

Saggi

# Disabilità e lavoro

a cura di  
Carmen La Macchia

*con la collaborazione di*  
Nina Daita e Stefano Oriano

*prefazione di*  
Guglielmo Epifani



EDIESE



**I**l volume rappresenta una iniziativa editoriale originale e unica che raccoglie la disciplina di tutela della persona disabile come prevista in tutte le fasi della vicenda lavorativa, dall'accesso al lavoro alla conclusione del rapporto.

L'informazione e l'approfondimento sulla normativa vigente di tutela dei disabili nel rapporto di lavoro non prendono in considerazione solo l'ordinamento italiano, ma estendono l'esame anche agli ordinamenti dei paesi stranieri, con particolare riguardo ai paesi europei e alla normativa internazionale e comunitaria.

La riflessione, svolta nei saggi di autorevoli studiosi italiani e stranieri, si diffonde nella ricerca di principi e valori comuni a tutti gli ordinamenti ponendo in rilievo le misure più adeguate a valorizzare la persona, i suoi diritti e l'effettivo esercizio degli stessi.

Correda il volume una accurata appendice commentata della legislazione europea, italiana e regionale e della prassi amministrativa, nonché degli orientamenti giurisprudenziali più significativi.

**Carmen La Macchia**, professore associato di Diritto del lavoro nell'Università di Messina.

**Nina Daita**, responsabile dell'Ufficio politiche per le disabilità - Cgil nazionale.

**Stefano Oriano**, responsabile dell'Ufficio legislativo - Cgil nazionale.

ISBN 978-88-230-1338-4



9 788823 013384

€ 35,00



|   |    |
|---|----|
| <i>Prefazione</i><br><i>di Guglielmo Epifani</i>  | 21 |
| <i>Introduzione</i><br><i>di Nina Daita</i>   | 25 |
| <br>  |    |
| <b>PARTE PRIMA</b>  |    |
| <b>La normativa internazionale, dell'Europa e degli Stati Uniti</b>   |    |
| <br>  |    |
| 1. La disabilità nelle fonti internazionali<br><i>di Gianni Loy</i>   | 33 |
| 1.1. La disabilità: una storia tragica nascosta nell'inconscio collettivo   | 33 |
| 1.2. La palingenesi nei più recenti orientamenti legislativi:<br>una tardiva riparazione?   | 35 |
| 1.3. La non omogenea nozione di disabilità nelle fonti internazionali   | 37 |
| 1.4. Ma serve veramente una nozione rigida di disabilità?   | 38 |
| 1.5. Posto che tutti, in una certa misura, possiamo essere considerati<br>dei disabili  | 40 |
| 1.6. Ma, quindi, le persone affette da minorazioni esistono in quanto categoria?  | 42 |
| 1.7. La problematica distinzione tra discriminazione diretta<br>e discriminazione indiretta   | 44 |
| 1.8. Le cause di giustificazione e le deroghe   | 45 |
| 1.9. Il diverso trattamento riservato ai disabili non costituisce discriminazione<br>positiva ma è espressione del principio di uguaglianza | 47 |
| 1.10. Rimane da capire quando si possa ritenere che le cause<br>di giustificazione siano ragionevoli  | 48 |
| 1.11. Interpretazioni ed omissioni del legislatore italiano   | 51 |
| 1.12. Ma le azioni volte a garantire l'uguaglianza dei lavoratori disabili<br>non si limitano alla disciplina antidiscriminatoria           | 51 |
| Bibliografia  | 53 |
| <br>  |    |
| 2. Austria<br><i>di Gabriele Vana-Kovarcik</i>  | 55 |
| 2.1. Introduzione   | 55 |
| 2.2. Il concetto di «handicap»  | 56 |

La presente pubblicazione  
è stata realizzata con il contributo  
della Compagnia Assicuratrice  
UNIPOL S.p.a.

© Ediesse 2009  
Casa editrice Ediesse s.r.l.  
Via dei Frentani 4/A - 00185 Roma  
Tel. 06/44870283-325 Fax 06/44870335

In Internet:  
Catalogo: <http://www.ediesseonline.it>  
E-mail: [ediesse@cgil.it](mailto:ediesse@cgil.it)

Progetto grafico: Antonella Lupi  
In copertina: Hugo Simberg, *L'angelo ferito* (1903)  
Ateneum Art Museum, Helsinki

|        |  |     |        |   |     |
|--------|--|-----|--------|---|-----|
| 2.3.   | Verifica dell'appartenenza alla categoria dei portatori di handicap favoriti         | 57  | 4.4.   | Norme di legge ordinarie  | 135 |
| 2.4.   | Obbligo di assunzione  | 57  | 4.5.   | Conclusioni   | 145 |
| 2.5.   | Fondo di perequazione fiscale (§ 10 BEinstG)   | 58  |        | Bibliografia  | 145 |
| 2.6.   | Collocamento dei soggetti portatori di handicap                                      | 58  | 5.     | Gran Bretagna   |     |
| 2.7.   | Aziende integrative  | 59  |        | <i>di Peter Purton</i>  | 147 |
| 2.8.   | Formazione e aggiornamento professionale dei soggetti portatori di handicap          | 60  | 5.1.   | Il contesto d'origine della legge   | 147 |
| 2.9.   | Instaurazione di un rapporto di lavoro   | 61  | 5.2.   | L'attuale livello occupazionale delle persone disabili  | 150 |
| 2.10.  | Il contratto di lavoro   | 61  | 5.3.   | La continuazione dell'occupazione sovvenzionata   | 153 |
| 2.11.  | Risoluzione del contratto di lavoro  | 72  | 5.4.   | La protezione offerta dal DDA   | 154 |
| 2.12.  | Tutela contro le discriminazioni in rapporti di lavoro atipici                       | 75  | 5.5.   | Comprensione e consapevolezza   | 160 |
| 2.13.  | Azionabilità dei diritti   | 78  | 5.6.   | Impatto pratico del DDA   | 161 |
| 2.14.  | Misure di tutela dei portatori di handicap non facenti parte del contratto di lavoro | 82  | 5.7.   | Evoluzione futura della legge sulla disabilità del Regno Unito  | 169 |
| 2.15.  | Il Legale dei portatori di handicap  | 86  | 6.     | Spagna  |     |
| 2.16.  | Un quadro di sintesi   | 86  |        | <i>di Pura Garçia - De La Rosa, Enrique Martin-Serrano, Ricardo Morón Prieto</i>  | 171 |
|        | Bibliografia   | 87  | 6.1.   | L'INSERIMENTO LAVORATIVO DELLE PERSONE CON DISABILITÀ   |     |
|        | Indice delle abbreviazioni   | 87  |        | <i>di Pura Garçia - De La Rosa ed Enrique Martin-Serrano</i>  | 171 |
|        | Le principali leggi federali   | 88  | 6.1.1. | Introduzione  | 171 |
|        | Le principali leggi regionali  | 88  | 6.1.2. | Le persone con disabilità in Spagna. Analisi socio-demografica  | 172 |
|        | Internet   | 88  | 6.1.3. | La disciplina legale del collocamento delle persone con disabilità: le possibilità del collocamento ordinario e del collocamento protetto | 176 |
| 3.     | Francia  |     | 6.1.4. | Le proposte sindacali per favorire l'impiego delle persone con disabilità   | 180 |
|        | <i>di Jean Lapeyre e Corinne Ciliberto</i>   | 89  |        | Abbreviazioni   | 183 |
| 3.1.   | IL COLLOCAMENTO PER LE PERSONE CON DISABILITÀ  | 89  |        | Bibliografia  | 184 |
|        | <i>di Jean Lapeyre</i>   |     | 6.2.   | LA LEGISLAZIONE SPAGNOLA IN FAVORE DELLE PERSONE CON DISABILITÀ   |     |
| 3.1.1. | La situazione delle persone disabili in Francia                                      | 89  |        | <i>di Ricardo Morón Prieto</i>  | 184 |
| 3.1.2. | Le importanti evoluzioni della legislazione  | 90  | 6.2.1. | Descrizione generale e valutazione del modello spagnolo di protezione dell'impiego delle persone disabili                                 | 184 |
| 3.1.3. | La legge e la sua applicazione: un bilancio già positivo ma da rinforzare            | 92  | 6.2.2. | Il collocamento delle persone disabili nel sistema di impiego ordinario   | 193 |
| 3.2.   | LA TUTELA DELLE PERSONE CON DISABILITÀ   |     | 6.2.3. | Collocamento delle persone con disabilità nel sistema di lavoro protetto e gli strumenti per il passaggio al mercato ordinario            | 204 |
|        | <i>di Corinne Ciliberto</i>  | 93  | 7.     | Stati Uniti   |     |
| 3.2.1. | Il corpus giuridico  | 93  |        | <i>di Vincenzo Cramarossa</i>   | 211 |
| 3.2.2. | La guida pratica «l'impiego delle persone disabili»                                  | 100 | 7.1.   | Introduzione  | 211 |
| 3.2.3. | Primi bilanci e critiche sulle «leggi handicap»                                      | 120 | 7.2.   | L'Americans with Disabilities Act (ADA)   | 212 |
| 3.2.4. | Prospettive e aspettative (luglio 2008: Presidenza francese della UE)                | 128 | 7.3.   | Il rapporto tra tutela federale e tutela statale: il caso della California  | 217 |
|        | Fonti  | 129 | 7.4.   | Effetti controversi dell'ADA  | 218 |
|        | Date chiave  | 130 | 7.5.   | I programmi di aiuto ai disabili e le indennità   | 219 |
|        | Abbreviazioni  | 130 | 7.6.   | Conclusioni   | 221 |
| 4.     | Germania   |     |        |   |     |
|        | <i>di Christian Oberwetter</i>   | 133 |        |   |     |
| 4.1.   | Generalità   | 133 |        |   |     |
| 4.2.   | Categorie di soggetti tutelati   | 133 |        |   |     |
| 4.3.   | Norme costituzionali   | 134 |        |   |     |

