



Università  
Ca' Foscari  
Venezia

Università Ca' Foscari di Venezia

Corso di Laurea Magistrale in Amministrazione Finanza e Controllo.

Tesi di Laurea  
“Disabilità e Lavoro”

**Relatore**

Prof. Zilio Grandi Gaetano

**Laureanda**

Elisa Schiavon

866712

**Anno Accademico**

2021 - 2022



*Ai miei amici,  
alla mia famiglia*

*"I diritti parlano, sono lo specchio e  
la misura dell'ingiustizia, e uno strumento per  
combatterla."*

*S. Rodotà*



# Indice

<b>Introduzione .....</b>	<b>8</b>
<b>Capitolo 1) Disabilità nella società nel contesto internazionale .....</b>	<b>11</b>
1.1) Evoluzione della sensibilità in materia, dall'esclusione al concetto di disability management.....	11
1.2) Differenze valutative tra disabilità ed invalidità civile.....	17
1.3) Concezione di disabilità negli altri stati .....	24
1.4) Approfondimento sulla discriminazione. ....	27
1.5) Fonti internazionali.....	33
1.5.1) Convenzione OIL .....	33
1.5.2) La convenzione ONU .....	36
1.6) Fonti Europee .....	40
<b>Capitolo 2) La tutela del disabile nel contesto italiano.....</b>	<b>47</b>
2.1) La tutela del lavoratore disabile nella costituzione.....	47
2.2) Il collocamento mirato, un breve excursus storico .....	54
2.2.1) Legge n. 482 del 1968 .....	56
2.2.2) Legge n. 68 del 1999 .....	59
2.3) Il collocamento mirato, attualità .....	62
2.3.1) Le linee guida introdotte dal Jobs Act.....	64
2.3.2) Il ruolo delle regioni .....	65
2.3.3) Novità per le piccole e medie imprese .....	66
2.3.4) Modalità di assunzione e importanza delle convenzioni.....	67
2.3.5) Criteri di computo .....	72
2.3.6) Gli esoneri .....	73
2.3.7) Modifiche riguardanti la compensazione .....	74

2.3.8) Banca Dati .....	74
2.3.9) Approfondimento sul decreto 150 del Jobs Act .....	75
2.4) Ultime disposizioni in materia .....	79
2.5) Ragionevoli accomodamenti .....	84
2.6) Licenziamenti illegittimi e collocamento obbligatorio .....	89
2.7) Protezione del disabile nel rapporto di lavoro subordinato .....	94
2.8) Il ruolo delle cooperative sociali nell'inserimento lavorativo dei disabili.....	99
<b>Capitolo 3) Mercato del lavoro dei disabili in Italia e all'interno della regione del Veneto .....</b>	<b>101</b>
3.1) Il ruolo dell'Istituto Nazionale di Statistica.....	101
3.2) Presentazione dei dati inerenti alla totalità dell'Italia .....	104
3.2.2) Collocamento mirato .....	107
3.2.3) Il ruolo delle cooperative sociali .....	107
3.3) Fotografia della situazione dei disabili in Veneto.....	108
3.3.1) Fotografia dei datori di lavoro obbligati .....	110
3.3.2) Profilo dei lavoratori disabili occupati .....	114
3.3.3) Disabili in condizioni di disoccupazione nella regione Veneto .....	115
3.3.4) La disabilità nel settore scolastico .....	117
<b>Conclusioni.....</b>	<b>119</b>
<b>Bibliografia.....</b>	<b>121</b>



# Introduzione

Il tema scelto per la stesura dell'elaborato è un tema che mi tocca da vicino e che mi sta molto a cuore, non si tratta solo un elaborato improntato a riportare la disciplina lavoristica in ambito di disabilità, ma di un elaborato che possa far riflettere su temi odierni di fondamentale importanza, che possa evidenziare problematiche, lacune informative, inefficienze nella raccolta ed elaborazione dei dati e nel monitoraggio dell'effettiva efficienza ed efficacia del sistema italiano.

Durante la lettura si noterà come il concetto di disabilità viene esaminato in tutte le sue sfaccettature ed accezioni, inizialmente si parlerà di disabilità all'interno del contesto socio-economico, quindi verrà posta notevole importanza sulla sensibilità ai temi riguardanti disabilità ed inclusione all'interno della società odierna ed anche sull'evoluzione storica di questa sensibilità, ripercorrendo vari periodi storici che hanno rappresentato le principali tappe nell'evoluzione della percezione della disabilità.

Il cuore dell'elaborato è rappresentato dall'analisi del contesto normativo, effettuato sia per quanto riguarda il contesto internazionale, ma anche per quanto riguarda quello europeo e italiano, un breve accenno sarà riservato alla trattazione delle evoluzioni storiche della disciplina, maggiore attenzione invece sarà posta sulla disciplina odierna in materia.

Successivamente si passerà alla presentazione di dati, statistiche ed indicatori inerenti alla situazione occupazionale dei disabili in Italia, in questa sede sarà delineato un quadro complessivo della situazione nazionale e saranno evidenziate le differenze a livello territoriale. Successivamente sarà esaminata la situazione presente nella regione Veneto.

La sensibilità inerente ai temi riguardanti la *"Diversity and Inclusion"* è esponenzialmente aumentata negli ultimi anni. Il rispetto, l'inclusione e la valorizzazione delle diversità sono ormai dei concetti che si possono trovare nei valori dei principali organismi e aziende che ci circondano e che producono prodotti e/o servizi che vengono da noi consumati abitualmente.

Il primo strumento per consentire agli individui che presentano qualsiasi diversità di inserirsi nel contesto sociale senza dubbio è il lavoro, il lavoro è lo strumento attraverso il quale un individuo è messo nella posizione di creare una rete sociale che gli permetta di integrarsi nella società ed inoltre che gli permetta di avere una indipendenza economica.

*Diversity ed Inclusion* comprende al suo interno centinaia di declinazioni di tale principio e di sfaccettature, una determinata caratteristica è percepita come diversità o meno in base a molteplici fattori che possono spaziare dal contesto culturale o socioeconomico al livello di istruzione del singolo individuo.

Le principali diversità riconosciute all'interno della nostra società sono tante, nell'elaborato sono elencate delle tipologie di diversità, ma è sempre bene ricordare che qualsiasi elenco di diversità che si possa stillare sarà sempre un elenco puramente esemplificativo e non esaustivo, questo perché come sopra accennato la concezione di diversità è una concezione molto spesso soggettiva.

La disabilità è sicuramente una delle diversità che causa spesso e volentieri l'esclusione parziale o totale dalla società. Sembra essere un ostacolo insuperabile, relazionarsi o includere una persona disabile è faticoso e può sembrare impossibile in alcuni casi e per questi motivi si rinuncia ed è proprio per queste motivazioni che il contesto normativo interviene per garantire una inclusione di tutti gli individui indistintamente anche se questo può richiedere molti sforzi e sacrifici.

Con il passare del tempo fortunatamente molte caratteristiche che prima erano considerate diversità ora sono considerate la normalità e non rappresentano più motivo di esclusione, questo processo di "normalizzazione" delle varie caratteristiche che appartengono all'essere umano è sempre più evidente. La disabilità, ad esempio, è una caratteristica che appartiene ad un determinato individuo piuttosto che ad un altro, è una caratteristica come un'altra appartenete all'uomo e come tale dovrebbe essere vista, trascurando quindi stereotipi o qualsiasi pensiero che possa causare qualche sorta di esclusione.

