁷³ A.VILLA BOCCALARI, Lavoro e disabili: cosa comporta l'assunzione a chiamata nominativa introdotta dal jobs act?, in www.disabili.com, 2015.

La chiamata nominativa può oltretutto essere utilizzata nei casi in cui l'assunzione è stata preventivamente programmata con una specifica convenzione e può essere sempre utilizzata da parte dei partiti politici, delle organizzazioni sindacali e sociali e degli enti da esse promossi.

Anche le convenzioni di inserimento sono ad oggi degli strumenti molto utilizzati, poiché permettono ai datori di lavoro di usufruire di agevolazioni fiscali e contributive, nell'operare il reclutamento dei lavoratori disabili.⁷⁴

Le convenzioni sono degli accordi che vengono stipulati tra le imprese e i Centri per l'impiego per la copertura della quota d'obbligo. Esse possono essere di diverso tipo, ma il fine ultimo è quello dell'inserimento graduale delle persone con disabilità all'interno delle imprese tramite contratti che, anche se in tempi dilatati, consentono al datore di lavoro di adempiere completamente al proprio obbligo.⁷⁵

1.4.7 La disciplina dell'esonero.

All'interno dell'art. 5 della l. n. 68 del 1999, è contenuta la disciplina dell'esonero. Essa è costituita dalla possibilità, in capo ai datori di lavoro, di presentare una richiesta di esonero dall'obbligo di assunzione dei lavoratori disabili. Tale richiesta può essere totale o parziale, a seconda dei casi presi in considerazione.

L'esonero parziale può essere richiesto da parte dei datori di lavoro che nel loro organico occupano più di 35 dipendenti, e che esercitano un'attività per la quale sono necessarie particolari abilità fisiche, tali per cui vi è un'impossibilità di adibire i lavoratori disabili a mansioni compatibili con le loro capacità. Esso però comporta l'onere in capo ai datori di lavoro di pagare un contributo pari a 39,21 euro per ogni giorno lavorativo e posizione lavorativa per le quali è richiesto l'esonero.

⁷⁴ C.LA MACCHIA, *Disabili [dir.lav.]*, op. cit.

⁷⁵ *Convenzioni per l'inserimento dei lavoratori disabili*, in www.agenzialavoro.emr.it, 2018.

L'esonero totale è invece stato previsto solamente per determinate categorie di imprese, tra queste le imprese che operano nel settore della vigilanza, polizia, protezione civile e difesa nazionale, in quanto svolgono servizi per cui è richiesto il porto d'armi.

Per poterne usufruire è necessario presentare una domanda all'ufficio per l'occupazione dei disabili territorialmente competente, e versare il contributo nei tempi e modi stabiliti dalle regioni.

Può essere inoltre richiesto l'esonero da parte di datori di lavoro *<<che occupino addetti, impegnati in lavorazioni che comportino il pagamento di un tasso di premio ai fini INAIL pari o superiore al 60 per mille>>*. In questo caso il contributo da pagare è pari a 30,64 euro.

Sono esonerate temporaneamente dall'obbligo di assunzione anche le aziende che abbiano richiesto l'intervento della cassa integrazione guadagni straordinaria per i motivi di ristrutturazione, crisi aziendale, riconversione o procedura concorsuali, mentre la sospensione non opera in caso di richiesta di cassa integrazione ordinaria.

La sospensione opera altresì nei casi in cui il datore di lavoro abbia utilizzato contratti di solidarietà difensivi o abbia attivato le procedure di mobilità.

Per richiedere l'esonero per questi ultimi motivi è necessario che il datore di lavoro comunichi le suddette motivazioni al servizio territorialmente competente, allegando alla comunicazione una copia del provvedimento amministrativo che attesti la presenza delle situazioni richieste dalla legge.⁷⁶

1.4.8 Il regime sanzionatorio.

Per rendere effettivo l'obbligo di collocamento mirato in capo ai datori di lavoro sono state previste, da parte della legge, delle sanzioni per i datori di lavoro che non adempiono a tale obbligo.

⁷⁶ C.LA MACCHIA, Disabili [dir.lav.], op. cit.

Le sanzioni sono solitamente di tipo amministrativo, salvo le sanzioni penali previste in capo alle pubbliche amministrazioni.

Esse variano a seconda dell'entità dell'inadempimento commesso.

In caso di invio tardivo del prospetto informativo la sanzione prevista è di 635,11 euro, maggiorata di 30,76 euro per ogni giorno di ritardo.

Nei casi di scoperta della quota di riserva, o di mancata comunicazione da parte del datore di lavoro della richiesta di assunzione del lavoratore disabile entro 60 giorni, la sanzione corrisponde al contributo esonerativo maggiorato di cinque volte, per un importo pari a 153,20 euro per ogni giorno in cui la quota risulti scoperta.

Inoltre, l'introduzione della procedura di diffida ad opera del d.lgs. n.185 del 2016, ha previsto che, prima che il datore di lavoro possa essere sanzionato debba essere diffidato a regolarizzare le inosservanze. Nel caso in cui il datore di lavoro abbia ottemperato alla diffida è prevista una riduzione dell'importo iniziale della sanzione pari ad un quarto.

È stato inoltre stabilito che i proventi ricavati dal pagamento delle sanzioni siano utilizzati per sovvenzionare il Fondo per il diritto al lavoro dei disabili.⁷⁷

1.5 Linee guida in materia di collocamento mirato delle persone con disabilità

Infine, per completare l'evoluzione della legislazione nazionale in materia di disabilità, è sicuramente necessario fare un accenno alle linee guida recentemente emanate in materia di collocamento dei lavoratori disabili ad opera del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e della Ministra per la disabilità nell'11 marzo 2022, in attuazione d.lgs. n. 151 del 2015.⁷⁸

Le linee guida in materia di collocamento mirato hanno tracciato un percorso importante. Esse prevedono sostanzialmente una serie di principi,

⁷⁷ F.PAPEO, *Categorie protette: la guida esplicativa.*, in www.altalex.com, 2019.

⁷⁸ Orlando e Stefani hanno presentato le "Linee guida in materia di collocamento mirato delle persone con disabilità" e la relativa Banca dati, in www.lavoro.gov.it, 2022.

interventi e metodologie di attuazione che devono essere poste in essere da parte dei datori di lavoro per aumentare l'effettività della disciplina del collocamento mirato, e che affiancano le legislazioni regionali emanate in materia.

L'obiettivo finale delle linee guida è quello di delineare un percorso per il miglioramento dell'assetto del collocamento mirato, che riesca a realizzare l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità in tutto il Paese⁷⁹, perché, come sancito dalla Ministra per la disabilità Erika Stefani in occasione del Festival del lavoro di Bologna 2022, *“la persona con disabilità deve essere valutata nella funzione delle sue capacità e non della disabilità in sé”*.

⁷⁹ *Linee guida in materia di collocamento mirato delle (e per le)persone con disabilità**, in www.bollettinoadapt.it, 2022.

CAPITOLO 3

IL COLLOCAMENTO MIRATO NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

1.1 Il rapporto di pubblico impiego: una breve introduzione alle particolarità del settore pubblico.

Il lavoro svolto nel settore pubblico ha da sempre presentato delle particolarità rispetto a quello svolto nel settore privato.

È proprio da queste particolarità che è nata la necessità di adattare numerose discipline, come quella contenuta nella l. n. 68 del 1999, alle caratteristiche del pubblico impiego.

Mentre nel settore privato il reclutamento è stato progressivamente liberalizzato nel corso degli anni, in modo tale che i datori di lavoro potessero procedere liberamente alle assunzioni, così non è avvenuto nel settore pubblico.

Il reclutamento rappresenta difatti, ancora al giorno d'oggi, la materia che più distingue il settore pubblico dal settore privato, nonostante negli ultimi decenni siano stati attuati processi di privatizzazione che hanno progressivamente avvicinato i due settori.⁸⁰

Fu nel dopoguerra che, con il d.P.R. del 30 giugno 1957, n. 3, fu sistematizzata la prima disciplina del pubblico impiego. Tale disciplina prevedeva la costituzione del rapporto di impiego tramite atto unilaterale della Pubblica amministrazione. L'intera gestione del rapporto era affidata ad atti di natura amministrativa e le eventuali controversie erano di competenza del giudice amministrativo.

Nel tempo ci si accorse, anche grazie alle forti pressioni sindacali, che una gestione dei rapporti così organizzata non permetteva alla Pubblica

⁸⁰ G. D'ALESSIO, *Il reclutamento del personale e della dirigenza delle pubbliche amministrazioni.*, in www.lavoropubblicheamministrazioni.it, 2018.

amministrazione di operare efficientemente. Fu proprio per questo motivo che il legislatore iniziò un percorso radicale di riforma del pubblico impiego.

In tale percorso ebbe una discreta importanza la legge quadro sul pubblico impiego del 29 marzo 1983, n. 93, che riconobbe per la prima volta un ruolo alla contrattazione collettiva, ispirandosi a principi importantissimi come quello di efficienza delle PA, di trasparenza del trattamento economico e di riassetto dei profili professionali.

La vera svolta avvenne però nei primi anni '90, con l'inizio del processo di privatizzazione del pubblico impiego.

La privatizzazione introdusse un cambiamento epocale all'interno del nostro sistema per quanto riguarda il rapporto di lavoro pubblico. Questo cambiamento non è stato immediato e non si può dire tutt'ora concluso.

Le fondamenta della privatizzazione furono costituite dall'applicazione delle regole di diritto privato al rapporto di lavoro pubblico, dal riconoscimento della contrattazione collettiva quale fonte di disciplina del pubblico impiego e dall'assegnazione alla pubblica amministrazione dei poteri tipici del datore di lavoro privato. Di conseguenza venne stabilito che il rapporto di lavoro non si costituisse più in forza di un atto unilaterale della pubblica amministrazione, ma che fosse costituito tramite la stipula di un contratto tra le parti.

L'avvicinarsi nel tempo di provvedimenti emanati dal legislatore in materia fece però emergere la necessità di elaborare una disciplina che potesse portare ordine in materia. Tale disciplina è costituita dal d.lgs. 30 marzo 2001 n.165, intitolato "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche", noto come Testo Unico del Pubblico Impiego (TUPI).⁸¹

Ad oggi il TUPI costituisce la disciplina principale del rapporto di lavoro all'interno delle pubbliche amministrazioni.

⁸¹ A.L. DE CESARIS, *Pubblico impiego-lavoro pubblico*, in www.wikilabour.it.

Esso contiene norme riguardanti il trattamento economico e giuridico dei dipendenti pubblici, nonché la disciplina dell'incompatibilità, del cumulo degli incarichi, della regolamentazione dei doveri, delle responsabilità e delle sanzioni disciplinari e della cessazione del rapporto di lavoro.

Inoltre è prevista la giurisdizione del giudice ordinario in caso di insorgenza di controversie di lavoro, mentre permane la competenza del giudice amministrativo in caso di controversie riguardanti le procedure concorsuali.⁸²

Nonostante l'avvento della privatizzazione, della disciplina unitaria del TUPI e della importantissima previsione in essa contenuta relativa alla costituzione del rapporto di lavoro tramite schema negoziale, sono molte le differenze che permangono tra settore pubblico e settore privato, soprattutto per quanto riguarda la fase antecedente alla costituzione del rapporto di lavoro.

