CAPITOLO V

Razionalizzazione e semplificazione delle procedure a carico di cittadini e imprese (D. Lgs. n. 151/2015)

Parte I
Razionalizzazione e semplificazione in materia di collocamento mirato delle persone con disabilità (art. 1/13)

Sommario: 1. Il collocamento mirato e Servizi per l'inserimento lavorativo dei disabili. – 2. Il diritto al lavoro dei disabili: destinatari e quote di riserva. – 3. Avviamento al lavoro e disciplina del rapporto. – 4. Convenzioni ed incentivi

1. Il collocamento mirato e Servizi per l'inserimento lavorativo dei disabili

Il combinato disposto dell'art. 38 della Costituzione che garantisce il sostentamento e l'avviamento al lavoro dei soggetti inabili o minorati e dell'art. 3 e 36 sanciscono il dovere pubblico per lo Stato di garantire livelli minimi di assistenza ai soggetti del tutto inabili al lavoro e perciò assolutamente non in grado di porre in essere alcuna attività professionale e di provvedere ad assumere le misure per il sostegno nell'inserimento lavorativo dei disabili e dei minorati che, invece, abbiano conservato delle residue capacità lavorative, spendibili al fine di un recupero degli stessi come lavoratori attivi.

In attuazione di tali previsioni l'art. 2 della legge n. 68/1999 definisce **collocamento mirato** dei soggetti protetti nel mercato del lavoro 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.

Il D.Lgs. n. 151/2015, al fine di rafforzare lo strumento del collocamento obbligatorio dei disabili, prevede che entro 180 giorni dalla entrata in vigore del decreto, il Ministero del lavoro deve definire le linee guida in materia di collocamento mirato. I detti decreti hanno finalità di promuovere una rete

integrata con i servizi sociali, sanitari, educativi e formativi del territorio in relazione alle competenze in materia di reinserimento e di integrazione lavorativa delle persone con disabilità del lavoro, anche per il tramite delle cooperative sociali e le associazioni del terzo settore. Inoltre, il Ministero del lavoro dovrà individuare i criteri di predisposizione dei progetti di inserimento lavorativo che tengano conto delle barriere e dei facilitatori ambientali, l'analisi dei posti di lavoro da destinare ai disabili e l'individuazione delle buone pratiche di inclusione lavorativa delle persone con disabilità.

Ai sensi dell'art. 6 della legge n. 68/1999 le operazioni di collocamento mirato sono demandate ai c.d. **"uffici competenti**" e cioè ai Centri per l'Impiego i quali raccolgono, infatti, le iscrizioni dei disabili appartenenti al bacino d'utenza di riferimento, formano l'elenco dei disoccupati, ordinato secondo un'unica graduatoria, e procedono alle operazioni di collocamento del soggetto protetto presso il datore di lavoro, secondo le richieste dallo stesso presentate in merito alle qualifiche professionali delle quali necessita in base alle esigenze aziendali.

Conservano, comunque, alcune rilevanti funzioni le Direzioni territoriali del lavoro e specificamente l'attività di vigilanza sul rispetto delle regole del collocamento obbligatorio ai sensi dell'art. 9 comma 8 della legge n. 68/1999, il potere di dichiarare la decadenza del lavoratore disabile dal diritto all'indennità di disoccupazione e la cancellazione dalle liste di mobilità per un periodo di sei mesi qualora lo stesso rifiuti per due volte consecutive, senza giustificato motivo, l'avviamento ad un lavoro conforme ai suoi requisiti professionali (art. 10 co. 6). Da ultimo, ai sensi dell'art. 15 comma 2, le Direzioni territoriali di lavoro conservano il potere di irrogare sanzioni in caso di violazione dell'obbligo di assunzione dei disabili.

2. Il diritto al lavoro dei disabili: destinatari e quote di riserva

La legge n. 68/1999 ha, per espressa previsione dell'art. 1, la finalità di promuovere l'inserimento e l'integrazione lavorativa delle persone disabili nel mondo del lavoro attraverso i sistemi di sostegno e di collocamento mirato (vedi § 1).

La previsione dell'art. 1 rappresenta un'importante innovazione rispetto alla disciplina previgente, sia per l'ampliamento del campo di applicazione della normativa che include anche i soggetti affetti da menomazioni psichiche e sensoriali e non solo da invalidità di carattere fisico, sia per il cambio di punto di vista nell'analisi del soggetto disabile che pone al centro le conseguenze dello stato patologico, piuttosto che indagare il tipo di menomazione che causa la riduzione delle abilità lavorative.