Quello che si dovrebbe cercare di mutare quindi non è la caratteristica particolare di un determinato individuo, ma il contesto circostante all'individuo, in modo da eliminare potenziali barriere e facilitare la permanenza nella società.

# Capitolo 1) Disabilità nella società e nel contesto internazionale

## 1.1) Evoluzione della sensibilità in materia, dall'esclusione al concetto di disability management

Il concetto di disabilità è un concetto dinamico, mutato radicalmente negli anni e destinato ancora a mutare.

Sfortunatamente le persone affette da qualsiasi tipo di disabilità sono sempre state emarginate, temute, respinte e non integrate nella società.

Nell'antichità le diversità e le deformità erano considerate come punizioni divine, il culto all'epoca era quello della forza e della bellezza, una testimonianza di questo genere di culto si può riscontrare negli scritti di Aristotele e Platone<sup>1</sup>.

Successivamente, con l'affermarsi del pensiero cristiano in Europa, la disabilità inizia ad essere vista come una condizione che caratterizza l'essere umano e che non deve comportare l'esclusione, anzi la religione insegna ad attuare atteggiamenti caritatevoli verso i più bisognosi.

Successivamente però, a causa degli ideali della Chiesa Apostolica Romana, la convinzione che esistesse una sorta di legame tra peccato e disabilità, vista come punizione divina, venne ripristinata in parte, la chiesa iniziò così ad avere i suoi primi atteggiamenti persecutori accantonando i principi cardini della chiesa cristiana stessa.

---

<sup>1</sup> I due filosofi greci vissero attorno al V e al IV secolo a.C., la loro idea di culto della bellezza era estremizzata a tal punto che Platone, maestro di Aristotele, credeva che una città, per essere una città ideale, dovesse essere abitata da solo e soltanto individui perfetti, i quali a loro volta genereranno figli sani, egli nei suoi scritti incoraggiava l'accoppiamento tra "perfetti", la bruttezza e la deformità non si meritava di avere un seguito. Secondo Aristotele lo stato non dovrebbe farsi carico della cura dei neonati deformati in quanto essi rappresentano solo uno spreco di risorse ed energie.

Con l'avvenire del medioevo, in particolare dal V secolo in poi, si iniziò sempre più a credere in superstizioni ed avvenimenti legati alla magia e al pagano. La disabilità riinizia a suscitare orrore e derisione.

L'idea che si diffuse fu quella che la diversità e tutto ciò che non poteva essere compreso potesse essere la reincarnazione del male, di conseguenza evitato o addirittura eliminato.

Basti pensare che nell'alto medioevo le disabilità mentali comportavano l'intervento della Santa Inquisizione<sup>2</sup>, quindi l'isolamento, la tortura e la morte in maniere atroci.

Dopo dei periodi estremamente bui negli anni dell'Ottocento si iniziano a fare enormi progressi, inizia ad affermarsi la figura del medico, si compiono studi in campo medico, scientifico, psicologico e sociale. Questi sono anni di progresso, innovazione e di una vera e propria rivoluzione intellettuale, si incomincia a voler capire la disabilità, ad individuarne le cause effettive e cercare delle soluzioni, il concetto di punizione divina ormai inizia a sradicarsi dalla società, ma si è ancora lontani dal concetto vero e proprio di assistenzialismo o inclusione.

Dopo questo periodo florido, verso la fine dell'Ottocento si iniziarono però a sviluppare ideali appartenenti al così detto "Darwinismo sociale". La teoria in questione si basa sul presupposto che nel processo evolutivo "i più forti vincono", i meno capaci sarebbero sopraffatti dai più capaci; quindi, per creare una società di "vincenti" i più deboli dovevano essere eliminati.

Queste teorie estremizzate nelle ideologie naziste<sup>3</sup>, portarono ad un periodo profondamente oscuro per l'Europa e in particolar modo per chi era portatore di disabilità e considerato quindi inferiore e non degno, pratiche come lo sfruttamento, la soppressione e l'eutanasia furono largamente praticate.

---

<sup>2</sup> La santa inquisizione inizialmente era stata creata per punire tutti coloro che andavano contro la chiesa cattolica, si trasformò però negli anni in sinonimo di tortura e violenza. I soggetti affetti da forme di disabilità psichica erano spesso considerati alla pari degli eretici, quindi catturati, interrogati e se non in grado di difendersi torturati e uccisi.

<sup>3</sup> Hitler nel 1933 promulgò la legge che prevedeva la sterilizzazione forzata di tutti i disabili sia fisici che psichici. Si stima che dal 1933 al 1939 ben 300.000 subirono la sterilizzazione forzata. Successivamente con l'avvento della guerra queste pratiche vennero estese anche ad altri paesi, il programma venne portato avanti e si arrivò allo sterminio di migliaia di disabili in modi brutali.

Nell'immediato dopoguerra le atrocità commesse non potevano restare nell'indifferenza. Proprio dal dopo guerra si iniziò un processo di inclusione e di una progressiva eliminazione della discriminazione, processo che negli anni è stato perfezionato fino ad arrivare ai giorni nostri.

Si inizia ad avere un approccio completamente differente, si lavora sul concetto di uguaglianza formale, secondo la quale ogni individuo deve possedere gli stessi diritti.

La vera rivoluzione si ebbe quando si iniziò a concentrarsi sul concetto di uguaglianza sostanziale, grazie alla diffusione di questo concetto si iniziano a vedere le prime misure di assistenzialismo, i veri tentativi di inclusione presero piede solo a partire dagli anni '80 del 900.

In questi anni viene emanato il primo documento contenente la Classificazione Internazionale delle menomazioni<sup>4</sup> disabilità e handicap dall'OMS.

Tra il 1980 ed oggi sono intervenuti molti cambiamenti e il contesto legislativo ha subito dei radicali cambiamenti, la direzione che si è iniziato a perseguire è quella dell'inclusione.

Oggi si continua a perfezionare il processo di *Empowerment* inclusivo, per permettere al disabile di partecipare a 360° alla vita sociale e quindi anche accedere al mondo del lavoro.

L'*empowerment* si propone di rafforzare le capacità comunicative della persona per migliorarne la capacità di interazione nella società, si propone inoltre, di formarla sui diritti che gli spettano e fornire gli strumenti che possano dare una concreta possibilità di denunciare le inadempienze da parte delle istituzioni.

Dagli anni Ottanta si è iniziato a lavorare attraverso l'utilizzo della metodologia del *disability management*, termine e concetto coniato ed applicato per la prima volta nei paesi del Nord America, in particolar modo in Canada e negli Stati Uniti.

---

<sup>4</sup>World Health Organization Geneva, *International Classification of Impairments, Disabilities, and Handicaps* (ICIDH), 1980.

La classificazione non si basa solo sulla definizione di tipo di disabilità, ma anche sulle conseguenze che essa produce nella vita quotidiana. Vengono distinte tre macro-classi: menomazione, disabilità e handicap.

Il concetto di *disability management* sta prendendo piede anche nello scenario europeo e quello italiano, si lavora sempre più per migliorare e applicare il concetto anche nel luogo di lavoro.

Il sistema normativo attuale, che verrà successivamente analizzato, senza dubbio ha posto l'obiettivo di integrazione degli individui disabili nel contesto lavorativo, dopo l'integrazione all'interno dell'organico bisogna sicuramente tener conto del metodo più idoneo a gestire le sfide e le problematiche che l'inclusione comporta concretamente all'interno del luogo di lavoro ed è qui che entra in gioco la corretta applicazione di un sistema di gestione per la disabilità .