Le fondamenta e giustificazioni di tali differenze hanno carattere costituzionale. Sono diversi difatti i principi costituzionali che la pubblica amministrazione deve rispettare in materia di reclutamento.⁸³

1.1.2 I principi di cui all'art. 97 Cost ed in particolare il principio concorsuale.

Nei diversi commi dell'art. 97 Cost. sono contenuti dei principi ritenuti fondamentali per il funzionamento della pubblica amministrazione italiana, ed in particolare, al quarto comma, è contenuto il principio concorsuale.⁸⁴

L'articolo non si occupa di organizzare strutturalmente la Pubblica amministrazione, ma ne stabilisce i principi.

⁸² L. FACONDINI, *Il rapporto di pubblico impiego*, in www.diritto.it, 2021.

⁸³ G. D'ALESSIO, *Il reclutamento del personale e della dirigenza delle pubbliche amministrazioni.*, op. cit.

⁸⁴ *Articolo 97 Costituzione: spiegazione e commento.*, in www.laleggepertutti.it, 2022.

Un primo principio è il principio di legalità, secondo cui l'attività svolta da parte della pubblica amministrazione deve trovare fondamento nella legge.

Un secondo principio è quello di buon andamento. Esso si traduce nei principi di efficacia, efficienza ed imparzialità. Operare con efficacia significa per la pubblica amministrazione avere la capacità di raggiungere gli obiettivi prefissati. Tali obiettivi, secondo il principio di efficienza, devono essere raggiunti utilizzando al meglio le proprie risorse⁸⁵. Ed infine, secondo il principio di imparzialità, l'amministrazione deve considerare tutti gli interessi, che essi siano pubblici o privati, nello svolgimento delle proprie attività e nel farlo deve assicurare la parità di trattamento a tutti i cittadini.⁸⁶

All'ultimo comma viene però sancito il principio più importante ai nostri fini, ovvero il principio concorsuale. Esso stabilisce che il metodo ordinario di accesso ai ruoli all'interno del pubblico impiego è il concorso pubblico.

Infatti, nonostante la pubblica amministrazione sia stata interessata da un percorso di privatizzazione e contrattualizzazione, a livello costituzionale si ritiene tuttora che per realizzare l'interesse pubblico sia necessario conservare il sistema di accesso tramite procedura concorsuale.

Attraverso il principio concorsuale vengono concretizzati il buon andamento e l'imparzialità di cui ai commi precedenti, in quanto esso garantisce ai cittadini il diritto di partecipazione alla funzione pubblica in condizioni di eguaglianza, ossia nel rispetto dell'art. 3 Cost., realizzando di conseguenza anche l'imparzialità. Inoltre la procedura concorsuale, essendo comparativa, caratterizzata da trasparenza e fondata sul principio del merito, assicura il buon andamento e l'efficienza della pubblica amministrazione tramite la selezione dei cittadini più abili allo svolgimento delle mansioni richieste.⁸⁷

⁸⁵ M. D'ALBERTI, *Lezioni di diritto amministrativo. Quarta edizione.*, in G. Giappichelli Editore, 2019, pp. 37- 40.

⁸⁶ *Articolo 97 Costituzione.*, in www.brocardi.it, 2022.

⁸⁷ A. MITROTTI, *Lo strano caso di una Regione cessionaria nel trasferimento d'azienda privata (ex art. 2112 c.c.)" e l'inevitabile declaratoria d'incostituzionalità per violazione (elusione) della disposizione di cui all'art. 97 della Carta costituzionale.*, in www.ildirittoamministrativo.it, Rivista giuridica, 2022.

Ad oggi quindi il concorso pubblico rappresenta il metodo ordinario di selezione del personale all'interno del pubblico impiego. Ciò non toglie però la possibilità, da parte della legge, di introdurre delle eccezioni a tale sistema.

La stessa Corte Costituzionale negli anni è intervenuta con diverse sentenze per ribadire innanzitutto la possibilità, in capo alla legge, di introdurre delle eccezioni al principio concorsuale, ma oltre a questo è intervenuta per specificare le modalità con le quali possono essere introdotte tali eccezioni.

Secondo la Corte il legislatore può introdurre delle deroghe al principio concorsuale solamente nei casi in cui un diverso sistema di selezione risulti funzionale ad assicurare il buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione, o a realizzare altri valori di rango costituzionale, come quelli di solidarietà e tutela dei soggetti più deboli di cui agli artt. 2 e 38 Cost. Tali deroghe inoltre devono essere giustificate da peculiari ed eccezionali esigenze di interesse pubblico.

In ogni caso, anche se vi fossero tutte le condizioni per poter introdurre deroghe al principio concorsuale, queste comunque necessiterebbero di una limitazione percentuale, per poter garantire in ogni caso la possibilità di accesso al pubblico impiego alla generalità dei cittadini.

Ad oggi quindi i meccanismi di selezione ed assunzione dei lavoratori disabili rappresentano, all'interno del pubblico impiego, una deroga al principio concorsuale.⁸⁸

1.1.3 I principi in materia di reclutamento: l'art. 35 TUIP.

Come detto nei precedenti paragrafi il d.lgs. 30 marzo 2001 n.165 costituisce la disciplina principale del rapporto di lavoro all'interno delle pubbliche amministrazioni.

⁸⁸ L.TAMASSIA, A.M. SVAZZI, *Il rapporto di lavoro nelle regioni e negli enti locali.*, in Gruppo24ore, 2020, pp. 185, 209-210.

Esso, all'art.35 comma 3, stabilisce i principi ai quali devono conformarsi le procedure di reclutamento. Essi sono rispettivamente: *“a) adeguata pubblicità della selezione e modalità di svolgimento che garantiscano l'imparzialità ed assicurino economicità e celerità di espletamento, ricorrendo, ove è opportuno, all'ausilio di sistemi automatizzati, diretti anche a realizzare forme di preselezione;*

b) adozione di meccanismi oggettivi e trasparenti, idonei a verificare il possesso dei requisiti attitudinali e professionali richiesti in relazione alla posizione da ricoprire;

c) rispetto delle pari opportunità tra lavoratrici e lavoratori;

d) decentramento delle procedure di reclutamento;

e) composizione delle commissioni esclusivamente con esperti di provata competenza nelle materie di concorso, scelti tra funzionari delle amministrazioni, docenti ed estranei alle medesime, che non siano componenti dell'organo di direzione politica dell'amministrazione, che non ricoprano cariche politiche e che non siano rappresentanti sindacali o designati dalle confederazioni ed organizzazioni sindacali o dalle associazioni professionali;

f) possibilità di richiedere, tra i requisiti previsti per specifici profili o livelli di inquadramento, il possesso del titolo di dottore di ricerca, che deve comunque essere valutato, ove pertinente, tra i titoli rilevanti ai fini del concorso.”⁸⁹

Oltre a stabilire i principi del reclutamento, nei commi precedenti al terzo l'art.35 del TUPi stabilisce i metodi mediante i quali può avvenire l'assunzione nel pubblico impiego. Essi sono, rispettivamente: il concorso pubblico, l'avviamento degli iscritti alle liste di collocamento e le assunzioni obbligatorie dei soggetti di cui alla l. n.68 del 1999.

⁸⁹ Articolo 35 Testo unico sul pubblico impiego (TUPi). Reclutamento del personale., in www.brocardi.it.

La previsione del terzo comma del TUPI conferma ciò che è disposto all'interno dell'art 97 cost., ovvero la possibilità di introdurre delle eccezioni al principio concorsuale laddove questo sia necessario a perseguire l'interesse pubblico.⁹⁰

1.2 Il reclutamento dei lavoratori disabili nella PA: un'eccezione al principio concorsuale per la realizzazione di interessi superiori.

Dalle leggi e disposizioni precedentemente nominate risulta chiaro come anche la pubblica amministrazione sia tenuta alle assunzioni obbligatorie.

Tale previsione è stata necessaria per la realizzazione ed il rispetto di disposizioni nazionali, comunitarie ed internazionali, il cui fine consiste nella realizzazione della tutela di soggetti individuati come meritevoli da parte della legge, tra le quali rientrano ad esempio le disposizioni di cui agli artt. 3, 4 e 38 Cost., o della direttiva 2000/78/CE, che analizzeremo in modo più approfondito nel paragrafo seguente.⁹¹

Sono diverse le riforme intervenute negli anni al fine di rafforzare il diritto al collocamento mirato all'interno del pubblico impiego. Queste sono giustificate dalla necessità di valorizzare i lavoratori disabili, che per lungo tempo sono stati oggetto di una scarsa inclusione nelle pubbliche amministrazioni.

Una riforma da ricordare è sicuramente la riforma Madia del 2017, di cui al d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75. Essa è intervenuta modificando determinati articoli del d.lgs. n.165 del 2001 e della l. n. 68 del 1999, al fine di rendere più effettiva la disciplina del collocamento mirato all'interno del pubblico impiego, ed introducendo dei nuovi soggetti all'interno del sistema di

⁹⁰ L.TAMASSIA, A.M. SAVAZZI, *Il rapporto di lavoro nelle regioni e negli enti locali.*, op. cit., p. 210.

⁹¹ L.TAMASSIA, A.M. SAVAZZI, *Il rapporto di lavoro nelle regioni e negli enti locali.*, op. cit., p. 236.

collocamento mirato, tra cui spicca sicuramente la Consulta nazionale per l'integrazione in ambiente di lavoro delle persone con disabilità.⁹²

Ad oggi ha assunto in tema una fondamentale importanza la direttiva del Ministro per la Pubblica amministrazione, n. 1 del 2019 che ha stabilito le linee guida per una corretta esecuzione della normativa di riferimento.

1.3 Chiarimenti e linee guida in materia di collocamento obbligatorio delle categorie protette: la direttiva del 24 giugno 2019, n.1.

Il 24 giugno del 2019 è stata emanata ad opera del Ministro per la Pubblica amministrazione la Direttiva n.1 del 2019, denominata "*Chiarimenti e linee guida in materia di collocamento obbligatorio delle categorie protette. Articoli 35 e 39 e seguenti del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165 – Legge 12 marzo 1999, n. 68 – Legge 23 novembre 1998, n.407 – Legge 11 marzo 2011, n. 25*".

L'obiettivo principale di tale direttiva è quello di fornire indirizzi applicativi e linee guida alla pubblica amministrazione in modo tale che essa possa attuare correttamente ed in modo omogeneo la normativa fino ad oggi emanata in tema di disabilità e collocamento mirato.

La direttiva è stata elaborata per rivolgersi unicamente ai datori di lavoro del settore pubblico, ovvero alle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n.165 del 2001.

Il legislatore, data la mancanza in materia di una disciplina completa del pubblico impiego, ha richiamato nel testo della direttiva quelli che risultano essere gli orientamenti interpretativi creati per il settore privato.⁹³

Nella premessa la direttiva rende esplicito il fatto che le indicazioni in essa contenute siano finalizzate al raggiungimento e alla realizzazione di principi ed obiettivi di cui all'art. 3 Cost., ovvero il principio di uguaglianza formale e

⁹²C. GALIZIA, *Misure per l'inserimento dei lavoratori con disabilità.*, A.ZOPPOLI, L.ZOPPOLI, M.ESPOSITO, V.LUCIANI (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni.*, in Giappichelli, 2018, pp. 113-114.

⁹³ Direttiva n.1/2019, in www.funzionepubblica.gov.it, pp. 2-3.

sostanziale, nonché il diritto al lavoro e la sua effettiva promozione e realizzazione, come previsto dall'art. 4 Cost, oltre al diritto all'educazione ed avviamento professionale, previsto specificatamente in capo ad i soggetti disabili in forza dell'art. 38 Cost.