PARTE SECONDA

La tutela dei lavoratori disabili in Italia

La normativa nell'articolazione delle fonti interne

|        |   |     |
|--------|---|-----|
| 1.     | Disabili e Regioni  |     |
|        | <i>di Domenico Garofalo</i>   | 225 |
| 1.1.   | L'inserimento lavorativo dei disabili nella regolamentazione regionale  | 225 |
| 1.1.1. | Premessa  | 225 |
| 1.1.2. | Le residue competenze statali   | 226 |
| 1.1.3. | L'inserimento lavorativo dei disabili nella normativa regionale attuativa della riforma del collocamento  | 227 |
| 1.1.4. | Stato di disoccupazione e corresponsione di benefici previdenziali e assistenziali  | 232 |
| 1.1.5. | La legislazione regionale sul mercato del lavoro dell'ultimo triennio   | 233 |
| 1.1.6. | Conclusioni   | 244 |
| 1.2.   | L'attuazione nelle Regioni della legge n. 68/1999   | 245 |
| 1.2.1. | Neoregionalismo e collocamento dei disabili   | 245 |
| 1.2.2. | Le tipologie di intervento dei centri per l'impiego   | 247 |
| 1.2.3. | Il monitoraggio della filiera organizzativa del collocamento mirato   | 247 |
| 1.2.4. | La gestione regionale dello strumento convenzionale   | 248 |
| 1.2.5. | I punti critici della l. n. 68 secondo le Regioni   | 249 |
| 1.2.6. | Conclusioni   | 253 |
|        | Bibliografia  | 254 |
| 2.     | Il Protocollo sul welfare e il diritto al lavoro dei disabili   |     |
|        | <i>di Alessandro Bellavista</i>   | 255 |
| 2.1.   | Il Protocollo sul welfare e i disabili  | 255 |
| 2.2.   | Le innovazioni introdotte dalla legge n. 247/2007. La riscrittura dell'art. 12 della legge n. 68/1999 e l'abrogazione dell'art. 14 del d.lgs. n. 276/2003 | 256 |
| 2.3.   | Il nuovo art. 12-bis della legge n. 68/1999   | 261 |
| 2.4.   | Le altre modifiche apportate dalla legge n. 247/2007  | 265 |

L'accesso al lavoro

|      |   |     |
|------|---|-----|
| 3.   | I disabili e l'accesso al lavoro  |     |
|      | <i>di Angela Maria Perrino</i>  | 267 |
| 3.1. | Il collocamento dei disabili  | 267 |
| 3.2. | Gli inabili e i concorsi per l'assunzione alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni | 280 |

Il rapporto di lavoro

|      |  |     |
|------|--|-----|
| 4.   | Limiti al potere del datore di lavoro nell'assegnazione delle mansioni   |     |
|      | <i>di Alessandro Garilli</i>   | 283 |
| 4.1. | Il diritto del lavoratore disabile in costanza di rapporto all'assegnazione di mansioni compatibili con il suo stato di salute | 283 |

|      |  |     |
|------|--|-----|
| 4.2. | Assegnazione a mansioni inferiori e licenziamento              | 286 |
| 4.3. | I limiti al potere di trasferimento del lavoratore disabile    | 288 |
| 4.4. | I limiti al potere di trasferimento dei congiunti del disabile | 291 |

|      |  |     |
|------|--|-----|
| 5.   | Disabilità e lavoro atipico            |     |
|      | <i>di Carmelinda Paternò</i>           | 293 |
| 5.1. | Profili occupazionali della disabilità | 293 |
| 5.2. | Tipologie di intervento abili          | 295 |
| 5.3. | Conclusioni                            | 299 |

|      |  |     |
|------|--|-----|
| 6.   | I diritti di assistenza per i familiari dei disabili   |     |
|      | <i>di Maria Tiziana Saffioti</i>   | 301 |
| 6.1. | Premessa. Considerazioni sistematiche  | 301 |
| 6.2. | La fattispecie e la ratio  | 303 |
| 6.3. | I nodi critici. La scelta della sede e il momento dell'opzione   | 306 |
| 6.4. | Segue. Il concetto di sede e il trasferimento  | 311 |
| 6.5. | Segue. L'assistenza e i suoi requisiti   | 313 |
| 6.6. | Segue. La locuzione «ove possibile» vale a dire il nevralgico punto di incrocio e conflitto del diritto del lavoratore e delle ragioni del datore di lavoro (o della collettività) | 315 |
| 6.7. | Considerazioni conclusive  | 319 |

|      |   |     |
|------|---|-----|
| 7.   | Il congedo straordinario per i familiari di soggetti portatori di handicap  |     |
|      | <i>di Loredana Ferluga</i>  | 321 |
| 7.1. | Il congedo «straordinario» per i familiari di soggetti portatori di handicap: contesto normativo e ratio della disciplina                     | 321 |
| 7.2. | Il congedo «straordinario» e il congedo «per gravi e documentati motivi familiari»: situazioni legittimanti, soggetti beneficiari e requisiti | 325 |
| 7.3. | Segue. La qualificazione giuridica della posizione del lavoratore beneficiario  | 327 |
| 7.4. | Segue. La durata ed i criteri di computo  | 328 |
| 7.5. | Segue. Il trattamento economico del lavoratore, il diritto alla conservazione del posto ed il divieto di svolgere attività lavorativa         | 329 |
| 7.6. | Segue. Lavoro, famiglia e disabilità: considerazioni conclusive   | 331 |

L'estinzione del rapporto di lavoro

|      |  |     |
|------|--|-----|
| 8.   | Tutela dei disabili e poteri imprenditoriali                                 |     |
|      | <i>di Giuseppe Ferraro</i>   | 335 |
| 8.1. | Delimitazione del tema   | 335 |
| 8.2. | L'adattamento dell'organizzazione aziendale alle esigenze del disabile       | 336 |
| 8.3. | I soggetti divenuti disabili nel corso del rapporto                          | 337 |
| 8.4. | I limiti di salvaguardia del posto di lavoro                                 | 338 |
| 8.5. | La determinazione degli invalidi interni e sua rilevanza ai fini esonerativi | 339 |