Orbene, nonostante l'intenzione del legislatore di definire una categoria unica dei soggetti disabili, il comma 1 dell'art. 1 ripropone una suddivisio-

ne in categorie dei soggetti colpiti dalle dette menomazioni che riporta parzialmente la parcellizzazione sancita dalla previgente legge n. 482/1968.

E infatti, sono destinatari delle misure della legge n. 68/1999 le persone affette da minorazioni fisiche, psichiche o sensoriali o portatori di handicap intellettivo che comportino una riduzione della capacità lavorativa superiore al 45%, accertata dalle apposite commissioni mediche. Il D.Lgs 151/2015 ha ampliato la categoria includendo anche i soggetti che percepiscono l'assegno ordinario di invalidità, nei confronti dei quali l'INPS ha accertato una riduzione a meno di un terzo della capacità di lavoro a causa di una infermità o di un difetto fisico o mentale.

I detti soggetti devono trovarsi in "età lavorativa" e cioè avere adempiuto l'obbligo di frequenza scolastica e non aver ancora raggiunto il limite d'età pensionabile.

In secondo luogo, beneficiano delle previsioni della legge le persone con un grado di invalidità accertato dall'INAIL superiore al 33% e le persone non vedenti e cioè siano colpiti da cecità assoluta o abbiano un residuo visivo non superiore ad un decimo ad entrambi gli occhi, con eventuale correzione e le persone sordomute dalla nascita o prima dell'apprendimento della lingua parlata.

Da ultimo, vengono ricomprese nell'ambito dei soggetti disabili anche le persone che abbiano riportato una invalidità di guerra o per servizio con minorazioni ascritte dalla prima all'ottava categoria di cui alle specifiche tabelle in materia di pensioni di guerra.

Sono, invece, tenuti all'assunzione obbligatoria dei soggetti individuati dall'art. 1 tutti i datori di lavoro pubblici e privati che abbiano i requisiti dimensionali previsti dall'art. 3 e nei limiti delle quote previste.

In particolare i datori di lavoro con più di 50 dipendenti devono assumere un numero di lavoratori disabili pari al 7% degli occupatati, quelli che occupano da 36 a 50 dipendenti devono assumere almeno due lavoratori disabili, mentre coloro che occupano tra i 15 e i 35 dipendenti hanno l'obbligo di assumere un solo lavoratore disabile.

L'art. 3 del D. Lgs. n. 151/2015 modifica i commi 2 e 3 dell'art. 3 della legge n. 68/1999, sopprimendo, a far data dall'1 gennaio 2017, la previsione relativa alle imprese di più piccole dimensioni che limita il numero dei disabili solo alle nuove assunzioni, superando, in tal modo, il regime di gradualità nell'attuazione dell'obbligo di assunzione stabilito dalla legge n. 68. Di conseguenza a far data dall'1 gennaio 2017 le imprese che occupano tra 15 e 35 dipendenti e i partiti politici, le organizzazioni sindacali e le organizzazioni che, senza scopo di lucro, operano nel campo della solidarietà sociale, dell'assistenza e della riabilitazione saranno tenuti in ogni caso ad avere alle loro dipendenze un lavoratore con disabilità.

L'obbligo di assunzione sancito dall'art. 3 della legge n. 68/1999 è sospeso per la durata dei programmi di ristrutturazione, riorganizzazione, conversione o crisi

aziendale accertata dal C.I.P.E., per la durata della procedura di mobilità di cui all'art. 4, Legge 23 luglio 1991, n. 223, e di licenziamento collettivo per riduzione di personale di cui all'art. 24 della medesima legge, ed infine, per il periodo in cui permane il diritto di precedenza nell'assunzione di cui all'art. 8, Legge 23 luglio 1991, n. 223, ma solo nell'ipotesi in cui la procedura si concluda con almeno cinque licenziamenti.

Per **calcolare l'organico d'azienda**, l'art. 4 della L. 68/1999 fissa i criteri per il computo dei lavoratori al fine di verificare la consistenza della quota di riserva in favore dei lavoratori disabili. Il principio utilizzato dal legislatore è quello di considerare organico aziendale solo i lavoratori che costituiscono una base occupazionale solida, escludendo, quindi, i rapporti di collaborazione non stabili e in ogni caso i lavoratori a termine con contratto non superiore a sei mesi di durata, i soci delle cooperative di produzione e lavoro, i dirigenti, i lavoratori assunti con contratto di inserimento, i lavoratori somministrati, gli LSU, i lavoratori che aderiscono al programma di emersione.