Da non dimenticare è anche la volontà di realizzare gli obiettivi di promozione, inserimento ed integrazione dei disabili nel mercato di lavoro di cui all'art. 1 della l. n. 68 del 1999, la volontà di perseguire i fini della Convenzione delle Nazioni Unite riguardante i diritti delle persone con disabilità, ratificata con Legge 18/2019, nonché della direttiva 2000/78/CE attuata con d.lgs. n. 216/2003, che all'art. 5 afferma l'obiettivo di garantire nei confronti dei lavoratori disabili il rispetto del principio di parità di trattamento.

Il legislatore ha inteso anche introdurre una disciplina conforme alle previsioni della l. n. 183 del 2010 che, modificando l'art. 7, comma 1, e l'art. 57 del d.lgs. n. 165/2001, ha permesso di rafforzare il principio delle pari opportunità ed il divieto di discriminazioni; del D.P.R. 12 ottobre 2017 che prevede l'adozione del *“secondo programma di azione biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità”*, e alle previsioni del secondo comma dell'art. 57 della l. n. 165/2001, che impone l'adozione di tutte le misure necessarie all'attuazione delle direttive europee *“in materia di pari opportunità contrasto alle discriminazioni e alla violenza morale o psichica”*.⁹⁴

Nonostante strutturalmente il sistema di collocamento mirato risulti uguale nel settore pubblico e privato, nell'applicazione di tale sistema vi sono delle differenze tra i settori, riconducibili alla necessità di raggiungere il buon andamento e l'imparzialità.⁹⁵

⁹⁴ L.TAMASSIA, A.M. SAVAZZI, *Il rapporto di lavoro nelle regioni e negli enti locali.*, op. cit., pp. 236-237.

⁹⁵ D. GAROFALO, *L'accesso al pubblico impiego dei disabili tra normativa generale e normativa speciale.*, A. BOSCATI, A. ZILLI (a cura di), *Il reclutamento nelle P.A., dall'emergenza alla nuova normalità – Volume I.*, in Wolters Kluwer, 2022, p. 180.

La direttiva n.1 del 2019 si pone quindi al giorno d'oggi come il punto di riferimento all'interno delle pubbliche amministrazioni per l'applicazione in concreto della disciplina sul collocamento obbligatorio.

In seguito verranno analizzate passo a passo le previsioni in essa contenute più importanti ai nostri fini, poiché consentono di avere una visione globale e completa della disciplina del collocamento mirato all'interno del pubblico impiego.

Innanzitutto la direttiva ricorda quali sono i concetti base, in modo tale che la comprensione dell'argomento possa avvenire in modo chiaro e scorrevole. Essa evidenzia come la legge n. 68 del 1999 generalmente trovi applicazione sia nel settore pubblico che nel settore privato. Inoltre ricorda che nel contesto della direttiva verranno richiamati gli orientamenti interpretativi tipici del settore privato, laddove essi risultino compatibili con il settore pubblico, sempre fermo restando che la direttiva trova applicazione solamente nei confronti dei datori di lavoro pubblici.⁹⁶

1.4 Le disposizioni e i principi generali

Prima di entrare nel vivo dell'argomento la direttiva tratta tre temi all'interno delle disposizioni generali, ritenuti importanti. Questi sono rispettivamente:

1. Il ruolo del Comitato unico di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni
2. Le misure di sostegno alle categorie protette
3. Il responsabile dei processi di inserimento delle persone con disabilità.

Oltre a ciò sono presenti dei principi generali sussistenti nella pubblica amministrazione ma non presenti nel settore privato, che condizionano l'inserimento lavorativo dei lavoratori disabili.

⁹⁶ Direttiva n.1/2019, in www.funzionepubblica.gov.it, pp. 2-3.

Innanzitutto viene chiarito che le assunzioni dei lavoratori disabili non necessitano di computo nel budget assunzionale e devono avvenire anche in caso di soprannumerosità, seppure con degli accorgimenti.

Inoltre viene stabilita la non operatività nel settore pubblico della disciplina dell'esonero parziale di cui abbiamo brevemente trattato nel precedente capitolo.

Infine tra i principi generali rientra anche la necessità di porre in essere una visita pre-assuntiva per attestare la permanenza in capo al lavoratore dello stato invalidante, in forza dell'art. 9, comma 1, d.l. n. 463/1983.⁹⁷

1.4.1 Il ruolo del Comitato unico di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni

Per quanto riguarda il ruolo del Comitato unico per le pari opportunità, è stato stabilito, con le modifiche operate dalla l. n.183 del 2010 all'art. 57, comma 1, del d.lgs. n.165/2001, che il Comitato unico sostituisca i Comitati per le pari opportunità e i Comitati paritetici sul fenomeno del mobbing, unificandone le competenze.⁹⁸

Il Comitato infatti si occupa di garantire le pari opportunità, il benessere e l'assenza di discriminazioni e violenze all'interno del luogo di lavoro, in modo tale da contribuire all'incremento della produttività nel settore pubblico e al raggiungimento del benessere organizzativo.⁹⁹

È stabilito che la sua mancata costituzione comporti una responsabilità in capo ai dirigenti incaricati della gestione del personale. Tale responsabilità sarà successivamente valutata anche ai fini del raggiungimento degli obiettivi.¹⁰⁰

⁹⁷ D. GAROFALO, *L'accesso al pubblico impiego dei disabili tra normativa generale e normativa speciale.*, A. BOSCATI, A. ZILLI (a cura di), *Il reclutamento nelle P.A., dall'emergenza alla nuova normalità – Volume I.*, op. cit., pp. 202-203-204.

⁹⁸ Direttiva n.1/2019, in www.funzionepubblica.gov.it, p. 4

⁹⁹ Comitato Unico di Garanzia, in www.interno.gov.it.

¹⁰⁰ Direttiva n.1/2019, in www.funzionepubblica.gov.it, p. 4

1.4.2 Misure di sostegno alle categorie protette: il monitoraggio sull'applicazione della l. n. 68 del 1999.

L'art. 39-*quarter* del TUPI contiene una disciplina volta a monitorare l'applicazione delle disposizioni di cui alla l. n. 68 del 1999.

Nel 2018 tramite una nota da parte del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, e dell'Agenzia nazionale politiche attive del lavoro, sono stati forniti dei chiarimenti in modo tale da poter favorire la corretta ed omogenea applicazione della disciplina di cui all'art. 39-*quarter* del TUPI.¹⁰¹

La suddetta disciplina dispone l'obbligo in capo alle pubbliche amministrazioni di invio del prospetto informativo di cui all'art. 9, comma 6, della l. n. 68 del 1999, e successivamente, entro il termine di 60 giorni, di invio telematico agli uffici competenti di una comunicazione contenente i tempi nonché le modalità adottate per la copertura della quota di riserva.

Allo stesso tempo, all'interno della nota, sono state chiarite le conseguenze in caso di mancata applicazione del suddetto articolo o di mancato rispetto delle tempistiche stabilite.¹⁰²

1.4.3 Responsabile dei processi di inserimento delle persone con disabilità

Infine, l'ultima parte delle disposizioni generali tratta della figura del Responsabile dei processi di inserimento delle persone con disabilità, di cui all'art. 39-*ter* del TUPI.

Il responsabile è un professionista che si occupa dell'integrazione delle persone con disabilità all'interno del luogo di lavoro.

¹⁰¹ *Sanzioni per i datori di lavoro pubblici che non adempiono agli obblighi della legge 68/99*, in www.mysuperabile.inail.it, 2022.

¹⁰² Direttiva n.1/2019, in www.funzionepubblica.gov.it, p. 4

La normativa vigente ha stabilito l'obbligo in capo alle pubbliche amministrazioni con più di 200 dipendenti di nominare questa figura, con l'obiettivo di garantire la miglior integrazione nell'ambiente di lavoro delle persone con disabilità e nel rispetto della necessità di assicurare l'adeguatezza delle misure anche in contesti di maggiori dimensioni. Tutto ciò deve essere inoltre predisposto garantendo l'assenza di nuovi o maggiori oneri in capo alla pubblica amministrazione e utilizzando le risorse disponibili.

Ciò non toglie che anche le pubbliche amministrazioni con meno di 200 dipendenti possano decidere di dotarsi della suddetta figura.

Sono diverse le funzioni previste in capo al responsabile: innanzitutto egli si occupa di curare i rapporti con il Centro per l'impiego territorialmente competente e con i servizi territoriali, per poter procedere all'inserimento nel luogo di lavoro delle persone con disabilità. Inoltre si occupa della previsione delle misure necessarie per l'integrazione del lavoratore nel luogo di lavoro. Tali misure possono essere, ad esempio, accorgimenti organizzativi o soluzioni tecnologiche e vengono predisposte dopo aver consultato il medico competente e talvolta il comitato tecnico.

Le suddette misure rispecchiano anche gli accomodamenti ragionevoli che devono essere adottati da parte dei datori di lavoro per garantire la parità di trattamento e l'eguaglianza all'interno del luogo di lavoro, in forza dell'art.3, comma 3-*bis*, del d.lgs. n. 216/2003 e dell'art. 2 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità.

Infine, un ulteriore compito previsto a capo al Responsabile è quello di verificare che sia stato effettivamente attuato il processo di inserimento del lavoratore disabile nel luogo di lavoro e di segnalare gli eventuali disagi o problemi sorti ai servizi competenti.

Per poter attuare al meglio le disposizioni di cui all'art 39-*ter*, è stabilito che la figura del responsabile debba essere individuata tra i dirigenti o, nelle amministrazioni che ne sono prive, tra i dipendenti in posizione apicale.

Il responsabile deve essere individuato, con apposito provvedimento, tra i soggetti che abbiano competenza in materia e ottime capacità organizzative.

Risulta utile anche la pubblicazione nel sito istituzionale all'interno della sezione "amministrazione trasparente", del provvedimento di nomina e dei recapiti riguardanti il responsabile.¹⁰³

La direttiva in merito a questa figura ha previsto inoltre che essa debba redigere, con cadenza annuale, una relazione sull'attività svolta, segnalando all'interno di questa anche le eventuali criticità sorte, in modo tale da poter evidenziare la necessità o opportunità di interventi in merito.¹⁰⁴

1.5 Il collocamento obbligatorio dei disabili.

All'art. 7 della l. n. 68 del 1999 vengono definite le modalità tramite le quali possono avvenire le assunzioni obbligatorie nel settore pubblico e nel settore privato.

Per un'applicazione corretta all'interno del settore pubblico della disciplina di cui all'art. 7, è necessario che essa venga adattata alle particolarità del pubblico impiego. Proprio per questo è previsto che i datori di lavoro pubblici debbano procedere alle assunzioni obbligatorie rispettando quanto previsto dall'art. 35, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, ma sempre ferma restando la possibilità di procedere alle assunzioni applicando le disposizioni di cui all'art. 11 della l. n. 68 del 1999, o dell'art. 16 della predetta legge.¹⁰⁵

Da ciò emerge che, all'interno del settore pubblico, sono tre le modalità tramite le quali possono avvenire le assunzioni dei soggetti disabili:

1. La chiamata numerica (mediante avviamento) per le categorie e i profili per cui è richiesto il solo requisito della scuola dell'obbligo in base all'art. 35, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001.

¹⁰³ L.TAMASSIA, A.M. SAVAZZI, *Il rapporto di lavoro nelle regioni e negli enti locali.*, op. cit., pp. 238-239.

¹⁰⁴ *Responsabile dei processi di inserimento delle persone con disabilità*, in www.istat.it, 2021.