|   |  |     |
|---|--|-----|
| 8.6.                                    | Il licenziamento del disabile  | 340 |
| 8.7.                                    | Rilievi conclusivi   | 341 |
|   | Bibliografia   | 341 |
| 9.                                      | Il licenziamento del lavoratore disabile<br>tra disciplina speciale e tutela antidiscriminatoria<br><i>di Stefano Giubboni</i>   | 343 |
| 9.1.                                    | Premessa   | 343 |
| 9.2.                                    | Il licenziamento del lavoratore divenuto disabile nel corso<br>del rapporto per infortunio sul lavoro o malattia   | 344 |
| 9.3.                                    | Il licenziamento del lavoratore assunto come disabile a seguito<br>di aggravamento delle condizioni di salute o di significative<br>variazioni della organizzazione del lavoro | 350 |
| 9.4.                                    | I limiti al licenziamento collettivo e a quello per giustificato<br>motivo oggettivo   | 353 |
| 9.5.                                    | La funzione di chiusura della tutela antidiscriminatoria   | 356 |
| 9.6.                                    | Conclusione  | 361 |
| <b>La normativa antidiscriminatoria</b> |  |     |
| 10.                                     | La tutela del lavoratore disabile discriminato<br><i>di Carmelo Romeo</i>  | 363 |
| 10.1.                                   | La fonte normativa del divieto di discriminazione nei confronti<br>dei diversamente abili  | 363 |
| 10.2.                                   | La portata dell'art. 15 dello Statuto dei lavoratori e del d.lgs. n. 216/03  | 366 |
| 10.3.                                   | Lo strumento processuale dell'art. 44 del d.lgs. 286/98  | 368 |
| 10.4.                                   | L'impatto delle nuove misure dettate dalla legge<br>del 1° marzo 2006, n. 67   | 371 |
| 10.5.                                   | Segue. Finalità di applicazione e nozione di discriminazione<br>nella nuova legge  | 373 |
| 10.6.                                   | Il caso delle molestie poste in essere in relazione alla disabilità  | 374 |
| 10.7.                                   | L'aspetto della tutela giurisdizionale   | 375 |
| 10.8.                                   | La disciplina delle assunzioni obbligatorie e il diritto al lavoro<br>dei disabili   | 378 |
| 10.9.                                   | Il piano dell'effettività dei divieti di discriminazione   | 380 |
| 10.10.                                  | Il lavoratore disabile discriminato e con impiego flessibile   | 382 |
| 10.11.                                  | Conclusioni  | 384 |
| 11.                                     | Effetti e tutele della disabilità psichica nella legge<br>n. 68/1999<br><i>di Maddalena Rosano</i>   | 387 |
| 11.1.                                   | Premessa   | 387 |
| 11.2.                                   | Menomazione, disabilità ed handicap: distinzione   | 389 |
| 11.3.                                   | La disciplina speciale per l'inserimento al lavoro del disabile psichico:<br>un <i>dribbling</i> tra gli articoli della Costituzione e i vari interessi protetti               | 395 |

|       |  |     |
|-------|--|-----|
| 11.4. | L'inserimento mirato tra l'ideologia normativa e la attuabilità<br>concreta: presupposti e conseguenze   | 398 |
| 11.5. | Segue. L'arricchimento delle mansioni: un dovere di diligenza<br>o semplice condivisione di un dovere sociale?   | 401 |
| 11.6. | L'inserimento del disabile psichico nel lavoro pubblico  | 403 |
| 11.7. | Le commissioni accertatrici dell'inabilità: l'inadeguatezza<br>censurata dalla Consulta  | 404 |
| 11.8. | L'erosione psichica per cause esterne all'organizzazione aziendale:<br>speranze all'orizzonte per il diritto al prepensionamento<br>dei genitori di portatori di handicap? | 410 |
|       | Bibliografia   | 411 |

#### Le azioni a difesa della persona disabile

|       |   |     |
|-------|---|-----|
| 12.   | Verso un nuovo diritto dei soggetti deboli<br><i>di Paolo Cendon</i>  | 415 |
| 12.1. | Una riforma sofferta  | 415 |
| 12.2. | Cardini dell'istituto   | 418 |
| 13.   | Brevi osservazioni sul processo giurisdizionale<br>per la tutela antidiscriminatoria<br><i>di Domenico Parrotta</i> | 445 |
| 13.1. | Premessa  | 445 |
| 13.2. | Il contesto normativo processuale   | 446 |
| 13.3. | La disciplina positiva  | 448 |
| 13.4. | Giurisdizione e competenza  | 450 |
| 13.5. | L'assistenza tecnica e la legittimazione  | 454 |
| 13.6. | L'atto introduttivo e il procedimento. Il regime delle prove:<br>la normativa comunitaria                           | 457 |
| 13.7. | Il provvedimento. Il reclamo. La struttura del procedimento   | 460 |
| 13.8. | La natura del procedimento  | 464 |

#### Conclusioni

|  |     |
|--|-----|
| <i>di Carmen La Macchia</i>                | 467 |
| 1. Le normative internazionali e nazionali | 467 |
| 2. La normativa italiana                   | 469 |
| 3. Considerazioni finali                   | 483 |

#### RASSEGNA DELLE NORME ESPLICATA E COMMENTATA CON GIURISPRUDENZA E PRASSI

*di Stefano Oriano*

|                      |     |
|----------------------|-----|
| <i>Premessa</i>      | 489 |
| <i>Abbreviazioni</i> | 491 |

*Bibliografia*

- Garofalo D., *Mercato del lavoro e regionalismo*, in Di Stasi A. (a cura di), *Diritto del lavoro e federalismo*, Milano, Giuffrè, 2004, pp. 229 ss.
- Garofalo D., *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro. Dal collocamento al rapporto giuridico per il lavoro*, in P. Curzio (a cura di), *Lavoro e diritti*, Bari, Cacucci, 2004, pp. 31 ss.
- Liso F., *I servizi all'impiego*, in D. Garofalo e M. Ricci (a cura di), *Percorsi di diritto del lavoro*, Bari, Cacucci, 2006, pp. 591 ss., spec. pp. 600 e 606.

## 2.

Il Protocollo sul welfare e il diritto al lavoro dei disabili  
di Alessandro Bellavista

*2.1. Il Protocollo sul welfare e i disabili*

Nel Protocollo su «previdenza, lavoro e competitività per l'equità e la crescita sostenibili», del 23 luglio 2007, al punto relativo ai «disabili» si dice che «la III relazione al Parlamento ha evidenziato una difficile applicazione dell'articolo 12 della legge 68 ai fini dell'occupazione delle persone con disabilità tramite apposite convenzioni con le cooperative sociali o con disabili liberi professionisti (n. 10 nel 2004 e n. 112 nel 2005), e anche l'articolo 14 del d.lgs. n. 276 del 2003, come risulta dai recenti dati statistici, non ha fornito i risultati sperati ai fini dell'inserimento lavorativo dei disabili». E si aggiunge che «si procederà pertanto alla 'riscrittura', con alcuni correttivi, dell'articolo 12 della legge 68/99 e la cancellazione dell'articolo 14 del d.lgs. 276/2003, salvaguardando alcuni risultati positivi della sperimentazione effettuata sul predetto articolo 14, quali ad esempio le 'buone prassi' adottate a livello locale e il dialogo partecipato con i soggetti attivi nel territorio (convenzioni quadro). Si intende semplificare e sveltire, come da richiesta delle Regioni, la procedura delle agevolazioni alle assunzioni previste dall'articolo 13 della legge 68/99. Si intende considerare non più necessaria, come da richiesta delle Regioni, la dimostrazione dello stato di disoccupazione per il riconoscimento dell'assegno di invalidità civile parziale ai soggetti con disabilità».

Alla fine, dopo una tormentata vicenda sul piano politico e sindacale, è stata varata la legge 24 dicembre 2007, n. 247 che ha dato attuazione alle direttive del Protocollo. La legge n. 247/2007 è intitolata «norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale».

Vale la pena di segnalare, in particolare, che alla Commissione lavoro della Camera, s'è realizzata una singolare situazione in cui alcune componenti parlamentari dell'opposizione e, fatto ancora più grave, della maggioranza hanno provato a mettere in dubbio il valore primario dell'autoregolazione sociale, tentando di coniare un testo legislativo diverso da quanto stabilito nel disegno di legge governativo che recepiva i contenuti dell'accordo e il cui contenuto, dopo qualche incomprensione iniziale, era stato anch'esso concertato con le or-

ganizzazioni sindacali. Per fortuna, il governo, che ovviamente aveva assunto la responsabilità politica dell'implementazione legislativa del Protocollo, ha dimostrato grande tenuta e ha imposto, con la richiesta del voto di fiducia, il recepimento del proprio disegno di legge, opportunamente emendato sul piano formale, pur tenendo conto di alcune modifiche suggerite in sede parlamentare. Peraltro, la necessità di procedere ad una rapida approvazione del testo, appunto tramite il voto di fiducia, ha fatto sì che la legge n. 247/2007 si componga di un unico articolo con ben 94 lunghi commi.