La normativa non è sufficiente per garantire un corretto inserimento, gli enti preposti effettuano solo azioni di controllo che risultano essere spesso sporadiche e non vi sono delle linee guida create in modo sartoriale per ogni contesto lavorativo, ogni realtà è diversa ed ha bisogno quindi un approccio creato su misura. È necessario intraprendere delle azioni volte a cambiare la mentalità e le modalità organizzative di gestione del lavoro e del luogo di lavoro.

Il *disability management* pone l'obiettivo di ideare e creare delle misure sartoriali per sensibilizzare il mondo imprenditoriale, per riconoscere e sfruttare le potenzialità che la disabilità crea, con il fine di un riconoscimento delle diverse condizioni in cui si possono trovare i lavoratori e trasformarle in opportunità.

Il concetto di disabilità adottato in questa metodologia è un concetto in senso allargato, in quanto non vengono identificati come disabili solo i lavoratori riconosciuti come tali dalla legge, ma tutti coloro che presentano delle disabilità più o meno gravi anche se non presentano forme di disabilità certificate o riconosciute come tali dalla legge. In questa definizione, quindi, rientrano tutti i soggetti che si trovano in situazioni di abuso di sostanze stupefacenti, dipendenze, ansie, attacchi di panico, disturbi da stress, problemi familiari, depressioni non severe e tutti i problemi legati alla sfera psicologico-affettiva di qualsiasi natura o entità.

Alle disabilità non certificate sopradescritte si aggiungono le patologie, che pur essendo profondamente invalidanti e impedendo il normale svolgimento di una attività lavorativa, non sono ancora state inserite nelle tabelle che permettano di ottenere

invalidità, talvolta anche patologie riconosciute come invalidanti dall'Unione Europea, ma non ancora inserite dall'Italia.

Il concetto di *disability management* non si concentra quindi a gestire le situazioni di disabilità così come definite dalla legge, ma gestisce ogni disabilità riconosciuta o no per cercare così il raggiungimento di una uguaglianza non solo formale ma anche effettivamente sostanziale.

Per applicare questa metodologia a vari contesti lavorativi possono essere seguite diverse strategie, una è la seguente divisa in varie azioni:

- La prima azione è sicuramente quella di designare un team, costituito da rappresentanti dell'azienda i quali si propongono di definire delle strategie e progetti e si impegnano a favorirne la diffusione; il team può eventualmente comprendere il *disability manager* (una figura introdotta ad hoc).
- Successivamente per riuscire a definire al meglio le linee d'azione da intraprendere si deve procedere ad un'attenta analisi della situazione aziendale; infatti, non vi è un criterio univoco per l'applicazione del metodo, ma si devono creare su misura, per ogni organizzazione, diversi metodi applicativi. Si devono quindi raccogliere dati, statistiche, previsioni, l'analisi che deve essere effettuata non è solo di tipo quantitativo ma anche qualitativo, tenendo conto delle situazioni personali del singolo individuo.
- Dopo aver raccolto tutte le informazioni necessarie si possono iniziare ad elaborare delle strategie e promuovere l'informazione e la formazione all'interno dell'organizzazione.
- L'ultima fase è la più delicata, ovvero la raccolta dei feedback, attraverso l'ascolto a favore dei soggetti più toccati da questo tipo di attività, allo scopo di individuare azioni di miglioramento, il team designato deve essere completamente coinvolto in tutte le fasi e deve fare molta attenzione ad implementare correttamente la fase finale. Le fasi precedenti senza un buon sistema di ricezione di feedback non hanno senso di essere effettuate, in quanto vi sono condizioni ed esigenze molto soggettive da analizzare e le azioni potrebbero non produrre i risultati sperati per tutti.

Tutte queste fasi potrebbero essere supportate dalla figura del *disability manager*, una figura inserita ad hoc, capace, insieme al team designato, di perfezionare tutte le fasi precedentemente elencate.

Esso può essere sia interno sia esterno all'organismo, in entrambi i casi vi sarebbero dei vantaggi; infatti, fosse interno conoscerebbe con più precisione il personale e le varie situazioni, all'opposto fosse esterno potrebbe essere imparziale, manterrebbe la privacy e le dichiarazioni fatte dal singolo lavoratore nella fase di raccolta del feedback potrebbero essere più veritiere.

In Italia questa nuova figura professionale ha iniziato a diffondersi in vari contesti lavorativi solo dal 2015, anno di rinnovamento del Jobs Act<sup>5</sup>, in quell'anno un tema molto discusso fu appunto l'integrazione delle persone disabili, tra le possibili soluzioni che potessero facilitare l'inserimento lavorativo dei disabili si contemplò anche la possibilità di inserire una nuova figura professionale.

Le competenze del *disability manager* devono spaziare in vari ambiti, sicuramente deve possedere conoscenze giuslavoriste, in particolare conoscenza delle norme che riguardano il collocamento mirato e di quelle che si occupano di discriminazione, poi deve altresì possedere abilità di comunicazione, attitudine alla programmazione e valutazione dei rischi e possedere una buona etica professionale<sup>6</sup>.

Quali vantaggi si potrebbero ottenere diffondendo questo *modus operandi*? Sicuramente i benefici sono moltissimi, nelle aziende e organizzazioni di qualsiasi tipo che lo applicano si riscontrano miglioramenti delle competenze riguardanti la gestione del personale disabile, un miglioramento delle relazioni sociali all'interno dell'azienda, il contenimento di costi legati ad assenteismo, un miglioramento per quanto riguarda la prevenzione e la protezione di queste categorie più fragili, si riscontra inoltre un miglior rispetto delle norme sulla sicurezza e prevenzione nei luoghi di lavoro. Tra i colossi che hanno inserito questa figura specifica e che hanno riscontrato notevoli benefici possiamo trovare: TIM, Intesa San Paolo, BNL, IBM.

---

<sup>5</sup> D.lgs. 151/2015.

<sup>6</sup> C. GIRELLI. e C. MORO. *Disability manager o Disability management? Una prospettiva inclusiva per il mondo del lavoro*, in Riv. online Educare.it, vol. 19, p.20 ss.

Oltre che sul *disability management* si lavora anche molto anche sul *diversity management*, ovvero lavorare sulle diversità e vederle come una opportunità da sfruttare; infatti, i temi di *Diversity ed Inclusion* sono sempre maggiormente presi in considerazione dalle aziende, quindi, oltre all'attenzione a tutto il mondo della disabilità si presta attenzione anche a tutto il mondo delle diversità, diversa etnia, diverso genere, diverso orientamento sessuale, o anche diversa età.

## 1.2) Differenze valutative tra disabilità ed invalidità civile

Esiste una differenza tra invalidità civile, disabilità e soggetto fragile in Italia.

È importante chiarire cosa si intenda con le varie terminologie in questione, perché solo così gli individui destinatari delle varie previsioni saranno individuati e il campo di applicazione della normativa verrà delimitato.

Innanzitutto viene specificato che disabilità e malattia sono due concetti ben distinti, infatti la disabilità è una condizione di lunga durata, mentre la malattia può essere anche di breve durata, sicuramente vi può essere un nesso di casualità tra malattia e disabilità, infatti una determinata malattia può portare alla disabilità ed una determinata disabilità può portare all'insorgere di una particolare malattia, la mancata assimilazione dei due termini porta a delle conseguenze, una delle quali è il mancato riconoscimento della tutela antidiscriminatoria a lavoratori licenziati a seguito di una malattia.

Anche i termini di disabile e invalido non sono in nessun modo assimilabili anche se le due condizioni spesso coesistono, ma l'esistenza di una non comporta l'esistenza certa dell'altra.