¹⁰⁵ Direttiva n.1/2019, in www.funzionepubblica.gov.it, pp. 18-19.

2. Il concorso (con riserva di posti) per le qualifiche secondo l'art. 16 della l. n. 68 del 1999
3. Le convenzioni ai sensi dell'art. 11 della medesima legge n. 68 del 1999.

È regola generale che nelle pubbliche amministrazioni le assunzioni obbligatorie non vengano computate nel budget assunzionale e che debba essere in ogni caso garantita la copertura della quota d'obbligo.¹⁰⁶

È necessario inoltre individuare, in modo dettagliato se possibile, i posti da coprire in base al piano triennale dei fabbisogni al fine di poter garantire la trasparenza, correttezza ed imparzialità delle forme di collocamento.

Individuare in modo dettagliato significa distinguere i posti da occupare nelle varie aree, categorie e posizioni economiche.

In caso risulti impossibile coprire la quota d'obbligo tramite l'utilizzo di graduatorie concorsuali non è comunque prevista la possibilità in capo al datore di lavoro pubblico di ricorrere all'esonero parziale, mentre è previsto che egli possa fare ricorso, in via residuale, alle convenzioni, anche per i posti per i quali è richiesta una qualifica superiore rispetto alla scuola dell'obbligo.

Un'altra previsione molto importante in merito è quella dell'obbligo di visita sanitaria di controllo della permanenza dello stato invalidante nei confronti dei soggetti disabili. Tale obbligo deve essere adempiuto prima dell'assunzione del soggetto, in forza dell'art. 32, comma 7, del d.P.R. n. 487 del 1994.

La visita dovrà essere richiesta nei confronti di tutti i lavoratori disabili prima di procedere al reclutamento, sia per adempiere alla disposizione di cui sopra, ma anche per fare in modo che l'amministrazione possa effettivamente attestare che il soggetto sia in possesso dei requisiti di cui

¹⁰⁶ D. BONADDIO, *Collocamento obbligatorio nelle P.A.: le linee guida.*, in www.lavoroediritti.com, 2019.

all'art. 1 della l. n. 68 del 1999, legittimando il suo accesso al reclutamento obbligatorio.

Il mancato adempimento alla visita di controllo potrebbe risultare nella riserva di posti nei confronti di soggetti che non presentano più il requisito soggettivo richiesto, a danno di altri lavoratori che si trovano realmente in una situazione di disabilità e a danno del sistema di tutela.¹⁰⁷

1.5.1 L'assunzione mediante avviamento.

L'avviamento altro non è che una modalità di selezione del personale che può essere utilizzata all'interno delle pubbliche amministrazioni anche per l'assunzione dei lavoratori disabili.¹⁰⁸

Quando l'assunzione è richiesta per determinate categorie e profili per i quali è necessitato il solo requisito della scuola dell'obbligo, l'assunzione dei lavoratori disabili può avvenire mediante avviamento, in forza dell'art. 35, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001.

L'avviamento avviene tramite chiamata numerica dei lavoratori disabili iscritti alle liste di collocamento, sempre dopo aver verificato che l'invalidità del soggetto sia compatibile con le mansioni da svolgere.

A tale modalità di assunzione vanno applicate le disposizioni di cui all'art. 16 della l. 28 febbraio 1987, n. 56, che prevede le "*Norme sull'organizzazione del mercato di lavoro*".

Una volta sorto l'obbligo di assunzione il datore di lavoro è tenuto a presentare la richiesta di avviamento dal giorno successivo ed entro un massimo di 60 giorni. Tale richiesta si ritiene presentata anche tramite l'invio del prospetto informativo agli uffici competenti. Nel prospetto devono essere presenti tutte le informazioni che possano essere utili a verificare l'applicazione della l. n. 68.

¹⁰⁷ Direttiva n.1/2019, in www.funzionepubblica.gov.it, p. 19.

¹⁰⁸ *Avviamento e selezione nella pubblica amministrazione*, in www.regione.fvg.it, 2022.

Il prospetto informativo deve essere inviato entro il 31 gennaio di ogni anno, ma se l'obbligo di coprire la quota d'obbligo è sopravveniente devono essere rispettati i termini suddetti.

Le richieste di avviamento devono comunque essere rese pubbliche e ciò avviene tramite un avviso pubblicato in Gazzetta Ufficiale nella sezione "concorsi ed esami".

Sono gli stessi Centri per l'impiego competenti ad avere la facoltà di determinare le modalità e le procedure di avviamento. Queste possono avvenire mediante chiamata con avviso pubblico e con graduatoria limitata nei confronti di coloro che aderiscono all'occasione di lavoro. Nel primo caso la chiamata può essere definita per singoli ambiti territoriali e specifici settori.

Risulta inoltre che i lavoratori disabili debbano essere iscritti agli elenchi di cui all'art. 8, comma 2, della l. n. 68.¹⁰⁹

Una volta determinata la procedura e modalità di avviamento, i soggetti vengono avviati, da parte dei Centri per l'impiego, ad una prova, il cui obiettivo è quello di verificare che il lavoratore risulti idoneo a svolgere le mansioni richieste da parte della pubblica amministrazione.¹¹⁰ La prova viene posta in essere seguendo l'ordine di graduatoria di ciascuna categoria ed in misura pari ai posti da ricoprire.

Per quanto riguarda la predisposizione delle graduatorie esse vengono redatte una volta che il disabile ha richiesto l'iscrizione negli elenchi presso i Centri per l'impiego. L'iscrizione avviene secondo le capacità lavorative del soggetto stesso e, tenendo conto della scheda funzionale redatta nei suoi confronti, vengono analizzati i possibili posti da assegnare al lavoratore, favorendo in tal modo l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro.

¹⁰⁹ Assunzione presso la pubblica amministrazione di persone con disabilità attraverso la chiamata numerica, in www.mysuperabile.inail.it, 2022.

¹¹⁰ L. FIORILLO, *Il diritto del lavoro nel pubblico impiego. Seconda edizione.*, in Piccin, 2019, p. 110

Sono le stesse amministrazioni o gli enti interessati a dover espletare poi le prove selettive entro 45 giorni dall'avviamento a selezione. L'esito di tali prove deve essere comunicato anche ai Centri per l'impiego entro 5 giorni dalla conclusione della prova stessa.

L'obiettivo delle prove è verificare l'idoneità del lavoratore disabile a svolgere le mansioni, senza che ciò comporti l'utilizzo di procedure comparative.

Solamente una volta trascorsi i suddetti 50 giorni il lavoratore potrà essere avviato ad altra selezione, anche se la precedente non è stata espletata.¹¹¹

1.5.2 Chiamata nominativa

Come analizzato all'interno del secondo capitolo, la chiamata nominativa costituisce al giorno d'oggi la principale modalità di assunzione dei lavoratori disabili all'interno del settore privato, ma così non è per il settore pubblico.

Difatti in tale settore è contemplata la possibilità di chiamata nominativa, ma solamente in specifici e ristretti casi.

Essa può essere utilizzata solamente nei confronti di quei profili e categorie per le quali è richiesto il solo requisito della scuola dell'obbligo, purché avvenga per l'assunzione dei disabili psichici.

Lo strumento tramite la quale essa può avvenire è la convenzione ai sensi dell'ex art. 11 della l. n. 68 del 1999.

Inoltre, all'art. 6, comma 2, dell'intesa avvenuta fra Governo, Regioni, Province autonome e Enti locali del 16 novembre 2006, viene prevista la possibilità di stipulare convenzioni per lo svolgimento di tirocini formativi o di orientamento per l'assunzione dei disabili. Nelle assunzioni tramite le suddette convenzioni vi è la facoltà di inserimento con chiamata nominativa fino al 40% dei posti disponibili nei confronti di determinate categorie di

¹¹¹ Direttiva n.1/2019, in www.funzionepubblica.gov.it, p. 22.

soggetti disabili: “*coloro che presentano una riduzione della capacità lavorativa non inferiore al 67%, o invalidità ascritta dalla prima alla quarta categoria del testo unico delle pensioni di guerra, o invalidi del lavoro, o lavoratori disabili con handicap intellettivo-psichico, indipendentemente dalle percentuali di invalidità, da avviare al tirocinio finalizzato all’assunzione*”.¹¹²

1.5.3 Il concorso con riserva di posti

Nei paragrafi precedenti abbiamo analizzato come solitamente, quando è richiesta l’assunzione di lavoratori disabili per qualifiche per le quali è richiesto il solo requisito della scuola dell’obbligo, la normale modalità di assunzione è quella di avviamento del lavoratore mediante chiamata numerica.

Quando per l’assunzione all’interno del pubblico impiego è invece richiesto un titolo superiore a quello della scuola dell’obbligo, non si può utilizzare tale modalità di assunzione. In questo caso i lavoratori disabili potranno quindi essere assunti mediante il metodo della riserva dei posti nel concorso.

L’assunzione mediante riserva dei posti nel concorso potrà sempre avvenire nel limite della quota d’obbligo e fino ad un massimo del 50% dei posti messi a disposizione. Ciò è previsto in forza dell’art 7, comma 2, della l. n. 68 del 1999.¹¹³

Inoltre restano ferme le disposizioni di cui all’art. 5, comma 1, del d.P.R. n. 487 del 1994, che dispone, in materia di categorie riservatarie e preferenze, che in ogni caso nei concorsi pubblici i posti riservati nei confronti di

¹¹² Direttiva n.1/2019, in www.funzionepubblica.gov.it, pp. 22-23.

¹¹³ L’assunzione di persone disabili presso la Pubblica Amministrazione , in www.mysuperabile.inail.it 2022.

determinate categorie di soggetti da parte di leggi speciali non possono superare complessivamente la metà dei posti riservati nel concorso.¹¹⁴

Dalle previsioni di cui all'art. 7, comma 2, emerge che il sistema della riserva di posti nel concorso può essere utilizzato solamente da parte delle pubbliche amministrazioni che non hanno adempiuto alla totale copertura della quota d'obbligo e sempre nei limiti della stessa.

Inoltre non devono essere computati nella riserva di posti i lavoratori disabili che, seppure risultino appartenenti alle categorie protette, abbiano vinto per merito il concorso e abbiano ricevuto il riconoscimento dopo la nomina, in forza della sentenza T.A.R. Roma Lazio, 11 febbraio 2010, n.1980.

Sempre per quanto riguarda la riserva di posti viene ricordato che la disciplina del collocamento mirato sottostà, secondo la giurisprudenza T.A.R. Lecce Puglia sez. II, 7 settembre 2010, n. 1926, e T.A.R. Catanzaro Calabria sez. II, 13 gennaio 2010, n. 4, a due canoni: quello volto a tutelare i lavoratori disabili, detto *favor disabilis*, e quello dell'auto-esecutività della disciplina, che fa sì che essa venga applicata a prescindere dalla formula contenuta nel bando di concorso. Sempre nei limiti degli adempimenti di cui all'art. 3 della l. n. 68.

Quando il concorso pubblico presenta un solo posto, nonostante la partecipazione sia aperta a tutti, il posto va riservato ai lavoratori disabili risultati idonei.

È poi l'art. 5 del d.P.R. n. 487 del 1994 che chiarisce le specifiche modalità di assunzione obbligatoria in riferimento a persone appartenenti a diverse categorie protette.