2.2. *Le innovazioni introdotte dalla legge n. 247/2007. La riscrittura dell'art. 12 della legge n. 68/1999 e l'abrogazione dell'art. 14 del d.lgs. n. 276/2003*

In primo luogo, sono stati riscritti gli artt. 12 e 13 della legge n. 68/1999 ed è stato inserito un nuovo art. 12-bis nella stessa normativa.

Più precisamente, l'art. 1, comma 37, lettera a), della legge n. 247/2007 ha novellato l'art. 12 della legge n. 68/1999, che ha mutato titolo, divenuto ora più consono all'effettivo contenuto della disposizione: da «cooperative sociali» a «Convenzioni di inserimento lavorativo temporaneo con finalità formative». La finalità della disposizione resta quella di utilizzare lo strumento della convenzione per instaurare un rapporto trilaterale – tra uffici competenti, datori di lavoro tenuti al rispetto dell'aliquota d'obbligo e determinati soggetti ospitanti – in modo tale da rendere possibile l'inserimento temporaneo, e collegato ad un percorso formativo, delle persone disabili in contesti a loro più congeniali, in quanto individuati in soggetti ospitanti tendenzialmente più sensibili alle problematiche della disabilità e della solidarietà sociale. Così, la convenzione permette al datore di lavoro obbligato all'assunzione di rispettare il precetto normativo, ma al tempo stesso di realizzare una sorta di distacco della persona disabile presso altro soggetto, con cui instaura un rapporto commerciale consistente nella fornitura di specifiche commesse. Si tratta di una forma anomala di distacco, in quanto, a differenza dell'ipotesi standard oggi esplicitamente regolata dall'art. 30 del d.lgs. n. 276/2003, il soggetto ospitante, benché non sia il titolare formale del rapporto di lavoro, è gravato degli oneri retributivi previdenziali e assistenziali per tutta la durata della convenzione<sup>1</sup>.

Comunque, la novità più importante della modifica normativa è rappresentata dall'ampliamento della platea dei soggetti ospitanti presso cui può essere distaccata la persona disabile. Infatti, il vecchio testo individuava come soggetti ospitanti le cooperative sociali che svolgono attività finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate e i disabili liberi professionisti; il nuovo ag-

<sup>1</sup> Cfr., sul vecchio testo dell'art. 12, le analisi di F. Bano, *Il lavoro senza mercato*, Bologna, Il Mulino, 2001, pp. 214 ss.; A. Tursi, *Le convenzioni per l'inserimento lavorativo temporaneo dei disabili*, in *Diritto al lavoro dei disabili*, a cura di M. Cinelli e P. Sandulli, Torino, Giappichelli, 2000, pp. 357 ss.; E. Massi, *Riforma del collocamento obbligatorio*, in *Dir. prat. lav.*, 1999, n. 17, *Inserito*, pp. XI ss.

giunge le imprese sociali di cui al d.lgs. n. 155/2006<sup>2</sup> e i datori di lavoro privati non soggetti all'obbligo di assunzione previsto dalla presente legge.

Si tratta di vedere se queste innovazioni saranno in grado di favorire una maggiore efficacia delle convenzioni ex art. 12 rispetto a quanto riscontrato finora. È noto che, nel sistema della legge n. 68/1999, lo schema convenzionale rappresenta uno strumento fondamentale per realizzare l'obiettivo legislativo del collocamento mirato del disabile: questo perché la convenzione permette di delineare un programma che consente l'occupazione del disabile nel «posto adatto» alle residue capacità lavorative e di tenere conto delle esigenze del datore di lavoro obbligato. In altri termini, la convenzione facilita la riduzione della notevole asimmetria informativa tra datore di lavoro obbligato all'assunzione e soggetto disabile quanto al posto di lavoro e alle mansioni più confacenti allo stesso lavoratore. E tutto ciò in un'ottica in cui l'adempimento dell'obbligo legale è assistito, più che dalla minaccia di sanzioni punitive di dubbia efficacia, da congegni basati su sanzioni premiali volte ad incentivare l'inserimento lavorativo e l'integrazione socioeconomica del disabile<sup>3</sup>.

Tuttavia, la modifica dell'art. 12 della legge n. 68/1999, per quanto apprezzabile, non sembra tenere conto né delle osservazioni della dottrina che ha analizzato la prima versione dell'enunciato né dei suggerimenti contenuti nella Terza relazione al Parlamento, sullo stato di attuazione della legge n. 68/1999, predisposta dal ministro del Lavoro, come prescritto dall'art. 21 della medesima normativa. Infatti, nella suddetta relazione si legge che «al diffuso interesse manifestato dagli attori del mercato del lavoro nei confronti delle convenzioni regolate dall'art. 11, non ne corrisponde uno analogo per quanto riguarda gli accordi che prevedono il distacco del disabile assunto in azienda presso una cooperativa sociale o un disabile libero professionista». E dopo avere citato il numero di convenzioni sottoscritte al riguardo (e già qui menzionato quando s'è riportato il relativo frammento del Protocollo del 23 luglio 2007), si aggiunge che «dai dati forniti dalle Regioni è emersa una certa difficoltà di applicazione delle convenzioni con le cooperative sociali a causa dell'eccessiva complessità e rigidità dell'istituto (la temporaneità presso le cooperative, la sostanziale non ripetibilità della convenzione ed i limiti percentuali dei soggetti disabili da coinvolgere). Si manifesta l'esigenza di dare più spazio al mondo della cooperazione sociale al fine di consentire percorsi di inserimento mirati e soluzioni organizzative più adatte per i lavoratori interessati. Le cooperative sociali, come è noto, hanno soprattutto il compito di attenuare l'impatto con la realtà lavorativa e di facilitare le nuove relazioni con il mondo produttivo: devono servire non a ghettizzare il disabile ma ad inserirlo proficuamente nei circuiti produttivi, tale da mantenere inalterato l'obiettivo, costituzionalmente sancito, di non emargi-

<sup>2</sup> Sulla recente disciplina dell'impresa sociale, cfr. G.F. Campobasso, *Diritto commerciale*, 6<sup>a</sup> ed., Torino, UTET, 2006, pp. 30 ss.; e gli interventi alla tavola rotonda sul tema in *Giur. comm.*, 2006, I, pp. 833 ss.

<sup>3</sup> Cfr. P. Tullini, *Il diritto al lavoro dei disabili: dall'assunzione obbligatoria al collocamento mirato*, in *Dir. mer. lav.*, 1999, pp. 332 ss.; A. Tursi, *La nuova disciplina del diritto al lavoro dei disabili*, in *Riv. giur. lav.*, 1999, I, pp. 727 ss.; A. Vallebona, *La nuova disciplina delle assunzioni obbligatorie*, in *Mass. giur. lav.*, 1999, pp. 476 ss.

nare le persone disabili, insito nella legge n. 68/99. Il modello di cooperativa sociale deve essere visto come centro di imputazione privilegiato soprattutto nel sistema formativo del disabile e nella fase di incontro tra domanda ed offerta di lavoro». Ancora più significativo è quanto riportato, in seguito, nella stessa relazione, laddove viene espressamente citato un frammento del «Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sullo stato di attuazione della disciplina in materia di diritto al lavoro delle persone disabili» – condotta dalla Commissione «Lavoro, Previdenza sociale» del Senato della Repubblica – in cui si osserva che «la prevista non ripetibilità per lo stesso soggetto del periodo di permanenza presso la cooperativa sociale e quindi la non definitività della collocazione del disabile al di fuori dell'azienda, – che, giova ricordarlo, deve assumere a tempo indeterminato il lavoratore – l'indicazione di limiti quantitativi alla possibilità di assolvere all'obbligo di copertura delle quote attraverso questo tipo di convenzione si profilano come 'limite e garanzia' del diritto del cittadino disabile a trovare collocazione in azienda come tutti gli altri e quindi a non essere isolato rispetto agli altri cittadini lavoratori. La dottrina ha molto dibattuto sulla qualificazione del rapporto intercorrente fra datore di lavoro e lavoratore che offre la sua prestazione per un soggetto terzo (cooperativa o libero professionista) che si prende carico pressoché di tutte le obbligazioni inerenti al rapporto di lavoro, senza averne però la titolarità». A questo punto, il documento contiene le osservazioni più rilevanti: così si afferma che «al di là della correttezza o meno della definizione di 'distacco anomalo' per la tipizzazione del rapporto va rilevata una notevole inadeguatezza degli aspetti incentivanti contemplati dalla norma in questione, tale da non incoraggiare il ricorso alle convenzioni ex art. 12 da parte dei destinatari dell'obbligo. La possibilità di lasciare a terzi lo svolgimento di attività formative per l'inserimento lavorativo definitivo in una sede in cui il lavoratore non ha mai prestato la sua attività non costituisce un vantaggio per il datore di lavoro, ma più probabilmente il rischio di non poter valutare direttamente l'inserimento nell'ambiente di lavoro tipico dell'azienda. E conseguentemente diventa molto problematico stipulare una convenzione ex art. 12 che veda come requisito la costituzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato con il datore di lavoro, seppure attraverso commesse che solo ipoteticamente possono ritenersi vantaggiose. D'altro lato, anche la cooperativa non è incentivata ad accogliere una persona con disabilità e a formarla, assumendosi direttamente gli obblighi connessi al rapporto di lavoro, in realtà costituito con un terzo, a fronte di una commessa che potrebbe rivelarsi vantaggiosa proprio nel momento in cui il lavoratore ha ultimato la propria formazione»<sup>4</sup>.