Entrambe le condizioni sono però accertate attraverso delle valutazioni effettuate da commissioni mediche pubbliche, in particolare le commissioni INPS e le commissioni mediche ASL.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Istituto Nazionale Previdenza Sociale, [www.inps.it](http://www.inps.it)

La differenza sta nei diversi criteri sui quali si basa la valutazione medica, la valutazione per accertamento di invalidità va basata sulla capacità lavorativa o meno della persona. Mentre l'accertamento di una disabilità si basa su un presupposto ben diverso; infatti, le valutazioni mediche sono mirate ad accertare lo stato di gravità delle difficoltà sociali e relazionali.

Attraverso il riconoscimento dell'invalidità civile viene riconosciuta la riduzione della capacità lavorativa e la conseguente attribuzione di una percentuale, la percentuale è direttamente proporzionale alla riduzione della capacità lavorativa del soggetto; la capacità lavorativa viene valutata anche in base alla professione ed alle mansioni del soggetto sottoposto a tali valutazioni.

Per accertare lo stato di invalidità civile si valuta quindi la capacità residua del soggetto, questo sta a significare che la stessa limitazione può essere valutata come una invalidità civile più o meno grave anche a seconda della professione svolta, si valuta quindi il modo secondo il quale quella particolare patologia/menomazione influisce sullo svolgimento di una particolare professione.

Nella valutazione dell'invalidità civile non si presta molta attenzione alle difficoltà di un soggetto ad inserirsi nel contesto lavorativo, come avviene per l'accertamento della disabilità, ma viene prestata attenzione alla difficoltà di un soggetto di svolgere una professione.

Il concetto di disabilità è totalmente differente, disabilità descrive la condizione di difficoltà di inclusione, di svantaggio a livello sociale e relazionale. Si tratta quindi di una valutazione sociale e non meramente afferente al campo lavorativo. L'accertamento della disabilità comunque può permettere di accedere a vari servizi come quelli sociali o previdenziali ed agevolazioni di tipo fiscale.

Il riconoscimento di uno stato di disabilità ed invalidità lavorativa molto spesso coesiste, anche se ci possono essere situazioni in cui una grave disabilità non porta ad una invalidità civile riconosciuta. Non vi è nessun legame di tipo proporzionale o consequenziale tra le due.

L'invalidità civile è una forma di protezione, ci sono varie categorie che possono accedervi, in primis gli invalidi civili, poi i mutilati, i ciechi ed i sordi, ancora gli affetti da drepanocitosi o talassemia.

In Italia, per rientrare nella categoria di invalido civile si devono possedere delle percentuali di riduzione della capacità lavorativa almeno del 33% ovvero un terzo del totale. Le percentuali sono determinate attraverso una tabella determinata dal Ministro della salute il 5 febbraio 1992<sup>8</sup>. Le tabelle contengono tutte le patologie invalidanti per le quali lo stato riconosce una determinata percentuale.

Si sottolinea che tali tabelle dal 1992 ad oggi, 2022 sono rimaste invariate, non subendo alcuna variazione, nonostante il progresso scientifico e la scoperta di nuove patologie, non tutte le patologie vengono riconosciute come invalidanti, anche se possono causare una riduzione importante della capacità lavorativa, 30 anni di scoperte scientifiche ed avanzamento che però non si riflettono nell'aggiornamento delle suddette tabelle.

Nel caso di coesistenza di patologia plurime, le percentuali di invalidità non vengono definite attraverso una semplice somma, ma vanno seguiti dei criteri di calcolo ben definiti attraverso l'utilizzo di precise formule, le quali tendono a valutare la reale incidenza delle varie malattie. Oltre alla valutazione attraverso formule ben definite, incide in parte anche il giudizio personale della commissione giudicante, la quale può tenere conto di particolari condizioni soggettive e determinare una disabilità più grave o meno grave rispetto a quella desumibile dall'utilizzo delle tabelle e delle formule.

Nella seguente tabella vengono riportate le formule maggiormente utilizzate che permettono la valutazione di invalidità:

---

<sup>8</sup> D.m. 05/02/1992.

Ad ogni invalidità è assegnato un codice, le tabelle sono organizzate per gruppi anatomico-funzionali e per ogni menomazione indicata da tale tabella è indicata una percentuale di invalidità, la percentuale può essere un valore fisso o può essere compresa in un range definito, il valore fisso può anche variare secondo la discrezione della commissione medica incaricata della valutazione.

NB: le tabelle di invalidità in circolazione hanno valenza solo nel loro ambito di riferimento.

Tabella 1<sup>9</sup>: Formule utilizzate nel calcolo delle percentuali di invalidità

<b>Formula di Balthazar</b>	
Utilizzo:	Soggetto affetto da patologie plurime le quali colpiscono apparati corporei ben distinti tra loro.
Formula :	$IT = (IP1+IP2) - (IP1*IP2)$
Descrizione:	1) Calcolo delle percentuali desumibili dalle tabelle per ogni singola invalidità. 2) Somma delle singole percentuali e sottrazione del loro prodotto.
<b>Formula Salomonica</b>	
Utilizzo:	Patologie plurime che interessano lo stesso apparato.
Formula:	$IT = (ST+FP) / 2$
Descrizione:	1) calcolo delle singole percentuali per patologia. 2) somma tra media delle singole invalidità.
<b>Formula di Gabrielli</b>	
Utilizzo:	Patologie plurime che incidono in un apparato già menomato da una disabilità che non abbia relazioni con l'invalidità civile.
Formula:	$I = (A1-A2) / A1$
Descrizione:	A1 = il grado di invalidità A2 = grado di attitudine residuo dopo la nuova invalidità

Fonte: [www.osservatoriomalattieare.it](http://www.osservatoriomalattieare.it)

<sup>9</sup> Osservatorio Malattie Rare, [www.osservatoriomalattieare.it](http://www.osservatoriomalattieare.it)

Per il riconoscimento dell'invalidità si deve seguire un iter che può presentare delle tempistiche piuttosto lunghe.

Inizialmente il soggetto interessato deve far richiesta al proprio medico di base di un certificato introduttivo, il quale successivamente sarà inoltrato all'INPS, successivamente si passa ad inoltrare una domanda chiamata "domanda di accertamento sanitario" all'INPS, in seguito l'INPS dovrà provvedere a svolgere i dovuti accertamenti<sup>10</sup> del caso sullo stato di salute del richiedente.

Nel caso l'iter di accertamento porti ad un diniego è permesso tutelarsi con più strumenti ammessi dal nostro ordinamento.

In primis troviamo il ricorso amministrativo, il quale è ammesso solo se il diniego è causato da uno stato di assenza di requisiti di tipo amministrativo, quindi ad esempio la residenza o il reddito.

Un secondo strumento è il ricorso giurisdizionale, con questo strumento può essere promosso il controllo sul giudizio della commissione medica e quindi contestare le valutazioni mediche effettuate dai soggetti competenti. Il ricorso può essere effettuato entro e non oltre sei mesi dalla notifica del verbale.

Se le percentuali riconosciute vanno dal 74% al 100% il soggetto avrà diritto, se in possesso di tutti i requisiti, delle prestazioni economiche INPS.

Le suddette prestazioni economiche si dividono in più categorie in base alla percentuale di invalidità, si parte dall'indennità di accompagnamento per persone con bisogno di assistenza continua, all'assegno mensile per gli invalidi parziali, ovvero, con ridotta capacità lavorativa e in stato di bisogno economico, indennità mensile di frequenza per i minori invalidi al fine di facilitare l'inserimento scolastico e sociale e la pensione di inabilità per gli invalidi totali, ovvero con una inabilità lavorativa pari al 100%.