In ogni caso è prevista la possibilità, in capo ai lavoratori disabili, di partecipare a tutti i concorsi all'interno del pubblico impiego per i quali presentano i titoli ed i requisiti necessari e fatte salve le eccezioni previste

¹¹⁴D. GAROFALO, *L'accesso al pubblico impiego dei disabili tra normativa generale e normativa speciale.*, A. BOSCATI, A. ZILLI (a cura di), *Il reclutamento nelle P.A., dall'emergenza alla nuova normalità – Volume I.*, op. cit., p. 207.

per determinate figure professionali, tra le quali rientrano ad esempio le figure che operano nei servizi, non amministrativi, di polizia e di protezione civile.¹¹⁵

Ciò detto, in ogni caso il bando di concorso potrebbe non essere facilmente accessibile per un lavoratore disabile e quindi sono state previste speciali modalità di svolgimento delle prove nei confronti dei suddetti lavoratori, col fine di consentire loro di svolgere le prove in condizioni di parità con gli altri lavoratori.¹¹⁶

Inoltre è da ricordare la possibilità, in capo alle pubbliche amministrazioni, di assumere lavoratori disabili oltre ai limiti di posti riservati in concorso, tramite il meccanismo dello scorrimento di graduatoria, purché questi siano risultati idonei nella graduatoria di merito e l'amministrazione non abbia ancora adempiuto alla totale copertura della quota d'obbligo.

Infine è da specificare che le graduatorie possono essere utilizzate anche per adempiere agli obblighi di cui agli artt. 3 e 18 della l. n. 68 del 1999, nonché per adempiere agli obblighi di cui all'art. 1, comma 2, della l. n. 407 del 1998.¹¹⁷

1.5.4 Convenzioni ai sensi dell'art. 11 della l. n. 68 del 1999

Come abbiamo visto all'interno del secondo capitolo, con l'avvento della l. n. 68 del 1999 è cambiata la concezione del collocamento nel nostro ordinamento. Si è passati difatti da una concezione impositiva ad una concezione nettamente più flessibile e volta alla tutela del lavoratore. Tale modalità di collocamento è chiamata oggi "collocamento mirato".¹¹⁸

Proprio per realizzare gli obiettivi insiti nella l. n. 68 il legislatore ha introdotto all'interno del pubblico impiego, oltre alle modalità di reclutamento tramite

¹¹⁵ Direttiva n.1/2019, in www.funzionepubblica.gov.it, pp. 23-24.

¹¹⁶ Assunzione delle persone disabili nella pubblica amministrazione tramite concorso pubblico, in www.mysuperabile.inail.it 2022.

¹¹⁷ Direttiva n.1/2019, in www.funzionepubblica.gov.it, p. 24.

¹¹⁸ S. ASSENNATO, M. QUADRELLI, *Manuale della disabilità*, op. cit., pp. 123, 124, 125.

concorso e avviamento, una terza modalità di assunzione dei lavoratori disabili che fosse più vicina al concetto di collocamento mirato. Tale modalità è rappresentata dalla convenzione ai sensi dell'art. 11 della l. n. 68 del 1999.

La convenzione altro non è che un accordo stipulato dal datore di lavoro con gli uffici competenti per l'inserimento dei lavoratori disabili all'interno della pubblica amministrazione.¹¹⁹

Essa consente di superare i limiti oggettivi che le amministrazioni potrebbero incontrare con le altre forme di collocamento. Inoltre può essere utilizzata sia per sostituire la modalità di reclutamento tramite avviamento per quanto riguarda le qualifiche più basse, sia per mettere in atto un sistema di reclutamento mirato simile al concorso per quanto riguarda le modalità selettive e che possa operare nei confronti delle qualifiche per le quali è richiesto un titolo superiore alla scuola dell'obbligo.

In tale prospettiva l'art 3, comma 9, lettera c), della l. 19 giugno 2019, n. 56, modificante l'art. 39, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001, è intervenuto stabilendo che la modalità di selezione tramite convenzione possa essere utilizzata solamente come soluzione residuale e straordinaria al fine di garantire il buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione.¹²⁰

Difatti potrebbe verificarsi che le amministrazioni non abbiano posti in organico per i quali è richiesto il solo requisito della scuola dell'obbligo, per cui non potrebbero ricorrere all'assunzione mediante avviamento per la copertura della quota d'obbligo. Se si verificasse l'impossibilità di ricorrere all'avviamento le amministrazioni potrebbero quindi utilizzare lo strumento del concorso per adempiere alle assunzioni obbligatorie, ma non è garantito in alcun modo che al concorso partecipi un numero sufficiente di lavoratori

¹¹⁹ Direttiva n.1/2019, in www.funzionepubblica.gov.it, p. 24.

¹²⁰ D. GAROFALO, *L'accesso al pubblico impiego dei disabili tra normativa generale e normativa speciale.*, A. BOSCATI, A. ZILLI (a cura di), *Il reclutamento nelle P.A., dall'emergenza alla nuova normalità – Volume I.*, op. cit., p. 209.

disabili. Ecco quindi che, come ultima soluzione, vi è la possibilità di utilizzare lo strumento della convenzione.

In effetti la modalità di cui all'art. 11 della l. n. 68 del 1999, disciplinata anche dall'art 39 del d.lgs. n 165 del 2001, consente di superare i limiti oggettivi delle suddette modalità di assunzione, una volta poste in essere senza successo, facendo attenzione ai limiti di posti che possono essere coperti tramite convenzione e selezionando accuratamente le professionalità necessitate.

Secondo l'art 39 difatti le amministrazioni sono tenute a promuovere e proporre dei programmi per l'assunzione dei lavoratori disabili in forza dell'art. 11.

Nello specifico il reclutamento tramite convenzione può essere assimilato ad un concorso riservato.

Le circostanze sopracitate fanno emergere la necessità di porre in essere una procedura comparativa che possa essere il più aperta possibile e da ciò deriva che, se vi è la possibilità, bisogna cercare di coinvolgere un numero di candidati che sia almeno del doppio dei posti da coprire.

Inoltre, dalla necessità generale di perseguire comunque il buon andamento della pubblica amministrazione nel rispetto anche del principio di trasparenza deriva che, nel porre in essere le convenzioni, le pubbliche amministrazioni devono rispettare le determinazioni del piano triennale dei fabbisogni e pubblicare nel sito istituzionale i criteri seguiti nell'individuazione dei beneficiari di tale procedura.

Le convenzioni di cui all'art. 11 mirano dunque a determinare un programma finalizzato al raggiungimento degli obiettivi occupazionali previsti dalla legge. A tal fine l'art. 11, comma 2, della l. n. 68, stabilisce che all'interno della convenzione debbano essere definiti i *“tempi e modalità delle assunzioni che il datore di lavoro si impegna ad effettuare”*, sempre nel rispetto del piano triennale dei fabbisogni e degli eventuali programmi di assunzione.

Nel contesto di collocamento mirato possono essere previste all'interno della convenzione diverse possibilità, tra le quali rientrano: la facoltà di scelta nominativa dei lavoratori disabili, nonché la possibilità di svolgere tirocini finalizzati alla formazione o all'orientamento del lavoratore e la possibilità di assunzione con contratto a tempo determinato. Può essere inoltre previsto lo svolgimento di periodi di prova di durata maggiore rispetto a quanto previsto dal contratto collettivo.

Possono anche essere stipulate convenzioni per l'integrazione lavorativa nei confronti di soggetti disabili che presentano particolari difficoltà di inserimento, in forza dell'art. 11, comma 4, l. n. 68 del 1999.

L'art. 39 del d.lgs. n. 165 del 2001 prevede poi che la suddetta modalità di assunzione dei lavoratori disabili debba essere promossa da parte delle pubbliche amministrazioni tenendo conto delle direttive impartite in merito dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché dal suo Dipartimento della funzione pubblica e dal Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali. Sulla base di ciò nel 2006 è stata adottata in sede di Conferenza unificata un'intesa per l'inserimento dei lavoratori disabili, in forza dell'art. 11 della l. n. 68 del 1999, tramite tirocini formativi o di orientamento.

Dalle previsioni dell'intesa e della convenzione emerge che la convenzione non può essere utilizzata con finalità dilatorie. Da ciò deriva che, se la convenzione ha ad oggetto lo svolgimento di un tirocinio e questo è terminato positivamente, il lavoratore disabile dovrà essere assunto in ruolo e il suo inquadramento avverrà sulla base dei profili/ruoli che ha posto in essere durante il tirocinio, o nell'area in cui l'ha svolto.

All'art 2 dell'intesa viene stabilito che, ferme restano le previsioni di cui all'art. 3 della l. n. 68, le amministrazioni debbano individuare, entro il febbraio di ciascun anno, una percentuale di posti compresa tra il 30 e l'80% di quelli non ricoperti da coprire tramite tirocinio. Di questi il 40% possono essere ricoperti tramite chiamata nominativa dei lavoratori disabili di cui all'art. 6, comma 2.

Da un'interpretazione sistematica emerge però che la chiamata nominativa è complementare alla chiamata numerica per avviamento e può essere utilizzata solo per le qualifiche per le quali è sufficiente il requisito della scuola dell'obbligo.

Si ricorda infine che, tra le modalità di assunzione che possono costituire oggetto delle convenzioni, vengono incluse anche le assunzioni tramite contratto di telelavoro e che in ogni caso restano fermi gli interventi posti in essere dalle Regioni per favorire l'inserimento dei lavoratori disabili.¹²¹

1.6 Le categorie protette dell'articolo 1 della L. 12 marzo 1999, n. 68.

Entrando nello specifico delle disposizioni della direttiva emerge la sua organizzazione in tre sezioni, al fine di agevolare la trattazione della materia.

La prima sezione si occupa delle *“norme per il diritto al lavoro dei disabili e congiunti superstiti di cui all'art. 18, comma 2”*. All'interno di questa sezione si trova l'argomento più importante ai nostri fini, ovvero *“le categorie protette dell'articolo 1 della legge 12 marzo 1999 n. 68”*, suddiviso in 6 paragrafi finalizzati alla trattazione completa del tema del collocamento mirato dei soggetti disabili all'interno delle pubbliche amministrazioni, di cui abbiamo analizzato le disposizioni più rilevanti.

Le due sezioni restanti si occupano invece rispettivamente delle *“nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata”*, e delle *“categorie protette equiparate alle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata”*.¹²²

¹²¹ Direttiva n.1/2019, in www.funzionepubblica.gov.it, pp. 24-27.

¹²² Direttiva n.1/2019, in www.funzionepubblica.gov.it, p. 3.

1.7 I soggetti beneficiari

Il paragrafo della direttiva riguardante il collocamento mirato dei soggetti disabili si apre con la trattazione dello specifico tema dei soggetti beneficiari della l. n. 68 del 1999.

La direttiva, nel trattare tale argomento, riprende in modo sintetico l'elenco di soggetti beneficiari di cui all'art. 1 della suddetta legge, le cui specificità sono state analizzate all'interno del secondo capitolo. In merito la direttiva evidenzia come l'elenco previsto da tale articolo si applichi allo stesso modo sia nel settore pubblico che nel settore privato e successivamente procede analizzando le modalità di applicazione dell'articolo all'interno del pubblico impiego.