Particolare è il trattamento dei c.d. **"invalidi interni"** cioè dei lavoratori divenuti disabili nel corso dello svolgimento del rapporto di lavoro. Il comma 3 dell'art. 4 stabilisce che i lavoratori disabili dipendenti occupati a domicilio o con modalità di telelavoro sono computati ai fini della copertura della quota di riserva. Il successivo comma 4, dispone che i lavoratori divenuti inabili allo svolgimento delle proprie mansioni, in conseguenza di infortunio sul lavoro o malattia professionale, non sono considerati ai fini del computo della quota di riserva, salvo che la minorazione fisica superi il 60%, o comunque, che il datore di lavoro sia responsabile per non avere rispettato la normativa in tema di sicurezza sul lavoro.

Il D. Lgs. 151/2015 ha aggiunto un comma 3 bis all'art. 4 con il quale ha previsto che i lavoratori, già disabili prima dell'assunzione, anche se non assunti per il tramite del collocamento obbligatorio, sono computati nella quota di riserva di cui all'art. 3 qualora abbiano una riduzione della capacità lavorativa superiore al 60% o una minorazione ascritta dalla prima alla sesta categoria delle tabelle relative alle pensioni di guerra, ovvero una disabilità intellettiva e psichica con riduzione della capacità lavorativa superiore al 45%.

Il collocamento obbligatorio incontra le esclusioni previste dall'art. 5 della legge n. 68/1999. In primo luogo sono totalmente esclusi dal regime delle quote di riserva i datori di lavoro pubblici e privati che operano nel settore del trasporto aereo, marittimo e terrestre, limitatamente al personale viaggiante e navigante, al pari dei datori di lavoro del settore edile per quanto concerne il personale di cantiere, quello operante nel settore dei montaggi industriali o impiantistico. Hanno invece diritto ad un esonero parziale i datori di lavoro privati e pubblici e gli enti pubblici economici che, per le speciali condizioni della loro attività, non possono occupare l'intera percentuale dei disabili, pre-

sentando una specifica domanda e versando un contributo al Fondo regionale per l'occupazione dei disabili.

L'art. 5 del D. Lgs. 151/2015 ha previsto una semplificazione per l'accesso all'**esonero parziale**, prevedendo la possibilità per il datore di lavoro di autocertificare l'esonero dall'assunzione obbligatoria limitatamente, però, alla prestazione degli addetti impegnati in lavorazioni che comportino il pagamento di un tasso di premio ai fini INAIL pari o superiore al 60 per mille con obbligo di versamento di un contributo al Fondo regionale per l'occupazione dei disabili.

L'ultimo comma dell'art. 5, disciplina invece l'istituto della "**compensazione territoriale**", vale a dire della facoltà fornita al datore di lavoro di assumere in un'unità produttiva un quantitativo di lavoratori superiore a quello degli aventi diritto al collocamento obbligatorio, portando così a compensazione del numero minore dei lavoratori assunti in altre unità produttive le relative eccedenze.

In particolare, però, il legislatore opera una distinzione tra i datori di lavoro pubblici e quelli privati, dal momento che i datori di lavoro pubblici possono essere autorizzati ad assumere in alcune unità della stessa regione un numero superiore a quello prescritto, portando le unità eccedenti a compensazione del minor numero di lavoratori assunti in altre. L'art. 5 co. 1 lett. c) del D. lgs. n. 151/2015 estende il sistema della compensazione automatica facendo venire meno la previa autorizzazione, mantenendo, però, il limite della medesima regione come ambito territoriale di operatività della compensazione. Per i datori di lavoro privati invece la compensazione potrà avvenire anche in riferimento ad unità produttive ubicate in regioni diverse e sempre in via automatica.

3. Avviamento al lavoro e disciplina del rapporto

I lavoratori di cui all'art. 1 della legge n. 68/1999 possono essere assunti secondo le due modalità indicate dall'art. 7: richiesta di avviamento agli uffici competenti, vale a dire ai Centri per l'Impiego, ovvero nel rispetto di un "*programma cadenzato sulla base di convenzioni*", stipulate ex art. 11, della medesima legge.

Prima della riforma del 2015, la **richiesta di assunzione di lavoratori disabili** poteva avvenire sia nella modalità numerica sia nominativa. Quest'ultima facoltà veniva riconosciuta in ragione delle dimensioni dell'organico aziendale, per cui nelle aziende che occupino da 15 a 35 dipendenti l'assunzione obbligatoria dell'unico lavoratore disabile poteva avvenire in via nominativa. Per le imprese di dimensioni maggiori era consentito effettuare richieste nominative nella misura del 50% dei lavoratori disabili da assumere per le imprese che occupino tra 36 e 50 dipendenti e nella misura del 60% per le imprese con più di 50 dipendenti.