---

<sup>10</sup> La Commissione operante presso le aziende Usl ha il compito di svolgere le valutazioni in oggetto. La sua composizione varia a seconda del tipo di valutazione da esercitare. Per l'accertamento di minorazioni civili le commissioni sono composte da un medico specializzato in medicina legale e da altri due medici di cui uno specializzato in medicina del lavoro, per l'accertamento invece di disabilità, la commissione è la medesima rispetto a quella dell'invalidità, sono presenti però un operatore sociale e un operatore competente negli specifici casi da esaminare. La differente composizione è giustificata dalle diverse finalità.

L'aspetto legato alla previdenza sociale non verrà ulteriormente approfondito dal presente lavoro, in quanto esso si concentra sull'aspetto dell'inclusione del lavoratore e sul superamento dell'approccio puramente assistenzialista che ha caratterizzato la normativa italiana per molti anni.

Oltre alle prestazioni economiche, sono previste anche altre agevolazioni per gli invalidi che abbiano percentuali inferiori al 74%. Infatti, dal 33% al 73% si accede ad assistenza sanitaria e forme di agevolazione fiscale, dal 46% si può accedere all'iscrizione nelle liste speciali dei centri per l'impiego ed assunzione agevolata, aspetto che sarà debitamente e ampiamente approfondito in seguito.

A differenza dell'invalidità civile, il riconoscimento della disabilità comporta solo agevolazioni fiscali<sup>11</sup>, lavorative e accesso a vari servizi come quelli sociali ma non i benefici economici sopradescritti.

Gli stati riconosciuti di invalidità/inabilità/disabilità possono essere soggetti in ogni caso a revisione se è prevista una scadenza; quindi, ci si deve sottoporre a successivi accertamenti entro una data precisa e chiaramente indicata. Possono essere inoltre soggette ad aggravamento in data posteriore a quella dei primi accertamenti.

Per il riconoscimento della disabilità si seguono procedure differenti anche se molto simili a quelle afferenti al riconoscimento di invalidità; infatti, tale accertamento è una questione ben distinta, ma per chi volesse ottenere sia il riconoscimento di invalidità sia quello di disabilità la richiesta per i due accertamenti può essere effettuata nello stesso momento.

Durante il periodo pandemico dovuto al Covid, invece ha assunto una notevole importanza un altro termine: lavoratore "fragile", termine che può creare confusione in quanto può essere assimilato a qualche forma di disabilità, vediamo nel dettaglio quindi la definizione di fragile.

---

<sup>11</sup> Le agevolazioni comprendono detrazione per figli a carico portatori di handicap, detrazioni, agevolazioni, esenzioni sulle spese per veicoli e altri mezzi di ausilio e sussidi tecnici informatici, detrazioni per le spese riguardanti l'abbattimento di barriere architettoniche, deduzioni spese sanitarie e deduzioni e detrazioni per spese in assistenza personale ed altre agevolazioni.

Partiamo dal presupposto che la condizione di fragilità è una condizione temporanea strettamente legata al periodo di emergenza pandemica dovuta da Covid-19.

Rientrano nella categoria di lavoratori fragili tutti quelli che, a causa di determinate patologie insorte in precedenza o anche al momento dello stato emergenziale, presentano rischi elevati al momento della contrazione del virus. In particolare, è fragile colui che rientra nelle categorie delineate dall'art. 26 del decreto "Cura Italia"<sup>12</sup>, quindi il lavoratore che presenta stato di immunodepressione, disabilità grave<sup>13</sup>, patologie oncologiche, chi sta svolgendo terapie salvavita. La fragilità è attestata o dal medico di base o dalle autorità sanitarie.

Il decreto riapertura<sup>14</sup> è stato convertito nella legge 52/2022, tale legge ha prorogato le misure di tutela riguardanti i lavoratori fragili, infatti il lavoratore fragile e il genitore di figli con fragilità, ove possibile, ha il diritto di lavorare in smart working, la proroga è stata fino al 30 giugno 2022, se il lavoro agile risulta essere incompatibile con la mansione del lavoratore allora esso, ove possibile, deve essere adibito a diverse mansioni con lo stesso inquadramento, se non è possibile in nessun modo il lavoro in modalità agile allora in quel caso le assenze dal lavoro vengono considerate alla pari di un ricovero ospedaliero ed è quindi prevista una indennità. È stato ulteriormente prorogato l'obbligo di sorveglianza sanitaria per questa categoria di soggetti, i datori di lavoro avevano l'obbligo di assicurare la Sorveglianza Sanitaria Eccezionale<sup>15</sup> fino al 31 luglio 2022, i lavoratori possono sottoporsi a visite mediche per adottare misure di protezione aggiuntive.

Non si escludono ulteriori proroghe, soprattutto in vista del periodo autunnale ed invernale.

---

<sup>12</sup> D.l. 187/2020, art.26, comm. 2 bis, convertito con modificazioni in l. n. 27/2020.

<sup>13</sup> L. 104/92, art. 3, comm. 3.

<sup>14</sup> D.l. 24/22.

<sup>15</sup> L'attività si sostanzia in una visita ai lavoratori che sono ritenuti fragili.

### 1.3) Concezione di disabilità negli altri stati

Nonostante l'Europa abbia largamente partecipato alla definizione delle linee guida da seguire a riguardo le politiche inerenti alla disabilità, permangono ancora delle differenze di visione e di concezione della parola disabile.

Facendo dei brevi esempi:

In Francia, fin dai primi dopo guerra la sensibilità ai temi crebbe notevolmente e si introdusse la prima legislazione in materia già dagli anni Cinquanta.

Il primo atto normativo di notevole importanza fu emanato nel 2005 (legge 102 del 11 febbraio 2005)<sup>16</sup>, in questa legge emerge la necessità di una inclusione a 360° del disabile nella società.

Il Codice del Lavoro francese definisce lavoratore disabile «qualsiasi persona le cui capacità di ottenere o mantenere un impiego sia effettivamente ridotta come risultato di un'alterazione di una o più funzioni fisiche sensoriali o cognitive»<sup>17</sup>.

Come per l'ordinamento italiano anche per quello francese il riconoscimento di tale stato è subordinato ad una procedura ben definita.

In Germania invece nel 2001 è avvenuta una importantissima riforma del diritto del lavoro e sicurezza sociale<sup>18</sup>, essa inserisce nuove disposizioni sul reinserimento e la tutela dei lavoratori disabili<sup>19</sup>.

La peculiarità della Germania riguarda l'esistenza di due tipi di condizioni che possono ottenere l'accesso alle protezioni previste dalla legge.

---

<sup>16</sup> L'art. 2 prevede che «costituisce un handicap, ai sensi della presente legge, qualsiasi limitazione dell'attività o restrizione della partecipazione alla vita nella società subita nel suo ambiente da una persona a causa di un deterioramento sostanziale, duraturo o definitivo. Uno o più danni fisici, funzioni sensoriali, mentali, cognitive o psichiche, di un handicap multiplo o di un disturbo di salute invalidante».

<sup>17</sup> L. 5-1213 del Codice del Lavoro francese.

<sup>18</sup> Riforma inserita nel *Sozialgesetzbuch IX*.

<sup>19</sup> S. D'ASCOLA, *Disabilità e diritto del lavoro: istantanee dall'Italia e dall'Europa seminario internazionale di diritto comparato del lavoro — Pontignano xxxiii "disability and work"* in Associazione italiana di diritto del lavoro e della sicurezza sociale annuario di diritto del lavoro, n.35, 2016, p. 440 ss.