Innanzitutto viene sottolineato come i requisiti di cui all'art. 1 siano essenziali per vantare il diritto soggettivo al collocamento obbligatorio.¹²³ Tali requisiti devono inoltre essere accompagnati dallo stato di disoccupazione del soggetto, presupposto necessario per aver diritto al collocamento obbligatorio, ma che non deve durare necessariamente per tutta la procedura, in forza della sentenza del T.A.R. Palermo, (Sicilia), sez. II, 29/07/2022, n. 2459, e dal requisito dell'età lavorativa, ricompreso tra un minimo ed un massimo.¹²⁴

Per quanto concerne il requisito dell'età lavorativa nel pubblico impiego si ritiene ancora in vigore il limite di età minimo fissato ai 18 anni. L'abolizione avvenuta ad opera dell'art. 3, comma 6, della l. 15 marzo 1997, n. 127, che ha predisposto che *“la partecipazione ai concorsi indetti da pubbliche amministrazioni non è soggetta a limiti di età, salvo deroghe dettate da regolamenti delle singole amministrazioni connesse alla natura del servizio o ad oggettive necessità dell'amministrazione”*, viene ritenuta operante solo nei confronti del limite di età massimo che, per le categorie di cui alla l. n. 68, corrisponde al limite ordinamentale previsto dai rispettivi settori.

¹²³ Direttiva n.1/2019, in www.funzionepubblica.gov.it, pp. 6-7.

¹²⁴ D. BONADDIO, *Collocamento obbligatorio nelle P.A.: le linee guida*, in www.lavoroediritti.com, 2019.

Oltre ai suddetti requisiti restano fermi, nei confronti dei soggetti disabili, gli ulteriori requisiti generali per l'accesso al pubblico impiego di cui all'art. 2 del D.P.R. 9 maggio 1994, n. 487, ed i requisiti specifici eventualmente previsti dal bando di concorso, non dimenticando inoltre il requisito della cittadinanza di cui all'art. 38 del d.lgs. n. 165 del 2001.

Per quanto riguarda poi le procedure per l'assunzione dei lavoratori disabili viene stabilito che, per far sì che venga riconosciuto il titolo alla riserva di posti alla data di scadenza del bando, è necessario che il soggetto in tale data risulti disoccupato ed iscritto nell'elenco presso i Centri per l'impiego.¹²⁵

L'art. 16, comma 2, della l. n. 68, stabilisce poi che i soggetti disabili beneficiari della l. n. 68/1999 possano essere assunti anche superando i limiti riservati loro nei concorsi, se ciò risulta necessario al fine di adempiere all'obbligo di cui all'art. 3 della l. n. 68 e fermo restando che essi abbiano conseguito l'idoneità nei concorsi pubblici.

L'obiettivo della suddetta previsione è tutelare le previsioni di cui all'art. 3 della l. n. 68 del 1999, tutelando di conseguenza i beneficiari della stessa legge. Difatti, una volta definita la graduatoria finale, sono due le ipotesi che si possono verificare: da un lato potrebbero non esservi abbastanza lavoratori disabili *“collocati in posizione utile che possano coprire la quota di riserva in quanto iscritti negli appositi elenchi alla data di scadenza del bando”*. In questo caso, una volta assunti i lavoratori vincitori in base al merito, è prevista la possibilità, in capo alla pubblica amministrazione, di assumere gli idonei a prescindere dalla loro iscrizione ai Centri per l'impiego al momento di scadenza del bando, in modo tale da riuscire a coprire la quota d'obbligo.

¹²⁵ L'assunzione di persone disabili presso la Pubblica Amministrazione, in www.mysuperabile.inail.it, 2022.

Dall'altro lato potrebbero comunque esservi ulteriori scoperture della quota d'obbligo, o all'atto di assunzione o successivamente, ovvero nell'arco di vigenza della graduatoria.

Qualunque sia l'ipotesi verificatosi, è prevista la facoltà, in capo alla pubblica amministrazione, di assumere i soggetti disabili senza dover rispettare l'ordine della graduatoria di merito del concorso, ma rispettando tale graduatoria univocamente riguardo alle categorie protette.

Da quanto detto emerge dunque che la direttiva, nell'ambito dei soggetti beneficiari del collocamento mirato, mantiene lo stesso elenco di soggetti di cui all'art.1 della l. n. 68 del 1999, adattandolo però alle specificità del settore pubblico, andando cioè a richiedere dei requisiti aggiuntivi non necessari nel settore privato.¹²⁶

1.8 La quota d'obbligo e la sua base di computo.

Come abbiamo visto nel secondo capitolo il sistema delle quote d'obbligo è cambiato con la l. n. 68 del 1999.

Tra i vari problemi sollevati dalla vecchia disciplina vi era anche il fatto che essa non prevedeva dei sistemi per la distribuzione omogenea nel territorio nazionale della quota d'obbligo. La l. n. 68 è quindi intervenuta in merito, creando un sistema basato sul carattere dimensionale della struttura datoriale che permettesse di raggiungere l'effettività del collocamento obbligatorio tramite la definizione di livelli standard di reclutamento e che garantisse allo stesso tempo la funzionalità delle amministrazioni.

Ad oggi quindi la quota d'obbligo deve essere applicata in modo uguale sia nel settore pubblico che nel settore privato e, mentre la l. n. 482 stabiliva che le pubbliche amministrazioni dovessero procedere alle assunzioni obbligatorie solamente in caso di carenza nell'organico, la l. n. 68 ha equiparato il settore pubblico al settore privato, stabilendo che il rispetto

¹²⁶ Direttiva n.1/2019, in www.funzionepubblica.gov.it, pp. 7-8.

della quota d'obbligo debba avvenire a prescindere dalla necessità o meno di nuove assunzioni anche all'interno del settore pubblico.

L'obbligo ad oggi viene dunque inteso come vincolo cogente per le pubbliche amministrazioni ed è stabilito che i lavoratori assunti in base ad esso non dovranno essere computati nel budget assunzionale, ovvero il budget che viene assegnato alle pubbliche amministrazioni per procedere alle nuove assunzioni sulla base del piano dei fabbisogni di personale redatto.

Mentre la quota d'obbligo viene equiparata al settore privato, è da specificare che, per i datori di lavoro pubblici, la base di computo differisce.¹²⁷ Difatti per l'assunzione delle categorie protette essa risulta essere, nel pubblico impiego, il personale complessivamente occupato nell'amministrazione, in forza dell'art. 2, comma 1, d.P.R. 333/2000. Ed inoltre, ove possibile, le pubbliche amministrazioni devono ripartire la quota d'obbligo in modo omogeneo sul territorio.

Pertanto, all'interno delle pubbliche amministrazioni, la quota d'obbligo deve essere computata a livello nazionale, tenendo conto del numero complessivo di lavoratori occupati presso l'Amministrazione, ferma restando la ripartizione per aree e per categoria.¹²⁸

Oltretutto è stata prevista la possibilità di rideterminare il numero delle assunzioni di lavoratori appartenenti alle categorie protette. Questo può avvenire solo in caso di soprannumerarietà e tenendo conto della dotazione organica anziché dei presenti in servizio. Una volta rideterminato il numero di lavoratori comunque le pubbliche amministrazioni dovranno procedere all'assunzione a tempo indeterminato di un numero di lavoratori calcolati in base a specifici criteri in deroga ai divieti di assunzione.

¹²⁷ Direttiva n.1/2019, in www.funzionepubblica.gov.it, p. 9

¹²⁸ D. BONADDIO, *Collocamento obbligatorio nelle P.A.: le linee guida*, in www.lavoroediritti.com.

Un ulteriore obbligo in capo alle pubbliche amministrazioni consiste nell'invio del prospetto informativo, in cui i datori di lavoro dovranno chiarire la propria situazione occupazionale generale.¹²⁹

Risultano invece coerenti con il settore privato i criteri di computo della quota di riserva di cui all'art. 4 della l. n. 68 del 1999, e dunque l'individuazione dei soggetti da escludere dalla base di computo per il calcolo delle assunzioni obbligatorie, ferma restando la possibilità di rideterminazione.

Riprendendo il tema dei soggetti esclusi dalla base di computo emerge che, in base al principio di corrispondenza, dall'esclusione dei dirigenti dalla base di computo deriva anche l'impossibilità di assunzione degli stessi tramite il sistema di collocamento.¹³⁰

Inoltre, dai soggetti esclusi dalla base di computo, emerge la necessità di calcolare l'aliquota d'obbligo sulla base del personale stabile dell'amministrazione. Il bisogno di stabilità si traduce anche nel fatto che le assunzioni dei soggetti dovranno avvenire a tempo indeterminato. Questa previsione risulta sicuramente coerente con la finalità del collocamento obbligatorio, ovvero con l'inserimento stabile di soggetti disabili nel mondo del lavoro.

Detto ciò, non è comunque esclusa la possibilità di stipulazione di contratti a tempo determinato con i soggetti disabili, in forza della sentenza della Cassazione civile sez. lav., 05/07/2019, n. 18192, fermo restando che la durata non deve essere inferiore ai 6 mesi.

All'art. 11 della l. n. 68 del 1999 viene infatti definita la possibilità, in capo alle pubbliche amministrazioni, di stipulare convenzioni di inserimento con i Centri per l'impiego. Tali convenzioni solitamente prevedono programmi finalizzati al raggiungimento di obiettivi da cui può derivare la possibilità di assunzione con contratto a tempo determinato dei lavoratori disabili.

¹²⁹ Direttiva n.1/2019, in www.funzionepubblica.gov.it, p. 10

¹³⁰ *Criteri di computo della quota di riserva*, in www.mysuperabile.inail.it, 2022.

In qualunque caso, nei limiti della quota d'obbligo, è previsto la possibilità di assunzione a tempo indeterminato dei lavoratori inizialmente assunti con contratto a termine. Questi infatti possono esercitare il diritto di precedenza se assunti con contratto della durata superiore a 6 mesi, sempre che ne abbiano espresso la volontà ed entro 12 mesi.

Per ragioni di omogeneità si ritiene inoltre che i lavoratori disabili possano essere assunti anche con contratto a part-time. Essi devono essere computati, in forza dell'art. 9 del d.lgs. n. 81 del 2015, ai fini dell'adempimento alla quota d'obbligo, proporzionalmente all'orario svolto, salvo nei casi di datori di lavoro di piccole dimensioni in cui, per favorire tali attività, è previsto che il lavoratore disabile che presenti determinate caratteristiche venga computato come un'unità. Il loro rapporto inoltre può essere trasformato in tempo pieno in forza delle previsioni di cui all'art. 3, comma 101, della l. 24 dicembre 2007, n. 244, rispettando però le modalità ed i limiti previsti dalla vigente normativa.

In generale, tramite il sistema del collocamento mirato, avviene una deroga da parte della pubblica amministrazione ai principi di buon andamento ed uguaglianza di cui agli artt. 3 e 97 Cost., a favore del principio di solidarietà e di quanto previsto dall'art. 38 Cost., considerato in questo caso prevalente nell'accesso agli uffici.¹³¹

È da specificare però che, in caso di progressioni di carriera dei soggetti disabili già occupati, la deroga al principio di uguaglianza e buon andamento non opera, poiché la riserva di posti di cui alla l. n. 68 del 1999 opera nei confronti dei datori di lavoro pubblici solo con il fine di adempiere alla quota d'obbligo, mentre non si ritiene che operi né per i concorsi per passaggio di categoria né per l'avanzamento di carriera, in forza della sentenza della Corte costituzionale del 2006, n. 190.¹³²

¹³¹ Direttiva n.1/2019, in www.funzionepubblica.gov.it, pp. 10-16.

¹³² *Assunzione delle persone disabili nella pubblica amministrazione tramite concorso pubblico*, in www.mysuperabile.inail.it, 2022.