L'art. 6 del D.Lgs n. 151/2015 ha modificato il testo della norma dell'art. 7 stabilendo la **chiamata nominativa** come modalità unica dell'assunzione obbligatoria, con la possibilità di far precedere la stessa da una richiesta al servizio competente della raccolta delle candidature sulla base delle qualifiche concordate, con il mantenimento in capo al datore di lavoro del potere di scelta tra i soggetti selezionati.

Inoltre, il Decreto del 2015 inserisce ulteriori due commi all'art. 7.

Con il comma 1 bis viene prevista la possibilità per il datore di lavoro di assumere direttamente le persone con disabilità che abbiano una riduzione della capacità lavorativa superiore al 79% o minorazioni ascritte dalla prima alla terza categoria delle tabelle annesse al testo unico in materia di pensioni di guerra o che abbiano una riduzione della capacità lavorativa compresa tra il 67% e il 79% o minorazioni ascritte dalla quarta alla sesta categoria delle menzionate tabelle, ovvero ancora lavoratori con disabilità intellettiva o psichica e con riduzione della capacità lavorativa superiore al 45%, anche se i detti soggetti non sono iscritti nell'elenco di cui all'art. 8 della legge n. 68/1999.

Sempre la novella – capovolgendo il sistema previgente – con il comma 1 ter ha stabilito che qualora la chiamata nominativa non consenta l'assunzione entro il termine di sessanta giorni dal momento in cui sorge l'obbligo, il datore di lavoro ricorre alla chiamata numerica per il tramite degli uffici competenti, secondo l'ordine di inserimento negli elenchi di cui all'art. 8, ovvero con avviso pubblico, limitatamente a coloro che aderiscono alla specifica occasione di lavoro.

E infatti i lavoratori disabili che aspirino ad una occupazione conforme alle proprie capacità lavorative possono **iscriversi negli elenchi** tenuti dai servizi per il collocamento mirato territorialmente competenti in ragione della residenza dell'interessato. L'art. 7 del D. lgs. n. 151/2015 interviene sull'art. 8 da una parte sostituendo – come visto – la formula "uffici competenti" e dall'altra prevedendo il diritto del lavoratore disabile di iscriversi nell'elenco di altro servizio territoriale dello Stato previa cancellazione dall'elenco di provenienza.

In ogni caso, la graduatoria viene formata in ragione di una apposita scheda nella quale vengono annotate le capacità lavorative, le abilità, le competenze e le inclinazioni del soggetto disabile, nonché la natura e il grado della minorazione. Il lavoratore disabile ha, comunque, diritto a conservare la medesima posizione in graduatoria anche in caso di licenziamento per riduzione del personale e per giustificato motivo oggettivo.

Definiti i meccanismi di assunzione, l'art. 9 comma 1 della legge n. 68/1999 stabilisce che il datore di lavoro, qualora **non proceda alla chiamata nominativa** ex art. 7 comma 1 *bis* – inserito dal D. lgs. n. 151/2015 – dovrà nel termine di sessanta giorni dal momento in cui non risulti coperta la percentuale prevista dalla legge e di conseguenza sorga l'obbligo di assunzione,

procedere alla chiamata numerica, esponendosi, in caso di inottemperanza per cause a sé imputabili, alle misure sanzionatorie previste dall'art. 15, comma 4, n. 68/1999. In ragione della introduzione dei commi 1bis e 1 *ter* dell'art. 7 risultano soppressi dal D. lgs. n. 151/2015 rispettivamente i commi 2 e 5 dell'art. 9.

Ai sensi dell'art. 9, comma 3, della citata legge, laddove il datore di lavoro non invii alcuna richiesta di assunzione agli uffici competenti, la richiesta di avviamento si intende comunque presentata anche attraverso l'invio dei prospetti informativi di cui al comma 6, avendo, dunque, in questa ipotesi il legislatore conferito al prospetto il medesimo valore della richiesta di avviamento, ove la stessa non sia stata tempestivamente presentata.

> Il prospetto è un documento che il datore di lavoro obbligato è tenuto ad inviare agli uffici provinciali competenti, contenente l'indicazione del numero complessivo dei lavoratori dipendenti, il numero e i nominativi dei lavoratori computabili nella quota di riserva di cui all'art. 3, nonché i posti di lavoro e le mansioni disponibili per i lavoratori di cui all'art. 1, della L. 68/1999.