Esiste infatti la disabilità, condizione necessaria e sufficiente per accedere alle previsioni antidiscriminatorie previste dall'ordinamento e la disabilità grave, il presupposto per poter rientrare nella categoria è il possesso di percentuali di disabilità che vanno oltre il 30% ed in alcuni casi oltre il 50%, allora in tal caso, oltre ad avere accesso alla tutela antidiscriminatoria, si potrà avere accesso anche alle previsioni lavoristiche del codice sociale, si sottolinea inoltre, che le autorità che si occupano del riconoscimento dei due stati sono differenti.

Secondo la legge spagnola la definizione di disabilità invece si basa su due elementi, ovvero una limitazione a livello fisico, cognitivo, intellettuale o sensoriale e secondariamente la lunga durata di essa.

In Spagna un lavoratore viene considerato disabile quando possiede un grado di disabilità almeno pari al 33%, grado ottenuto dalla graduazione previste dalle leggi.

In Austria invece la definizione di lavoratore disabile risulta essere legata alla lunga durata di una invalidità che può essere cognitiva, psicologica e fisica, questa invalidità deve impedire la piena partecipazione al mondo del lavoro.

Dopo aver fatto dei brevi approfondimenti sulla percezione di disabilità nei vari paesi si può notare come non esista una definizione univoca, basti pensare che in un singolo ordinamento possono coesistere diverse definizioni, si possono però notare degli elementi ricorrenti utilizzati da diversi ordinamenti.

Innanzitutto, quando si parla di diritto e disabilità si notano tre campi di applicazione delle leggi, ovvero la disciplina del rapporto di lavoro, che interessa a noi, norme che riguardano la tutela antidiscriminatoria ed in fine norme che riguardano l'ambito inerente alla sicurezza sociale.

In aggiunta, vengono quasi sempre utilizzati due approcci per definire la disabilità: uno prettamente medico, approccio ancora utilizzato per individuare i soggetti destinatari delle norme di sicurezza sociale; mentre il secondo approccio è quello sociale, che viene utilizzato prevalentemente nell'ambito del diritto antidiscriminatorio.

C'è da precisare che il secondo approccio, ovvero quello sociale, è sempre maggiormente utilizzato, anche l'Italia sta andando verso un riconoscimento di disabilità fondata sul secondo approccio.

Per quanto riguarda l'UE ed in particolar modo la corte di giustizia UE, l'approccio più valorizzato è sicuramente il secondo, ovvero quello sociale.

Ai fini lavoristici in quasi tutti gli ordinamenti il lavoratore considerato affetto da disabilità possiede diverse caratteristiche, in particolar modo esso risulta affetto da una menomazione, la quale può essere di vario genere come fisico o mentale, cognitivo, biologico o sensoriale oppure utilizzando termini più recenti: "menomazioni di tipo bio-psico-sociale", termine che racchiude varie aree nelle quali la menomazione può causare difficoltà.

In quasi tutti i paesi la sussistenza della menomazione e la definizione della gravità di essa è basata su degli elenchi che contengono liste di tutte le possibili menomazioni, ciascuna associata ad una percentuale o un punteggio, proprio come avviene nell'ordinamento italiano. Tale elenco non risulta essere tassativo, in quanto molte volte la disabilità è determinata anche in base a dei pareri di tipo soggettivo appartenenti alle autorità designate all'accertamento, a parte nel caso della Spagna nella quale l'elenco è espressamente tassativo.

Un altro elemento da tenere in considerazione è il contesto; una persona può essere definita disabile o meno a seconda dei diversi contesti.

Infatti, vi sono diversi ambiti della vita, non solo l'ambito lavorativo, ma anche quello della formazione e delle attività di partecipazione alla società. La legge in questo caso valuta tutte le varie circostanze e procede ad una valutazione dei rischi e delle difficoltà riscontrabili dalla persona disabile in quel determinato contesto piuttosto che un altro.

L'ultimo elemento che viene considerato per individuare una condizione di disabilità è quello temporale, ovvero quello della durata della determinata condizione.

Infatti, negli ordinamenti vengono spesso utilizzati termini come "permanente" o "stabile" come in Italia, alcuni ordinamenti invece delimitano un preciso limite

temporale che può andare da 6 mesi come ad esempio per la Germania, fino a 2 anni come, ad esempio, per i Paesi Bassi.

Va sottolineato il fatto che da assistenzialismo pian piano si sta passando ad un concetto di pura inclusione, in particolar modo in Italia gli approcci adottati per lungo tempo sono stati quelli di puro assistenzialismo, ed ancora oggi i dati che si riferiscono all'inserimento dei disabili nel lavoro sono inferiori alla media europea. I potenziali lavoratori disabili vennero considerati solo come oggetti di programmi assistenzialistici e non come soggetti di diritto, ora la concezione è ben diversa e in termini di politiche e leggi si sono fatti passi da gigante, infatti non si ritiene che ciò che debba essere corretto sia la disabilità dell'individuo, ma bensì l'ambiente che circonda gli individui che può essere adattato, una disabilità permanente e grave generalmente non si può rimuovere, mentre gli ostacoli che si trovano nell'ambiente circostante sì. La riduzione dell'interazione con l'ambiente sociale è la normalità per chi è affetto da disabilità.

Ogni persona dovrebbe avere pari opportunità rispetto agli altri di partecipare in maniera attiva ed equa nella società e quindi anche al mondo del lavoro.

Quindi riassumendo il concetto la disabilità secondo la più recente concezione si conclude che essa è vista come una "cattiva interazione" tra l'individuo e l'ambiente sociale, la disabilità sta nell'ambiente disadatto a garantire la libertà, uguaglianza di tutti gli individui e giustizia sociale. Il termine handicap è andato in disuso a causa della sua più comune connotazione negativa.

## 1.4) Approfondimento sulla discriminazione

Ci si è più volte riferiti all'approccio antidiscriminatorio senza definire cosa si intenda per discriminazione vera e propria.

Dopo aver chiarito il concetto di invalidità e disabilità si chiarisce di seguito il concetto di discriminazione.

Per discriminazioni si intendono tutti quei comportamenti volti a trattare in modo diseguale situazioni che dovrebbero essere trattate in modo paritario, come si può evincere la discriminazione può assumere molteplici declinazioni e sfaccettature.

I soggetti interessati sono tutti i lavoratori dai subordinati a quelli autonomi; invece, il soggetto attivo può essere il datore di lavoro sicuramente, ma anche altri soggetti, come ad esempio i colleghi.

I casi più frequenti di discriminazione possono riguardare:

- Discriminazioni basate sull'età;
- Orientamento sessuale;
- Genere;
- Disabilità;
- Convinzioni politiche/religiose/sindacali;
- Origine etnica;
- Caratteristiche fisiche.

L'elenco non è esaustivo, comprende solo alcune fattispecie e oltretutto l'elenco dei casi di discriminazione è in costante mutamento ed aggiornamento.

Vi sono però delle eccezioni<sup>20</sup>, invero, determinate discriminazioni (in particolare quelle basate su convinzioni personali, politiche, religiose), non costituiscono forme di discriminazione se vengono ritenute fondamentali per lo svolgimento di alcune attività; in aggiunta sono fatte salve le disposizioni che prevedono diversi trattamenti in base all'età.