Come s'è poc'anzi anticipato, la stessa dottrina, in sede di commento della disposizione, aveva spiegato il fallimento delle convenzioni da essa regolate a causa del modo in cui queste erano costruite. In sostanza, la tipologia di convenzioni previste dal vecchio testo dell'art. 12 della legge n. 68/1999 risultava scarsamente appetibile. Per il datore di lavoro, poiché l'inserimento tempora-

<sup>4</sup> Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, *Terza relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 12 marzo 1999, n. 68, «norme per il diritto al lavoro dei disabili», anni 2004-2005*, p. 12 e pp. 65 ss.

neo del disabile avveniva in contesti diversi da quelli definitivi e quindi non era detto che il lavoratore potesse maturare un'esperienza utile per la futura ammissione nell'azienda datrice di lavoro. Né lo strumento attenuava l'asimmetria informativa tra datore di lavoro obbligato e disabile, in quanto il lavoratore doveva essere assunto immediatamente, ma di fatto il proprio datore ne avrebbe verificato le competenze solo al termine del periodo di inserimento temporaneo presso il soggetto ospitante. D'altra parte, il meccanismo non sembrava in grado di ridurre l'asimmetria informativa in ordine al posto di lavoro più congeniale al lavoratore disabile. Ma soprattutto dubbia era l'utilità per il soggetto ospitante, in quanto costui si sarebbe dovuto sobbarcare l'onere della formazione e dell'integrazione lavorativa del disabile, pur sapendo (stante la natura temporanea del rapporto così instaurato e la durata dello stesso, ritenuta troppo breve), di non potersi pienamente avvalere in futuro di tale risorsa e quindi di non poterne ammortizzare i relativi costi. Inoltre, tali convenzioni erano escluse dall'accesso agli incentivi finanziari di cui all'art. 13 della legge n. 68/1999<sup>5</sup>. Da tutti questi punti di vista il nuovo art. 12 della legge n. 68/1999 non aggiunge alcunché e quindi è lecito manifestare forti perplessità sulla sua futura efficacia. In effetti, l'istituto è pervaso da una contraddizione insanabile. Il distacco del disabile è possibile solo in via temporanea, per evitare il rischio di segregare definitivamente il lavoratore in luoghi diversi dal mercato del lavoro ordinario o quantomeno per impedire che il datore di lavoro obbligato all'assunzione aggravi in via definitiva l'adempimento del precetto legislativo, tenendo lontano il disabile dalla propria azienda<sup>6</sup>. Però, tale modalità d'inserimento presenta gli inconvenienti e i disincentivi poc'anzi messi in evidenza. Meglio, allora, sarebbe stato allargare le ipotesi, già disciplinate dall'art. 11, comma 3, della legge n. 68/1999, di tirocini con finalità formative e di orientamento, da definire sempre mediante convenzione, e da svolgere anche presso soggetti diversi da quello obbligato all'assunzione.

Probabilmente, proprio per rendere più conveniente il modello di distacco anomalo prefigurato dal vecchio art. 12 della legge n. 68/1999, il legislatore del d.lgs. n. 276/2003 ne ha costruito una variante con l'art. 14 del medesimo decreto. Tuttavia, tale nuova tipologia di convenzioni presentava parecchi profili problematici. In primo luogo, era forte il sospetto che l'art. 14 del d.lgs. n. 276/2003 fosse viziato da eccesso di delega. Poi, la disposizione prevedeva il coinvolgimento con lo strumento convenzionale non solo dei lavoratori disabili, ma anche di tutti quelli svantaggiati di cui all'art. 2, comma 1, lettera k), del

<sup>5</sup> Cfr. P. Ichino, *Il contratto di lavoro*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, diretto da A. Cicu, F. Messineo e L. Mengoni, vol. XXVII, t. 2, Milano, Giuffrè, 2000, p. 143; L. Nogler, *Cooperative sociali e inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati*, in *Il nuovo mercato del lavoro*, Bologna, Zanichelli, 2004, pp. 192 ss.; S. Costantini, *Efficienza ed efficacia delle convenzioni per l'inserimento lavorativo dei disabili*, in *I lavoratori svantaggiati tra eguaglianza e diritto diseguale*, a cura di M.V. Ballestrero e G.G. Balandi, Bologna, Il Mulino, 2005, p. 185; F. Limena, *Il collocamento mirato dei soggetti disabili*, in *Diritto del lavoro*, Commentario diretto da F. Carinci, vol. II, *Il rapporto di lavoro subordinato: costituzione e svolgimento*, a cura di C. Cester, 2ª ed., Torino, UTET, 2007, p. 268.

<sup>6</sup> Cfr. C. Stelluti, *Le nuove norme per il diritto del lavoro dei disabili*, in *Lav. inf.*, 1999, n. 6, p. 13; F. Bano, *Tra solidarietà e concorrenza: il ruolo delle cooperative sociali nella recente legislazione*, in *Lav. dir.*, 2000, p. 414.

d.lgs. n. 276/2003. Inoltre, l'art. 14 del d.lgs. n. 276/2003 non sanciva che il lavoratore utilizzato coinvolto dalla cooperativa sociale dovesse essere assunto dal committente (come invece stabiliva l'art. 12 della legge n. 68/1999). In questo modo, veniva fortemente messo in dubbio che la disposizione perseguisse lo scopo di favorire l'inclusione sociale e l'integrazione lavorativa dei soggetti disabili e svantaggiati. Ciò perché tra il committente e il lavoratore non sussisteva alcun rapporto e quindi non v'era alcuna garanzia di un futuro inserimento del secondo nella struttura del primo. L'azienda committente, peraltro, aveva la possibilità di computare i lavoratori disabili (ma solo se si fosse trattato di «disabili che presentino particolari caratteristiche e difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario»), inseriti nella cooperativa sociale, ai fini della copertura della quota di riserva di cui all'art. 3 della legge n. 68/1999, secondo un particolare meccanismo che correlava il numero di esoneri ai costi sostenuti dalla cooperativa per l'inserimento del disabile. Il che produceva l'effetto perverso di «generare maggiore occupazione in misura inversamente proporzionale agli stipendi erogati ai lavoratori della cooperativa»<sup>7</sup>. Ancora di più: la disposizione non si preoccupava di garantire che il valore delle commesse comprendesse anche un margine di guadagno per le cooperative, oltre alla copertura dei costi dei lavoratori impiegati. Pertanto, vi era il forte incentivo ad uno sfruttamento dei lavoratori da parte della cooperativa pur di raggiungere un minimo di utile. E poiché i costi relativi ai lavoratori andavano calcolati sulla base dei contratti collettivi delle cooperative sociali, tendenzialmente inferiori rispetto a quelli delle imprese conferenti, queste ultime avevano un notevole incentivo ad affidare commesse alle cooperative, in modo tale da monetizzare a prezzi scontati (godendo, per così dire, di peculiari saldi stagionali) l'obbligo della copertura della quota di riserva a favore dei disabili, con l'ulteriore beneficio di non avere nessun rapporto giuridico con i medesimi<sup>8</sup>.