Infine è stata inoltre stabilita la corrispondenza, tra settore pubblico e settore privato, per quanto riguarda l'individuazione dei lavoratori esclusi dalla base di calcolo ma rientranti all'interno della quota d'obbligo nonostante la loro assunzione sia avvenuta con un sistema diverso da quello di collocamento mirato. L'elenco che individua queste tipologie di soggetti, tra i quali rientrano ad esempio i lavoratori divenuti inabili allo svolgimento delle proprie mansioni nel corso del rapporto di lavoro, risulta quindi corrispondere tra i due settori.

Per quanto riguarda le procedure di mobilità è stato stabilito, in forza dell'art. 21 della l. 5 febbraio 1992, n. 104, che i lavoratori disabili con determinate caratteristiche (quale ad esempio un grado di invalidità superiore a due terzi), abbiano diritto ad una scelta prioritaria tra le sedi disponibili ed, in caso di mobilità interna, hanno la precedenza in sede di trasferimento della domanda.

Viene inoltre ricordato che, per adempiere alle quote d'obbligo di cui alla l. n. 68 del 1999, è possibile ricorrere anche al telelavoro.¹³³

1.9 Accessibilità delle postazioni di lavoro

Nella direttiva viene trattato brevemente anche il tema dell'accessibilità per i lavoratori disabili alle postazioni di lavoro.

Sono molte infatti le disposizioni legislative emanate nel corso degli anni per favorire l'accesso dei lavoratori disabili agli strumenti informatici.

Tali disposizioni hanno l'obiettivo di ridurre o rimuovere le barriere digitali che i soggetti disabili possono incontrare nello svolgimento del rapporto di lavoro, tramite l'utilizzo di tecnologie assistive.

È lo stesso Responsabile dei processi di inserimento delle persone con disabilità che può proporre l'uso delle suddette tecnologie, laddove presente e laddove egli le ritenga necessarie.

¹³³ Direttiva n.1/2019, in www.funzionepubblica.gov.it, pp. 10-16.

Secondo la direttiva ciò è necessario per garantire ai lavoratori disabili la possibilità di svolgere le proprie mansioni in parità con la restante parte di lavoratori all'interno del luogo di lavoro.¹³⁴

1.10 Sanzioni e tutela giurisdizionale

Oltre alle differenze già analizzate la pubblica amministrazione, in tema di collocamento dei lavoratori disabili, differisce dal settore privato anche per quanto riguarda le sanzioni da applicare in caso di mancato adempimento, da parte del datore di lavoro, ai propri obblighi.¹³⁵

Difatti vi sono degli adempimenti che il datore di lavoro deve porre in essere una volta sorto l'obbligo di assunzione.

Tra questi è previsto che egli debba presentare, entro 60 giorni dal sorgere dell'obbligo di assunzione, la richiesta di avviamento del lavoratore all'ufficio provinciale competente, in forza dell'art. 9, comma 1, l. n. 68 del 1999. Si ritiene che la richiesta sia presentata anche utilizzando il metodo dell'invio dei prospetti informativi agli uffici competenti.¹³⁶

Nel caso in cui tale richiesta non venga presentata o presenti degli errori sono previste delle sanzioni in capo al datore di lavoro, sia esso pubblico o privato.

In caso di mancato invio della richiesta di avviamento la sanzione corrisponde al pagamento di una somma pari al contributo esonerativo maggiorato di 5 volte per ogni giorno di scopertura, così come visto all'interno dell'ultimo paragrafo del secondo capitolo, in forza dell'art 15, comma 4, l. n. 68 del 1999.

Un ulteriore obbligo previsto in capo al datore di lavoro è quello di invio del prospetto informativo. Come visto in precedenza le sanzioni previste in capo

¹³⁴ Direttiva n.1/2019, in www.funzionepubblica.gov.it, pp. 16-17.

¹³⁵ D. GAROFALO, *L'accesso al pubblico impiego dei disabili tra normativa generale e normativa speciale.*, A. BOSCATI, A. ZILLI (a cura di), *Il reclutamento nelle P.A., dall'emergenza alla nuova normalità.*, op. cit., pp. 217-218.

¹³⁶ Direttiva n.1/2019, in www.funzionepubblica.gov.it, p. 17

ai datori di lavoro privati e gli enti pubblici economici per il mancato invio del prospetto sono di tipo amministrativo,¹³⁷ mentre all'interno del settore pubblico, in forza dell'art. 15, comma 3, della l. n. 68 del 1999, le sanzioni nei confronti dei responsabili del procedimento, a prescindere dall'inadempienza, possono essere amministrative, disciplinari o penali.

Inoltre, l'art. 9 comma 8 della l. n. 68 del 1999 che prevede che *“qualora l'azienda rifiuti l'assunzione del lavoratore invalido (...), la Direzione provinciale del lavoro redige un verbale che trasmette agli uffici competenti e all'autorità giudiziaria”*, si rivolge unicamente nei confronti della pubblica amministrazione nella parte in cui dispone che il verbale possa essere inviato all'autorità, creando la possibilità di responsabilità penale all'interno del pubblico impiego per le fattispecie di abuso ed omissione di atti d'ufficio ex artt. 323 e 328 c.p., laddove vi siano i presupposti per applicarla.

Analizzando invece l'aspetto procedurale, in materia di sanzioni emerge che l'attività ispettiva e l'irrogazione delle sanzioni debbano avvenire da parte degli ispettorati territoriali del lavoro, in forza dell'art. 8 del d.P.R. n. 333 del 2000. È inoltre prevista la possibilità, in capo al servizio preposto al collocamento, di segnalare la necessità di attività ispettiva o dell'irrogazione di sanzioni.

Per poter accertare le sanzioni e eventualmente la loro irrogazione, gli atti devono essere trasmessi, da parte dei servizi per il collocamento, al servizio ispettivo competente.

È inoltre da ricordare che ogni ufficio pubblico è anche tenuto all'invio del prospetto informativo. Lo stesso Direttore del personale della sede centrale dovrebbe essere responsabile per l'adempimento a tale obbligo, sempre che egli non abbia delegato tali compiti ai dirigenti degli uffici periferici.

Gli stessi Ministero del lavoro e delle politiche sociali e il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri sono intervenuti per monitorare, tramite un sistema di verifica a campione tra le

¹³⁷ F.PAPEO, *Categorie protette: la guida esplicativa.*, in www.altalex.com, 2019.

varie pubbliche amministrazioni, l'adempimento all'art.3 della l. n. 68 del 1999, con il fine ultimo di rafforzare il sistema di verifica dell'adempimento a tali obblighi.¹³⁸

¹³⁸ Direttiva n.1/2019, in www.funzionepubblica.gov.it, pp. 17-21.

CONCLUSIONE

Il presente elaborato ha analizzato le modalità di reclutamento delle persone disabili all'interno della pubblica amministrazione.

L'analisi svolta non solo ci ha consentito di comprendere come la disciplina disposta dalla l. n. 68 del 1999 sia stata adattata alle particolarità del pubblico impiego, ma ci ha innanzitutto consentito di comprendere l'importanza che la previsione di tutela nei confronti dei soggetti disabili ha nel nostro ordinamento, *in primis* tramite la previsione delle tutele costituzionali.

Una volta comprese le motivazioni che hanno portato il legislatore a tutelare la generale categoria dei soggetti disabili è stato facile capire ciò che ha spinto il legislatore negli anni a predisporre una disciplina per l'inserimento lavorativo dei lavoratori disabili sia nel settore pubblico che nel settore privato. I diversi tentativi posti in essere dal legislatore col fine di predisporre tale disciplina hanno evidenziato la volontà di porre in essere una tutela in grado di adattarsi nel miglior modo sia alle esigenze dei lavoratori, che alle esigenze dei datori di lavoro e dell'intera società.

Tale volontà si è realizzata con la l. n. 68 del 1999 che da subito ha dimostrato un approccio profondamente diverso rispetto alle leggi precedentemente emanate in materia, introducendo il concetto di "collocamento mirato". L'analisi della l. n. 68 ci ha consentito di conoscere quelle che sono ad oggi le regole per il collocamento mirato dei soggetti disabili sia nel settore pubblico che nel settore privato.

Nonostante la complessità e la precisione delle previsioni di cui alla l. n. 68 del 1999, analizzando successivamente le modalità generali di funzionamento del reclutamento dei lavoratori all'interno della pubblica amministrazione è emersa in modo chiaro ed evidente la necessità di adattare la disciplina di cui alla l. n. 68 a tali particolarità. L'analisi delle caratteristiche del reclutamento nel pubblico impiego ci ha difatti permesso di evidenziare le profonde diversità che tutt'ora sussistono in tema tra i due

settori da cui deriva la conseguente difficoltà di prevedere una normativa che si possa adattare perfettamente ad ambedue i settori. Tutto ciò ha reso evidente la necessità di adattare la disciplina contenuta nella l. n. 68 del 1999 al settore pubblico. A questo fine abbiamo approfondito le disposizioni di cui alla direttiva n. 1 del 2019, denominata “Chiarimenti e linee guida in materia di collocamento obbligatorio delle categorie protette.”, emanata ad opera del Ministro per la pubblica amministrazione. Essa, tramite le sue disposizioni, ha perseguito l’obiettivo di predisporre una guida per aiutare i datori di lavoro pubblici a rendere effettive le disposizioni previste in tema di collocamento dei soggetti disabili.

Dall’analisi delle disposizioni più importanti ai nostri fini di cui alla direttiva n. 1 del 2019 è stato reso evidente l’approccio che il legislatore ha voluto adottare nell’adattare la disciplina di cui alla l. n. 68 al pubblico impiego. La direttiva difatti ha ripreso passo per passo gli argomenti trattati dalla l. n. 68, analizzando come le disposizioni della suddetta legge debbano essere applicate nel settore pubblico.

Dallo studio delle disposizioni di cui alla direttiva, è emerso che non tutte le previsioni di cui alla l. n. 68 sono state adattate al pubblico impiego, ma solamente quelle ritenute necessarie al fine di poter rendere effettiva la disciplina all’interno del settore pubblico, andando quindi a diversificare l’applicazione della legge di partenza, ma non distanziandosi totalmente da essa.

L’analisi della direttiva ci ha quindi permesso di conoscere nel dettaglio come le disposizioni della l. n. 68 sono state adattate al settore pubblico, permettendoci di comprendere in modo completo le modalità di funzionamento del reclutamento dei lavoratori disabili nella Pubblica Amministrazione e quindi di raggiungere lo scopo dell’elaborato.

Bibliografia

Assennato S., Quadrelli M., *Manuale della disabilità*, Rimini, Maggioli S.p.a., 2012, p. 214.

Battafarano G., Fontana G.P., *I nuovi lavori dell'handicap. Un percorso attraverso la legge n.68 per l'inserimento e l'integrazione lavorativa delle persone disabili*, Milano, F. Angeli, 2001, p. 121.

D'Alberti M., *Lezioni di diritto amministrativo. Quarta edizione.*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2019, p. 434.

Fiorillo L., *Il diritto del lavoro nel pubblico impiego. Seconda edizione.*, Padova, Piccin, 2019, p. 347.

Galizia C., *Misure per l'inserimento dei lavoratori con disabilità.*, Esposito M., Luciani V., Zoppoli A., Zoppoli L. (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 476.

Garilli A., Garofalo D., Ghera E., *Lineamenti di diritto del lavoro. Per i corsi di studio di economia e di scienze politiche*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 530.

Garofalo D., *L'accesso al pubblico impiego dei disabili tra normativa generale e normativa speciale.*, Boscati A., Zilli A. (a cura di), *Il reclutamento nelle P.A., dall'emergenza alla nuova normalità – Volume I.*, Milano, Wolters Kluwer, 2022, p. 306.