La discriminazione sicuramente può colpire in vari ambiti, ma chi risulta avere qualche forma di disabilità risulta maggiormente colpito anche quotidianamente, per di più spesso si assiste ad una discriminazione doppia o addirittura multipla, questo soprattutto per le donne disabili, che presentano una doppia discriminazione ed hanno più difficoltà rispetto all'uomo nell'entrare nel mercato del lavoro.

---

<sup>20</sup> D.lgs. 216/2003 art. 3, comm. 3.

Il soggetto affetto da varie forme di disabilità può venire discriminato in diversi ambiti; fin da piccolo nel contesto scolastico si possono provare forme di discriminazione che possono portare il bambino/il ragazzo ad un abbandono degli studi e quindi una situazione di svantaggio nel momento di ricerca di un impiego e più in generale nel contesto lavorativo e sociale.

Il concetto di discriminazione è molto ampio, infatti può comprendere sia attacchi fisici, molestie e sia atteggiamenti svalutanti e preclusivi.

Si possono innanzitutto dividere le discriminazioni in due categorie<sup>21</sup> alle quali si aggiunge il concetto di molestia.

Vi è una forma di discriminazione chiamata indiretta<sup>22</sup>, ovvero quando la persona affetta da disabilità risulta svantaggiata perché non sono applicate misure che tengano conto della sua disabilità e viene riservato un trattamento neutro (ad esempio il mancato adattamento di un atto o di una prassi): ovvero misure che non tengono conto delle diverse necessità e delle difficoltà; questo tipo di discriminazione si riscontra anche quando vi è il rifiuto di mettere in atto quelle modifiche ed adattamenti che si ritengono necessari in virtù della condizione di disabilità in modo da garantire all'individuo il pieno godimento dei propri diritti con il presupposto che tali adattamenti non impongano un carico sproporzionato ed eccessivo.

La discriminazione diretta avviene invece quando le persone disabili si trovano in una condizione di netto svantaggio rispetto ad una persona non disabile, per dei comportamenti concreti ed attuali volti a ledere la parità di trattamento.

Da notare che si ha discriminazione quando vi è l'elemento oggettivo di discriminazione a prescindere dall'elemento soggettivo, quale l'intento soggettivo discriminatorio.

Poi si possono riscontrare anche casi di molestie, quando le persone disabili sono offese da parole o da azioni offensive che possono essere dolorose o addirittura umilianti, comportamenti che violano la dignità e la stessa libertà di una persona. Va effettuata

---

<sup>21</sup> Direttiva 2000/78/CE attuata in Italia con il d.lgs. 216/2003.

<sup>22</sup> EPRS, Servizio Ricerca del Parlamento europeo, *I principi di eguaglianza e di non discriminazione, una prospettiva di diritto comparato*, 2020, [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)

una valutazione per determinare se la molestia sia tale da essere considerata come un comportamento discriminatorio o meno, le valutazioni vanno sia effettuate mettendosi dal punto di vista del disabile, ovvero il soggetto che potrebbe essere colpito da discriminazione, sia considerando se quel determinato comportamento da giudicare sia “la normalità” in quanto causato da prassi o consuetudini abitualmente utilizzate in quell’ambiente.

Anche l’ordine impartito da terzi di esercitare qualsiasi forma di discriminazione è considerato un comportamento discriminante e quindi contrario all’ordinamento.

I casi di discriminazione per un soggetto affetto da disabilità che si avvicina al mondo del lavoro possono essere molteplici.

Si parte anzitutto dal caso in cui ci possa essere una qualche forma di discriminazione nello svolgimento del percorso di studi, come sopra accennato, facendo un paio di semplici esempi: determinati percorsi di studio possono prevedere la frequenza obbligatoria e non tengono in considerazione le esigenze dello studente, oppure il fatto che non sempre viene utilizzato il materiale didattico adatto al tipo di disabilità, se il personale docente e collaboratori non sono formati adeguatamente in materia o se non sono messe a disposizione abbastanza risorse per permettere una corretta integrazione nell’ambito scolastico. Nel percorso formativo le discriminazioni però arrivano anche dai compagni di classe i quali, essendo bambini o ragazzi, non hanno la concezione di cosa sia giusto o sbagliato e dicono ciò che pensano senza filtri, molte volte l’abbandono degli studi può essere causato da comportamenti discriminatori attuati da parte di compagni di classe.

La discriminazione, inoltre, si può anche verificare nei casi di ricerca di lavoro, quando si riscontra la mancanza di una adeguata rete di servizi che possa in qualche modo aiutare il disabile ad avvicinarsi al mondo del lavoro, oppure i servizi esistono ma gli operatori non sono adeguatamente qualificati.

La discriminazione può riscontrarsi anche nella fase della selezione, ovvero quando il candidato ha già avvicinato al mondo lavorativo ed è alla fase seguente che prevede la selezione del candidato ideale tra vari candidati, in questa fase certe tipologie di disabilità sono fortemente discriminate rispetto ad altre. La tendenza degli ultimi anni

da parte del centro per l'impiego è stata quella di prediligere personale con patologie "stabilizzate" e non con patologie destinate a degenerare nel corso del tempo, escludendo maggiormente anche le persone che presentano delle disabilità intellettive e psichiche.

Anche nei concorsi pubblici si possono verificare tutt'oggi discriminazioni, in quanto si evidenziano ancora errori riguardanti il mal utilizzo degli ausili previsti dalla legge, e modalità dello svolgimento dei concorsi pubblici che risultano inadeguate in particolar modo per persone che riscontrano disabilità intellettive.

Ed in ultima abbiamo le discriminazioni nel luogo di lavoro, dei semplici esempi possono essere delle limitazioni sulla progressione di carriera, discriminazioni immotivate sulla scelta della sede, il licenziamento immotivato (tutti temi che saranno appropriatamente approfonditi in seguito).

Una forma di discriminazione può essere rappresentata dal mobbing, qualsiasi persona può essere vittima di una condizione di mobbing nell'ambiente lavorativo, sicuramente chi è affetto da disabilità è più soggetto ad incappare in una simile condizione.

Sfortunatamente in alcuni casi risulta parecchio complesso recuperare delle prove che possano chiaramente dimostrare che il mobbing subito sia effettivamente dovuto alla condizione di disabilità

Presupposto per il riconoscimento della situazione di mobbing sono quindi aggressioni o persecuzioni di carattere psicologico, ma anche la frequenza di questi comportamenti. Deve anche insorgere una riduzione dell'autostima della vittima e l'insorgenza delle problematiche psico-fisiche (ad esempio emersione di forme di depressione). Non sempre è facile dimostrare il nesso causale tra le conseguenze psicofisiche e la condotta persecutoria.<sup>23</sup>

Il danno causato dalla condotta persecutoria in questione può essere diviso in varie categorie: il danno morale si può definire come l'insorgenza di ansie e sofferenze a livello psichico che possono danneggiare l'integrità psico-fisica della vittima delle aggressioni,

---

<sup>23</sup> Senato della Repubblica: [www.senato.it](http://www.senato.it)

abbiamo poi i danni di tipo biologico, in cui l'integrità fisica o psichica è violata ed essa è medicalmente accertabile e in ultima si ha il danno di tipo patrimoniale.

La prova deve sempre essere fornita dal lavoratore, il reperimento però di suddette prove risulta spesso difficile, per varie cause come la riluttanza dei colleghi. Il datore di lavoro invece dovrà anche esso provare che gli elementi emersi non costituiscono una effettiva violazione degli obblighi e che non c'è stata alcuna intenzione di discriminare il lavoratore.