Orbene, la disposizione contribuiva a creare una sorta di «secondo mercato del lavoro» in cui collocare definitivamente i lavoratori disabili (e anche gli svantaggiati *tout court*), ghettizzandoli in una sorta di riserva indiana costituita dalle cooperative sociali, e quindi lasciandoli lontani a tempo indeterminato dal mercato del lavoro ordinario, invece accessibile in via esclusiva ai lavoratori normodotati<sup>9</sup>. L'effetto di segregazione dei lavoratori disabili prodotto dalla norma era enfatizzato dalla circostanza che essa non prevedeva né garanzie né adeguati incentivi per stimolare il passaggio dei lavoratori disabili dal soggetto

<sup>7</sup> S. Slapater, *Le convenzioni con le cooperative sociali per favorire l'inserimento dei soggetti svantaggiati*, in *Commentario al d.lgs. n. 276/2003*, coordinato da F. Carinci, *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro*, a cura di M. Miscione e M. Ricci, Milano, Ipsoa, 2004, p. 303.

<sup>8</sup> Cfr. S. Slapater, *Le convenzioni*, cit., pp. 298 ss.

<sup>9</sup> Cfr. A. Avio, *I lavoratori disabili tra vecchie e nuove discipline*, in *I lavoratori svantaggiati*, cit., p. 176; F. Limena, *Il collocamento*, cit., p. 272; S. Costantini, *Efficienza ed efficacia*, cit., p. 188; M. Garattoni, *Cooperative sociali e inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati*, in *La riforma del mercato del lavoro e nuovi modelli contrattuali*, a cura di E. Gragnoli e A. Perulli, Padova, Cedam, 2004, p. 227. E cfr. anche le valutazioni più moderate di L. Nogler, *Cooperative sociali*, cit., p. 201; e di E. Calabrò, *Cooperative sociali e lavoratori svantaggiati, Il lavoro tra progresso e mercificazione*, a cura di G. Ghezzi, Roma, Ediesse, 2004, p. 94. Per un'analisi di alcune convenzioni ex art. 14 d.lgs. n. 276/2003 cfr. S. Rosato, *Riforma Biagi: occupazione di lavoratori svantaggiati nelle province di Treviso e Padova*, in *Guida al lavoro*, 2005, n. 16, pp. 17 ss.

ospitante all'impresa committente (che in realtà era sempre quella formalmente tenuta al rispetto dell'obbligo di assunzione)<sup>10</sup>. Tutto ciò determinava un assetto che era in contrasto con i principi stessi del collocamento mirato, che ricevono un'inequivocabile protezione sul piano costituzionale. E che affermano l'idea secondo la quale il sistema del collocamento pubblico deve tendere a favorire l'inserimento del disabile in un normale posto di lavoro (dove può operare insieme ai lavoratori normodotati) che sia adatto alle sue ridotte capacità lavorative; e perciò a non fornire incentivi alla creazione di un mondo lavorativo separato per lo stesso disabile<sup>11</sup>. Per quanto poi concerne l'uso dell'art. 14 del d.lgs. n. 276/2003 per favorire l'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati, era evidente che la disposizione auspicava (ma qui, per fortuna, senza adeguati incentivi oltre a quelli già operanti nel sistema economico) l'affidamento di commesse alle cooperative in modo tale da creare occupazione a costi ridotti rispetto al mercato del lavoro ordinario, senza tenere conto della qualità dei posti di lavoro offerti; e producendo anche qui indubbi effetti di segregazione, ma con l'apparente vantaggio di un formale aumento dei tassi di occupazione.

Sicché, l'abrogazione dell'art. 14 del d.lgs. n. 276/2003 va valutata favorevolmente e senza alcun rimpianto. Però, con la legge n. 247/2007 è stato introdotto nella legge n. 68/1999 un nuovo art. 12-bis che presenta alcune affinità con il modello dell'abrogato art. 14 del d.lgs. n. 276/2003. Si tratta di vedere se la nuova disposizione non riproduca anche i difetti dell'enunciato espunto dall'ordinamento giuridico.

### 2.3. Il nuovo art. 12-bis della legge n. 68/1999

Come s'è appena detto, l'art. 12-bis è inserito *ex novo* nel corpo della legge n. 68/1999 da parte dell'art. 1, comma 37, lettera b), della legge n. 247/2007. La nuova disposizione è denominata «convenzioni di inserimento lavorativo» e regola dettagliatamente un meccanismo volto a favorire l'inserimento lavorativo di persone disabili che presentino particolari caratteristiche e difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario. Sotto questo profilo, l'ipotesi aveva già trovato disciplina da parte dell'art. 14, comma 3, del d.lgs. n. 276/2003. Ma, come si desume dalla lettura del testo del Protocollo, tale disposizione non ha avuto il successo auspicato e peraltro presentava le forti criticità poc'anzi esposte. Il che spiega come l'art. 1, comma 38, della legge n. 247/2007 dispone l'abrogazione dell'art. 14 del d.lgs. n. 276/2003. E allo scopo di salvaguardare quanto prodotto in applicazione del medesimo art. 14 del d.lgs. n. 276/2003 l'effetto della sua abrogazione viene esplicitamente fatto decorrere a partire dalla «data di entrata in vigore» della legge n. 247/2007. Anche se in verità, in virtù del principio *tempus regit actum* di cui all'art. 11 delle disposizioni preliminari al codice civile, non sarebbe stata necessaria una previsione siffatta.

<sup>10</sup> Cfr. L. Nogler, *Cooperative sociali*, cit., pp. 200 ss.

<sup>11</sup> Cfr. P. Ichino, *Il contratto di lavoro*, cit., pp. 122 ss.; D. Garofalo, *Disabili e lavoro*, in *Dir. prat. lav.*, 1999, n. 37, *Inserito*, p. XXXI.

È peraltro interessante dare una veloce lettura al nuovo art. 12-*bis*, il cui comma 1, al primo periodo, esordisce affermando che «ferme restando le disposizioni di cui agli articoli 9, 11 e 12 gli uffici competenti possono stipulare con i datori di lavoro privati tenuti all'obbligo di assunzione di cui all'art. 3, comma 1, lettera a), di seguito denominati soggetti conferenti, e i soggetti di cui al comma 4 del presente articolo, di seguito denominati soggetti destinatari, apposite convenzioni finalizzate all'assunzione da parte dei soggetti destinatari medesimi di persone disabili che presentino particolari caratteristiche e difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario, ai quali i soggetti conferenti si impegnano ad affidare commesse di lavoro». Intanto qui v'è la significativa novità che i cosiddetti soggetti destinatari devono assumere i lavoratori disabili. Inoltre, si abbandona il modello dell'art. 14 del d.lgs. n. 276/2003 laddove esplicitamente era menzionata soltanto una convenzione quadro stipulata dai servizi competenti e vari soggetti collettivi; convenzione la quale avrebbe dovuto disciplinare l'adesione delle imprese interessate (e ragionevolmente, seppure non fosse chiaramente detto, anche delle cooperative sociali destinatarie delle commesse). Nel nuovo sistema, invece, si ritorna alla struttura tradizionale delle convenzioni *ex* legge n. 68/1999: e cioè la convenzione deve essere direttamente stipulata tra gli uffici competenti, i soggetti conferenti e i soggetti destinatari: in questo modo si garantisce che dalla convenzione scaturiscono diritti e obblighi precisi in capo a tutti i soggetti ad essa partecipanti, eliminando le perplessità sorte sotto il vigore dell'art. 14 del d.lgs. n. 276/2003<sup>12</sup>. Ciò è confermato dal comma 6 dell'art. 12-*bis* secondo cui «la verifica degli adempimenti degli obblighi assunti in convenzione viene effettuata dai servizi incaricati delle attività di sorveglianza e controllo e irrogazione di sanzioni amministrative in caso di inadempimento».

Poi, il secondo periodo dello stesso comma 1 dell'art. 12-*bis* stabilisce che «sono fatte salve le convenzioni in essere ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276»: la disposizione appare superflua, come s'è già osservato, sebbene giustificata dall'esigenza di eliminare ogni dubbio al riguardo. Il comma 2 dell'art. 12-*bis* prevede poi che «la stipula della convenzione è ammessa esclusivamente a copertura dell'aliquota d'obbligo e, in ogni caso, nei limiti del 10 per cento della quota di riserva di cui all'art. 3, comma 1, lettera a), con arrotondamento all'unità più vicina». L'enunciato così fissa un preciso limite percentuale alla possibilità di utilizzare lo strumento ai fini della copertura dell'aliquota d'obbligo e ne riserva l'operatività solo per le imprese più grandi (quelle con più di 50 dipendenti). In questo modo, viene posta una pregnante barriera a quella che comunque resta una monetizzazione dell'obbligo di assunzione dei disabili e si escludono le piccole imprese dall'accesso al meccanismo; cosa invece consentita sotto il vigore dell'art. 14 del d.lgs. n. 276/2003, che era stata assai criticata dalle associazioni a tutela dei lavoratori disabili<sup>13</sup>. Infatti, l'art. 14 del d.lgs. n. 276/2003 stabiliva che le relative convenzioni dovevano fissare i limiti di percentuali massime di copertura della quota d'obbligo da realiz-

<sup>12</sup> Cfr. S. Slapater, *Cooperative sociali*, cit., pp. 295 ss.