Irollo D., Irollo G., *Compendio di diritto del lavoro. Riferimenti dottrinali e giurisprudenziali.*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli S.p.a., 2012, p. 400.

Tamborrino A., *Tutela giuridica delle persone con disabilità. Diritti e libertà fondamentali delle persone diversabili*, Milano, Key Editore, 2019, p. 614.

Savazzi A. M., Tamassia L., *Il rapporto di lavoro nelle regioni e negli enti locali. Dalla costituzione alla cessazione del rapporto di lavoro anche in*

regime emergenziale da Covid-19, Milano, *IlSole24OreProfessional*, 2020, p. 880.

Vallebona A., *Breviario di diritto del lavoro. Dodicesima edizione.*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2018, p. 580.

Vallauri M. L., *Disabilità e lavoro. Il multiforme contemperamento di libertà di iniziativa economica, diritto al lavoro e dignità (professionale) della persona disabile.*, Boffo V., Falconi S., Zappaterra T. (a cura di), *Per una formazione al lavoro. Le sfide della disabilità adulta*, Firenze, Firenze University Press, 2012, p. 214.

Il mio primo CODICE CIVILE., a cura della Redazione giuridica Simone., 2014.

Sitografia

Bezzecchi A., *Il collocamento mirato*, www.sintesi.provincia.mantova.it.
[http://sintesi.provincia.mantova.it/Portale/Portals/0/Focus disabili AB 2.pdf](http://sintesi.provincia.mantova.it/Portale/Portals/0/Focus_disabili_AB_2.pdf)

Bonaddio D., *Collocamento obbligatorio nelle P.A.: le linee guida*, in www.lavoroediritti.com, 2019. <https://www.lavoroediritti.com/leggi-e-prassi/collocamento-obbligatorio-nella-p-a#:~:text=68%2F1999%20prevede%20l%27obbligo,da%2015%20a%2035%20dipendenti>

D'Alessio G., *Il reclutamento del personale e della dirigenza delle pubbliche amministrazioni*, in www.lavoropubblicheamministrazioni.it, 2018. https://www.lavoropubblicheamministrazioni.it/Article/Archive/index_html?ida=197&idn=15&idi=-1&idu=-1

De Cesaris A.L., *Pubblico impiego-lavoro pubblico*, in www.wikilabour.it. <https://www.wikilabour.it/dizionario/tipologie-contrattuali/pubblico-impiego-lavoro-pubblico/#:~:text=Il%20pubblico%20impiego%20%C3%A8%20definibile,un%20ente%20pubblico%20non%20economico>

De Falco M., *Linee guida in materia di collocamento mirato delle (e per le) persone con disabilità**, in www.bollettinoadapt.it, 2022. <https://www.bollettinoadapt.it/linee-guida-in-materia-di-collocamento-mirato-delle-e-per-le-persone-con-disabilita/>

Delcroix C., *Mutilati e invalidi di guerra*, in www.treccani.it. https://www.treccani.it/enciclopedia/mutilati-e-invalidi-di-guerra_%28Enciclopedia-Italiana%29/

Facondini L., *Il rapporto di pubblico impiego*, in www.diritto.it, 2021. <https://www.diritto.it/il-rapporto-di-pubblico-impiego/>

Ferri D., *L'unione europea e i diritti delle persone con disabilità: brevi riflessioni a vent'anni dalla prima "Strategia"*, in www.politichesanitarie.it, 2016. <https://www.politichesanitarie.it/archivio/2306/articoli/24812/>

Innesti A., *La nozione di disabilità nel contesto italiano e internazionale*, in www.bollettinoadapt.it, 2014. https://www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2014/05/2014_20_innesti.pdf

La Macchia C., *Disabili [dir.lav.]*, www.treccani.it, 2016. [https://www.treccani.it/enciclopedia/disabili-dir-lav_\(Diritto-on-line\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/disabili-dir-lav_(Diritto-on-line)/)

Leo L., *Dalla parte della disabilità per una vita normale*, in www.rivista.camminodiritto.it, Rivista di informazione giuridica, 2020. <https://rivista.camminodiritto.it/articolo.asp?id=6262>

Mitrotti A., *Lo strano caso di una Regione cessionaria nel trasferimento d'azienda privata (ex art. 2112 c.c.)" e l'inevitabile declaratoria d'incostituzionalità per violazione (elusione) della disposizione di cui all'art. 97 della Carta costituzionale.*, in www.ildirittoamministrativo.it, Rivista giuridica, 2022. <https://www.ildirittoamministrativo.it/Regione-cessionaria-trasferimento-azienda-privata-inevitabile-declaratoria-incostituzionalita-per-violazione-della-disposizione-art-97-Carta-costituzionale/ted393#:~:text=L%27articolo%2097%20della%20Carta,dall a%20legge%C2%BB%5B1%5D>

Moro A., *Collocamento obbligatorio*, in www.Wikilabour.it. <https://www.wikilabour.it/dizionario/mercato-del-lavoro/collocamento-obbligatorio/>

Papeo F., *Categorie protette: la guida esplicativa.*, www.altalex.com, 2019. <https://www.altalex.com/guide/categorie-protette>

Pignataro F., *Esclusi, inclusi o reclusi? La lunga lotta delle persone disabili*, www.treccani.it, 2021. https://www.treccani.it/magazine/chiasmo/storia_e_filosofia/Esclusione/SN_S_Pignataro_Disabilita.html

Rossi E., *Lo “statuto costituzionale della persona con disabilità”*: brevi considerazioni su un disegno di legge, www.forumcostituzionale.it, 2021.

<https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2021/03/26-Rossi-FQC-1-21.pdf>

Tucci G., *La partecipazione del disabile alla vita sociale*, in www.questionegiustizia.it, 2018.

https://www.questionegiustizia.it/rivista/articolo/la-partecipazione-del-disabile-alla-vita-sociale_555.php

Venchiarrutti A., *La disabilità secondo la Corte di Giustizia: il modello bio-psico-sociale diventa “europeo?”*, www.diritticomparati.it, 2014.

<https://www.diritticomparati.it/la-disabilita-secondo-la-corte-di-giustizia-il-modello-bio-psico-sociale-diventa-europeo/>

Villa Boccalari A., *Lavoro e disabili: cosa comporta l’assunzione a chiamata nominativa introdotta dal jobs act?*, www.disabili.com, 2015.

<https://www.disabili.com/lavoro/articoli-lavoro/lavoro-e-disabili-cosa-comporta-l-assunzione-a-chiamata-nominativa-introdotta-dal-jobs-act>

Vivaldi E., *L’esercizio dei doveri di solidarietà da parte della persona con disabilità*, www.osservatorioaic.it, 2019.

https://www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/2019_4_10_Vivaldi.pdf

Articolo 1, comma 1, l. 12 marzo 1999 n. 68, come modificata dai d.lgs. n. 185 del 24 settembre 2016 e n. 151 del 14 settembre 2015, in

www.Parlamento.it. <https://www.parlamento.it/parlam/leggi/99068l.htm>

Articolo 1, comma 1, l. 12 marzo 1999 n. 68, come modificata dai d.lgs. n. 185 del 24 settembre 2016 e n. 151 del 14 settembre 2015, in

www.gazzettaufficiale.it.

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1999/03/23/099G0123/sq>

Articolo 4 Costituzione, in www.gazzettaufficiale.it.

<https://www.gazzettaufficiale.it/dettaglio/codici/costituzione>

Articolo 35 Testo unico sul pubblico impiego (TUPI). Reclutamento del personale., in www.brocardi.it. <https://www.brocardi.it/testo-unico-sul-pubblico-impiego/titolo-ii/capo-iii/art35.html>

Articolo 97 Costituzione., in www.brocardi.it, 2022. <https://www.brocardi.it/costituzione/parte-ii/titolo-iii/sezione-ii/art97.html>

Articolo 97 Costituzione: spiegazione e commento., in www.laleggepertutti.it, 2022. https://www.laleggepertutti.it/553832_articolo-97-costituzione-spiegazione-e-commento

www.archivio.provincia.pisa.it.
<https://archivio.provincia.pisa.it/it/provincia/44613/FAQ-Domande-Frequenti.html#:~:text=La%20Chiamata%20Numerica%20%C3%A8%20u no,su%20richiesta%20di%20Enti%20Pubblici>

Assunzione delle persone disabili nella pubblica amministrazione tramite concorso pubblico, in www.mysuperabile.inail.it 2022. <https://mysuperabile.inail.it/cs/superabile/lavoro/collocamento/assunzione-delle-persone-disabili-nella-pubblica-amministrat.html>

Assunzione presso la pubblica amministrazione di persone con disabilità attraverso la chiamata numerica, in www.mysuperabile.inail.it, 2022. <https://mysuperabile.inail.it/cs/superabile/lavoro/collocamento/strumenti-per-inserimento-lavorativo/20200713e-assunzione-pa-chiamata-numerica.html>

Avviamento e selezione nella pubblica amministrazione, in www.regione.fvg.it, 2022. <https://www.regione.fvg.it/rafvfg/cms/RAFVG/formazione-lavoro/servizi-lavoratori/FOGLIA7/#:~:text=L%27%20%22Avviamento%20a%20selezione%22,del%20titolo%20di%20studio%20non>

Centri per l'impiego., in www.anpal.gov.it. <https://www.anpal.gov.it/centri-per-l-impiego>

Comitato Unico di Garanzia, in www.interno.gov.it.
<https://www.interno.gov.it/it/ministero/comitati/comitato-unico-garanzia>

Convenzioni per l'inserimento dei lavoratori disabili, in
www.agenzialavoro.emr.it, 2018.
<https://www.agenzialavoro.emr.it/ferrara/approfondimenti/collocamento-mirato/datori-di-lavoro/convenzioni-per-linserimento-dei-lavoratori-disabili>

Cos'è e come funziona il collocamento mirato per disabili, in
www.quifinanza.it, 2020. <https://quifinanza.it/lavoro/cose-e-come-funziona-il-collocamento-mirato-per-disabili/408984/>

Direttiva n.1/2019, in www.funzionepubblica.gov.it, 2019, p. 41.
https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/direttiva_1_2019_registraz_Corte.pdf

L'assunzione di persone disabili presso la Pubblica Amministrazione, in
www.mysuperabile.inail.it 2022.
<https://mysuperabile.inail.it/cs/superabile/lavoro/collocamento/l'assunzione-di-persone-disabili-presso-la-pubblica-amministr.html>

Lavoratore disabile, www.wikilabour.it.
<https://www.wikilabour.it/dizionario/parita/lavoratore-disabile/>

Orlando e Stefani hanno presentato le "Linee guida in materia di collocamento mirato delle persone con disabilità" e la relativa Banca dati, in
www.lavoro.gov.it, 2022. <https://www.lavoro.gov.it/priorita/Pagine/I-Ministri-Orlando-e-Stefani-hanno-presentato-le-Linee-guida-in-materia-di-collocamento-mirato-disabili.aspx>

Responsabile dei processi di inserimento delle persone con disabilità, in
www.istat.it, 2021. <https://www.istat.it/it/amministrazione-trasparente/altri-contenuti/responsabile-dei-processi-di-inserimento-delle-persone-con-disabilit%C3%A0>

Sanzioni per i datori di lavoro pubblici che non adempiono agli obblighi della legge 68/99, in www.mysuperabile.inail.it, 2022.

<https://mysuperabile.inail.it/cs/superabile/lavoro/collocamento/benefici-e-obblighi/20210614e-sanzioni-per-i-datori-di-lavoro-pubblici.html>