L'art. 9, comma 4, della legge n. 68/1999, disciplina **l'avviamento dei disabili psichici**, per i quali l'assunzione avviene su richiesta nominativa e non semplicemente numerica, esclusivamente mediante le convenzioni di inserimento lavorativo di cui all'art. 11, da ciò derivando che, in mancanza della detta convenzione, sia difficilmente configurabile il diritto del disabile psichico, sebbene regolarmente iscritto, all'assunzione.

Al fine di semplificare e favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro nell'ambito del settore delle assunzioni obbligatorie, l'art. 8 del D. lgs. n. 151/2015 introduce un comma 6 bis all'art. 9 con il quale viene istituita una **banca dati del collocamento mirato** che ha il compito di raccogliere le informazioni concernenti i datori di lavoro pubblici e privati e i lavoratori interessati.

L'art. 9, comma 8 prevede che, nel caso in cui il **datore di lavoro si rifiuti di assumere il lavoratore avviato**, la Direzione Territoriale del Lavoro deve redigere un verbale che trasmette agli uffici competenti, cioè ai Centri per l'Impiego, ed anche alla autorità giudiziaria. Peraltro, di fronte al rifiuto di assunzione, si discute sulle forme di tutela spettanti in favore del soggetto protetto non assunto dal datore di lavoro obbligato, ed in particolare in merito alla sola facoltà per lo stesso di richiedere il risarcimento del danno subito ovvero circa l'eventuale possibilità di ottenere una sentenza costitutiva del rapporto *ex* art. 2932, c.c.

Ovviamente, accanto alle ipotesi di illegittimo rifiuto di assumere il lavoratore disabile, cui sono collegate le relative conseguenze sanzionatorie, sussistono altre fattispecie, nelle quali, invece, il rifiuto di assumere il soggetto

protetto può ritenersi legittimo (in via esemplificativa: mancanza di una richiesta di assunzione, rifiuto del lavoratore, incompatibilità fisica con la prestazione).

L'art. 10, comma 1, della L. n. 68/1999, dispone in primo luogo che il disabile assunto ai sensi della detta normativa abbia diritto all'ordinario trattamento economico e normativo previsto dalle leggi e dai contratti collettivi, al pari di tutti gli altri lavoratori subordinati.

Anche dal punto di vista contrattuale non sussistono particolari differenze rispetto al rapporto di lavoro ordinario, atteso che il lavoratore disabile può essere assunto con contratto di lavoro subordinato a tempo pieno o parziale, con contratti con finalità formativa e nel contratto può essere inserito il patto di prova. In ogni caso, secondo l'espressa previsione del comma 2 al disabile non possono essere chieste prestazioni incompatibili con il suo stato fisico o psichico.

Nell'ipotesi di **aggravamento delle condizioni di salute** del disabile assunto o di significative variazioni dell'organizzazione del lavoro, secondo l'art. 10, comma 3, Legge n. 68/1999, il datore di lavoro è obbligato ad attuare "i possibili adattamenti dell'organizzazione del lavoro", potendo legittimamente recedere dal rapporto di lavoro solo in caso di accertata impossibilità sopravvenuta al lavoro del disabile. Il disabile può chiedere l'accertamento della compatibilità delle mansioni a lui affidate con il proprio stato di salute, e, dall'altro, lo stesso datore di lavoro ha il potere di richiedere il medesimo accertamento, al fine di verificare se, a causa delle minorazioni del disabile, lo stesso possa continuare o meno ad essere utilizzato presso l'azienda.

In relazione al licenziamento, il lavoratore disabile viene equiparato agli altri lavoratori, soprattutto in riferimento alle ipotesi di recesso esercitato dal datore di lavoro per una causa non allo stesso imputabile, ma invece relativa ad una responsabilità ascrivibile al portatore di handicap o comunque ad un comportamento posto in essere per effetto della sola volontà della persona del lavoratore, ancorché disabile.

Da ultimo, ai sensi dell'art. 10, comma 5, (Legge 12 marzo 1999, n. 68), per tutti i casi di risoluzione del rapporto di lavoro, il datore di lavoro è tenuto a darne comunicazione nel termine di dieci giorni agli uffici competenti, al fine di garantire la sostituzione del lavoratore che ha effettuato il recesso con altro avente diritto all'avviamento obbligatorio.

4. Convenzioni ed incentivi

Al fine di garantire il diritto al lavoro delle persone con disabilità, il legislatore ha previsto – accanto al sistema tradizionale delle assunzioni obbligatorie realizzate attraverso la presentazione della richiesta di avviamento al lavoro – lo strumento delle convenzioni lavorative.