<sup>13</sup> Cfr. *Perché il lavoro non diventi un handicap*, in [www.disabili.com](http://www.disabili.com).

zare con lo strumento del conferimento delle commesse ivi regolato; ma aggiungeva che «tali limiti percentuali non hanno effetto nei confronti delle imprese che occupano da 15 a 35 dipendenti». Poiché queste imprese, alla stregua dell'art. 3, comma 1, lettera c), della legge n. 68/1999 sono tenute ad assumere un solo disabile, ad esse veniva concesso l'indubbio privilegio di sfuggire completamente e *sine die* all'obbligo di assunzione per il solo fatto di inserire il lavoratore disabile nella cooperativa destinataria delle commesse<sup>14</sup>.

Il comma 3 dell'art. 12-*bis* poi precisa i requisiti necessari per la stipula della convenzione, fissando anzitutto alcuni requisiti a garanzia del lavoratore disabile. Il primo emerge dalla lettera a) del medesimo comma per cui si richiede la «definizione di un piano personalizzato di inserimento lavorativo». Poi la lettera b) dello stesso comma afferma che la convenzione deve avere una «durata non inferiore a tre anni». Nell'art. 14 del d.lgs. n. 276/2003 non era previsto nulla del genere e v'era il forte rischio di stimolare la stipula di convenzioni quadro di comodo con una durata alquanto ridotta. Inoltre, la lettera d) impone la condizione del «conferimento della commessa di lavoro e contestuale assunzione delle persone disabili da parte del soggetto destinatario»: così diventa necessaria l'esistenza di un rapporto di lavoro tra lavoratore e soggetto destinatario. Anche se è presumibile che l'assunzione potrà essere a tempo determinato con durata legata alla vigenza della convenzione. La lettera c) sancisce la «determinazione del valore della commessa di lavoro non inferiore alla copertura per ciascuna annualità e per ogni unità di personale assunta, dei costi derivanti dall'applicazione della parte normativa e retributiva dei contratti collettivi nazionali di lavoro, nonché dei costi previsti nel piano personalizzato di inserimento lavorativo» e che è «consentito il conferimento di più commesse di lavoro». Qui si ripropongono alcune delle perplessità sorte in relazione all'art. 14 del d.lgs. n. 276/2003. In effetti, v'è sempre il rischio che il soggetto destinatario vada alla ricerca di un margine di utile disapplicando di fatto i trattamenti previsti dai contratti collettivi. Peraltro, non v'è alcun riferimento alla necessità che non basta l'applicazione di un qualunque contratto collettivo, ma che il contratto collettivo di riferimento deve essere stipulato dai soggetti collettivi comparativamente più rappresentativi. Ciò per evitare il fiorire in quest'ambito del ben noto fenomeno dei «contratti collettivi pirata», bloccato dal legislatore degli ultimi anni con opportuni interventi normativi. L'abrogato art. 14 del d.lgs. n. 276/2003 poneva una barriera a monte che rendeva del tutto improbabile tale deprecabile evenienza, poiché imponeva che alla convenzione quadro partecipassero necessariamente «le associazioni sindacali dei datori di lavoro e dei prestatore di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale». E perciò l'accesso alla convenzione quadro sarebbe stato inevitabilmente condizionato all'applicazione dei contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni sindacali stipulanti la medesima convenzione.

Il comma 4 del nuovo art. 12-*bis* della legge n. 68/1999 individua come soggetti destinatari «le cooperative sociali di cui all'art. 1, comma 1, lettere a) e b), della legge 8 novembre 1981, n. 381, e successive modificazioni, e loro consor-

<sup>14</sup> Cfr. F. Limena, *Il collocamento*, cit., p. 273.

zi; le imprese sociali di cui all'art. 2, comma 2, lettere a) e b), del d.lgs. 24 marzo 2006, n. 155; i datori di lavoro privati non soggetti all'obbligo di assunzione di cui all'art. 3, comma 1». L'allargamento della platea dei soggetti destinatari, rispetto all'art. 14 del d.lgs. n. 276/2003, è ovviamente mirato a favorire il successo dello strumento. Peraltro, la medesima disposizione stabilisce opportunamente che tali soggetti devono possedere alcuni requisiti a garanzia della loro affidabilità. Questi requisiti sono: «a) non avere in corso procedure concorsuali; b) essere in regola con gli adempimenti di cui al d.lgs. 19 settembre 1994, n. 626, e successive modificazioni; c) essere dotati di locali idonei; d) non avere proceduto nei dodici mesi precedenti l'avviamento lavorativo del disabile a risoluzioni del rapporto di lavoro, escluse quelle per giusta causa e giustificato motivo soggettivo; e) avere nell'organico almeno un lavoratore dipendente che possa svolgere le funzioni di *tutor*». Così, vengono fissate alcune condizioni minime proprio per evitare che il soggetto destinatario si risolva in un mero simulacro e funga soltanto come scatola vuota in cui collocare il lavoratore disabile.

Apprezzabile è il tentativo, che risulta dal comma 5 dell'art. 12-bis, di preoccuparsi della sorte del lavoratore disabile in modo tale da favorire la sua stabilizzazione sul piano occupazionale e soprattutto di predisporre un percorso che favorisca il passaggio dei disabili dal soggetto destinatario al soggetto conferente, creando un ponte tra i due mondi del *non profit* e del *for profit*. Questo importante profilo, come s'è già segnalato, non era stato preso in considerazione dall'abrogato art. 14 del d.lgs. n. 276/2003. E la dottrina aveva espresso condivisibili critiche, osservando che, con la suddetta disposizione, «si sostiene la 'sola' integrazione lavorativa stabile nell'impresa sociale di disabili che si trovano in condizioni particolarmente gravi, senza mettere a frutto l'idoneità della cooperazione di ridurre credibilmente il fattore di svantaggio dell'intero universo dei lavoratori disabili e cioè di certificare le informazioni necessarie per un loro impiego produttivo»<sup>15</sup>.

Così, il comma 5 del nuovo art. 12-bis della legge n. 68/1999 afferma che «alla scadenza della convenzione, salvo il ricorso ad altri istituti previsti dalla presente legge, il datore di lavoro committente, previa valutazione degli uffici competenti, può: a) rinnovare la convenzione una sola volta per un periodo non inferiore a due anni; b) assumere il lavoratore disabile dedotto in convenzione con contratto a tempo indeterminato mediante chiamata nominativa, anche in deroga a quanto previsto dall'art. 7, comma 1, lettera c); in tal caso il datore di lavoro potrà accedere al Fondo nazionale per il diritto al lavoro dei disabili, di cui all'art. 13, comma 4, nei limiti delle disponibilità ivi previste, con diritto di prelazione nell'assegnazione delle risorse». Sicché, l'intero rapporto convenzionale è destinato ad avere una scadenza, anche se non definita, perché la prima convenzione, alla stregua del comma 3, lettera b), dell'art. 12-bis, può essere di tre, quattro, cinque anni e così via. Comunque sia, al termine della convenzione il soggetto conferente risulta incentivato a consolidare la posizione del lavoratore disabile: in primo luogo, perché potrebbe coprire la quota d'obbligo con

<sup>15</sup> L. Nogler, *Cooperative sociali*, cit., p. 202.

chiamata nominativa di un lavoratore che dovrebbe avere avuto tutto il tempo di essere stato preparato ad un adeguato e definitivo inserimento lavorativo nell'impresa *for profit*, tramite anche il rispetto del citato «piano personalizzato di inserimento lavorativo»; e inoltre, in quanto il soggetto conferente potrebbe accedere alle risorse di cui al Fondo nazionale per il diritto al lavoro dei disabili regolato dal comma 4 del nuovo art. 13 della legge n. 68/1999, come novellato dalla lettera c) del comma 37 dell'art. 1 della legge n. 247/2007.

Risulta chiaro che l'enunciato costruisce un nuovo modello di inserimento lavorativo che presenta molte luci, ma anche alcune ombre. È auspicabile che una chiarificazione provenga dal regolamento annunciato dal comma 7 del medesimo art. 12-bis, secondo cui «con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, da emanarsi entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, sentita la Conferenza unificata, saranno definiti modalità e criteri di attuazione di quanto previsto nel presente articolo».

#### 2.4. Le altre modifiche apportate dalla legge n. 247/2007

Come s'è già accennato, dando attuazione a quanto stabilito nel Protocollo sul *welfare*, l'art. 1, comma 37, lettera c), della legge n. 247/2007 sostituisce l'art. 13 della legge n. 68/1999 con un nuovo testo ora denominato «Agevolazioni per le assunzioni». La ragione della novella sta nell'esigenza di semplificare e sveltire le procedure per l'erogazione dei contributi all'assunzione dei lavoratori disabili, eliminando gli ostacoli emersi nell'esperienza applicativa della precedente disciplina<sup>16</sup>.

Poi, l'art. 1, comma 35, della legge n. 247/2007, sostituisce, anche qui con un nuovo testo, l'art. 13 della legge 30 marzo 1971, n. 118. Come si evince dalla lettura del Protocollo sul *welfare* e della Terza relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge n. 68/1999, la modifica è diretta a rendere non più necessaria la dimostrazione dello stato di disoccupazione per il riconoscimento dell'assegno di invalidità ai soggetti con grave disabilità. La Terza relazione segnala che l'innovazione era stata già oggetto di un accordo raggiunto in sede di Conferenza Unificata il 10 dicembre 2003; ma l'accordo non era stato rispettato dallo Stato e le Regioni e le Province autonome avevano messo in rilievo tale inadempimento. Inoltre, nella suddetta relazione si osserva che «ai sensi della legge 118/71, art. 13, le persone con disabilità superiore al 74 per cento possono richiedere l'assegno di invalidità qualora risultino disoccupate. Questa disposizione impone l'iscrizione alle liste e le conseguenti visite da parte delle commissioni mediche AUSL anche per tutte le persone con disabilità (numerosa) che, in realtà, non aspirano al lavoro e non richiedono servizi al collocamento mirato»<sup>17</sup>. Così, il comma 1 del nuovo art. 13 della legge n. 118/1971 prevede che «agli invalidi civili di età compresa fra il diciottesimo e il sessantaquattresimo anno nei cui confronti sia accertata una riduzione della capacità la-

<sup>16</sup> Cfr. *Terza relazione*, cit., pp. 7 ss. e pp. 94 ss.

<sup>17</sup> *Terza relazione*, cit., p. 52.

vorativa, nella misura pari o superiore al 74 per cento, che non svolgono attività lavorativa e per il tempo in cui tale condizione sussiste, è concesso, a carico dello Stato ed erogato dall'INPS, un assegno mensile». E il comma 2, della medesima disposizione stabilisce che «attraverso dichiarazione sostitutiva, resa annualmente all'INPS ai sensi dell'art. 46 e seguenti del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, il soggetto di cui al comma 1 autocertifica di non svolgere attività lavorativa» e che «qualora tale condizione venga meno, lo stesso è tenuto a darne tempestiva comunicazione all'INPS».

Infine, nella Terza relazione si osserva che «nel corso delle audizioni in sede di commissione del Senato sull'indagine conoscitiva in materia di collocamento mirato dei disabili, l'ANCE (associazione nazionale costruttori edili) ha sottolineato le difficoltà che il comparto edile incontra nel dare attuazione alla disciplina del collocamento mirato, considerati i profili di rischio del lavoro nelle costruzioni, non compatibili con l'impiego di lavoratori disabili». E, «pertanto, ferma restando la computabilità, ai fini dell'individuazione della riserva obbligatoria, di tutte le altre figure presenti nell'impresa edile, l'ANCE, d'intesa con le organizzazioni sindacali di categoria aderenti a CGIL, CISL e UIL, ha proposto di modificare il comma 1 dell'art. 4 della legge n. 68/199, nel senso di escludere dal computo per la determinazione del numero di soggetti disabili da assumere il personale di cantiere e gli addetti al trasporto nel settore edile»<sup>18</sup>. La proposta è stata accolta nell'art. 1, comma 53, della legge n. 247/2007 che introduce, dopo il primo periodo del comma 2 dell'art. 5 della legge n. 68/1999, un nuovo periodo secondo cui «non sono inoltre tenuti all'osservanza dell'obbligo di cui all'art. 3 i datori di lavoro del settore edile per quanto concerne il personale di cantiere e gli addetti al trasporto del settore».

<sup>18</sup> Terza relazione, cit., p. 70.

### I disabili e l'accesso al lavoro di Angela Maria Perrino

#### 3.1. Il collocamento dei disabili

##### 3.1.1. La cornice normativa

La legge 12 marzo 1999, n. 68, recante «norme per il diritto al lavoro dei disabili», ha propiziato un mutamento di prospettiva quanto all'inserimento dei disabili<sup>1</sup> nel mondo del lavoro, affiancando alla finalità meramente assistenziale che sorreggeva il sistema precedente una funzione promozionale dell'occupazione<sup>2</sup>.

Il legislatore si è mosso nella cornice della Costituzione e dei principi dell'ordinamento comunitario, tracciando un solco nel quale si è inserita la legislazione successiva.

Nel vigore della legge n. 482 del 1968 il lavoratore disabile era tutelato per imposizione di legge, mercé la fissazione dell'obbligo di assunzione, che non

<sup>1</sup> La trattazione è circoscritta alle persone disabili individuate dall'art. 1 della legge. Sui soggetti destinatari di quote riservate di assunzioni, non disabili, vedi L. Surdi, *Soggetti protetti per i quali restano valide le precedenti norme*, M. Cinelli, P. Sandulli, *Diritto al lavoro dei disabili. Commentario alla legge n. 68 del 1999*, Torino, 2000, p. 135.

<sup>2</sup> Sulla legge, vedi S. Pasqua, *Le assunzioni obbligatorie nelle pubbliche amministrazioni dopo la legge 12 marzo 1999 n. 68*, ne *Il lavoro nelle p.a.*, 1999, p. 706; A. Tursi, *La nuova disciplina del diritto al lavoro dei disabili*, in *Riv. giur. lav.*, 1999, I, p. 727; A. D'Harmant Francois, *La nuova disciplina delle assunzioni obbligatorie*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1999, I, p. 319; P. Albin, M. Crespi, E. Di Seri, *Il nuovo diritto al lavoro dei disabili - La l. 68/99 di riforma del collocamento obbligatorio*, aggiornata allo schema di regolamento di esecuzione del 4 agosto 2000, Padova, 2000; *Norme per il diritto al lavoro dei disabili* (l. 12 marzo 1999, n. 68), commentario a cura di G. Santoro Passarelli e P. Lambertucci, in *Nuove leggi civ.*, 2000, p. 1351; F. Bianchi D'Urso, G. Vidiri, *Luci ed ombre sulla nuova disciplina delle assunzioni obbligatorie*, in *Mass. giur. lav.*, 2000, p. 722; C. Cardarello, *Il nuovo collocamento obbligatorio - Riflessioni e conseguenze operative della l. di riforma n. 68/99 e dei successivi provvedimenti di attuazione*, Milano, 2000; M. Cinelli, P. Sandulli, *Diritto del lavoro dei disabili*, Torino, 2000; G. Pera, *Disabili (diritto al lavoro dei)*, Voce nuova, 2001, *Encicl. giur. Treccani*, Roma, XI; G. Schiavone, *Il diritto al lavoro dei disabili nella l. 12 marzo 1999, n. 68*, in *Informazione prev.*, 2003, p. 56; P. Sciortino, *Disabili e diritto al lavoro*, in *Lavoro giur.*, 2004, p. 545; Cimaglia, *Lavoratori svantaggiati e disabili: ecco la normativa di tutela*, in *Dir. e giustizia*, 2004, fsc. 12, p. 93; Massi, Millo, *Il collocamento obbligatorio dei disabili*, in *Dir. e pratica lav.*, 2005, inserto 45; F. Limena, *L'accesso al lavoro dei disabili*, Padova, 2004; A.-M. Perrino, *Il rapporto di lavoro pubblico*, Padova, 2004, p. 179. Più in generale, da ultimo, P. Lambertucci, *Le discipline speciali in materia di collocamento dei disabili e di lavoro dei cittadini extracomunitari*, in G. Santoro Passarelli (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale - Il lavoro privato e pubblico*, Milano, 2006, p. 413.