La discriminazione sicuramente è causata dal pregiudizio, dagli stereotipi, un passo per eliminare le discriminazioni potrebbe essere fatto facendo in modo di eliminare i pregiudizi che per secoli hanno caratterizzato la società.

Come eliminare il pregiudizio? Attraverso l'informazione, informazione che porta alla comprensione, comprensione del tipo di approccio da attuare, comprensione del dolore sia psicologico e fisico che comporta la disabilità e comprensione del dolore che si può scatenare dall'emarginazione e dalla discriminazione.

La diffusione di una cultura che abbia a cuore la divulgazione di conoscenze in materia, è essenziale per il superamento di stereotipi e preconcetti.

Tra gli effetti reali della discriminazione si può individuare, come detto prima, sicuramente la difficoltà di inserimento nel mondo lavorativo, che risulta molto elevata, infatti i dati parlano chiaro: le persone affette da forme di disabilità grave presentano un grado di disoccupazione elevatissimo rispetto a chi non soffre di alcuna disabilità.

A rendere il rischio di disoccupazione maggiore è anche la presenza di bassi livelli di istruzione, un'altra conseguenza della discriminazione a livello di formazione ed istruzione.

In Italia, in particolar modo in alcune regioni, le difficoltà di inserimento sono ancora più marcate a causa della mancanza di adeguate reti per la ricerca di lavoro.

A che cosa può portare la discriminazione in termini di danni psicologici?

Al centro della questione antidiscriminatoria si trova la tutela della dignità umana, una piccola forma di discriminazione in qualsiasi ambito della vita del disabile, in particolar

modo nell'età più tenera potrebbe causare delle conseguenze disastrose nella vita della persona, la quale, essendo talvolta fragile potrebbe non saper reagire alle discriminazioni o potrebbe reagire in modo esagerato.

Un aspetto interessante da tener conto oltre che alle disparità di trattamento di fatto causate dalla discriminazione, vi è anche l'aspetto dei risvolti psicologici, come ansia sociale, disturbi post traumatici da stress, distorfa corporea, depressione anche in forme severe, perdita di autostima, autoisolamento sociale e molte altre conseguenze.

## 1.5) Fonti internazionali

### 1.5.1) Convenzione OIL

Tra i primi e i più importanti documenti riguardanti il tema disabilità e lavoro troviamo la Convenzione OIL n. 159/1983.

La convenzione è un trattato internazionale, che viene ratificato dagli Stati membri, una volta fatto i principi da essa sanciti devono essere convertiti in norme all'interno dei singoli stati.

Oltre le convenzioni si trovano anche delle raccomandazioni, le quali sono a supporto delle convenzioni.

Questo è considerato come il primo strumento con notevole rilievo a livello internazionale<sup>24</sup>. La data è 1983, anno in cui l'Organizzazione internazionale del lavoro approva la convenzione n. 159 in questione: "Convenzione sul reinserimento professionale e l'occupazione", la convenzione è accompagnata dalla raccomandazione n. 168.

Chiariamo il ruolo attuale dell'OIL, essa è l'Agenzia delle Nazioni Unite ed ha una funzione normativa per ciò che riguarda le norme internazionali riguardanti il lavoro, ha

---

<sup>24</sup>R. NUNIN, *Disabilità, lavoro e principi di tutela nell'ordinamento internazionale* in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, fascicolo 4, 2020, p. 879 ss.

iniziato ad operare dal 1919 sviluppando diverse norme di interesse internazionale, le quali si proponevano di arrivare a delle condizioni di lavoro dignitose e il raggiungimento del benessere sociale.<sup>25</sup>

La convenzione n. 159 entra in vigore il 20 giugno 1985 e risulta divisa più sezioni dedicate ognuna a diverse tematiche.

La prima parte composta dall'art. 1 si occupa delle definizioni del concetto di persona disabile e dei suoi campi di applicazione.

La definizione di disabilità è ancora lontana da quella adottata attualmente; infatti, secondo la convenzione la definizione di persona disabile risulta la seguente: «qualsiasi persona le cui prospettive di reperire e di conservare un impiego adeguato, nonché progredire professionalmente, sono notevolmente ridotte a causa di un handicap fisico o mentale debitamente riconosciuto».

Bisogna considerare che la definizione comprendeva le categorie di disabili definite dall'Organizzazione Mondiale della Sanità nel 1980<sup>26</sup>, tale documento si occupa di classificare le patologie e considera anche le conseguenze con una visione bio-medica delle varie patologie, non considera a pieno l'impatto sociale, la classificazione ha previsto in oltre una distinzione tra varie forme di svantaggio:

- menomazione: vista come perdita o anormalità che può risultare essere permanente o transitoria;
- disabilità: «qualsiasi restrizione o carenza della capacità di svolgere un'attività nel modo e nei limiti ritenuti normali per un essere umano»;
- handicap: è visto come una situazione di svantaggio causata da varie tipologie di menomazione e disabilità.

---

<sup>25</sup> Organizzazione internazionale del lavoro, [www.ilo.org](http://www.ilo.org)

<sup>26</sup> Classificazione internazionale delle menomazioni, delle disabilità e degli handicap 1980 (ICIDH), pubblicato dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS). Nel 1997 la classificazione precedentemente effettuata risultava ormai obsoleta e superata, perciò l'OMS elaborò una seconda classificazione: "Seconda classificazione internazionale delle menomazioni, delle disabilità e degli handicap", questa classificazione utilizzava dei criteri sociopolitici, quindi l'accessibilità all'ambiente sociale e ai servizi. Successivamente nel 2001 l'approccio mutò ancora con la Classificazione internazionale del funzionamento della disabilità e della salute, questo integra sia la visione bio-medica che quella sociopolitica.

La classificazione del 1980 presenta dei limiti, come il fatto di descrivere la persona affetta da disabilità in termini negativi “non ha una determinata abilità, quindi automaticamente non è capace”, questa accezione può ostacolare ancora di più l’integrazione, non valorizza le diversità.

Come risulta evidente, nella definizione non vengono considerate le interazioni tra le condizioni del disabile e l’ambiente circostante, considerazione che invece oggi risulta essere fondamentale.

La parte seconda è invece composta dagli articoli dal 2 al 5 e riguarda i principi che ogni stato membro deve applicare.

L’art. 2 precisa che ogni stato deve realizzare e modificare periodicamente una politica volta a facilitare il reinserimento dei disabili.

L’art. 3 invece definisce l’obiettivo che devono avere tali politiche, ovvero : garantire che misure adeguate di reinserimento professionale siano accessibili a tutte le categorie di persone disabili e promuovere le possibilità d’impiego delle persone disabili sul mercato libero del lavoro.

L’art. 4 tratta il rispetto del principio di uguaglianza e di pari opportunità, nel ribadire il principio di uguaglianza si pone l’accento anche sull’importanza dell’uguaglianza di genere. La disabilità e l’essere donna sono visti come un doppio svantaggio e in effetti, guardando i dati afferenti all’occupazione delle donne disabili si nota che in termini percentuali vi è una minore occupazione delle donne disabili rispetto l’uomo disabile.

L’art. 5 risulta avere una grande importanza ai nostri fini; infatti, l’articolo prevede la realizzazione di politiche che mirino all’inclusione nel mondo lavorativo e promuove la creazione di organizzazioni rappresentative dei lavoratori disabili. Un buon esempio di realizzazione di questo indirizzo proviene dalla Germania, stato in cui assume un ruolo fondamentale la figura di Rappresentate dei disabili gravi, il quale viene eletto secondo un procedimento democratico .

Un altro tema trattato dall’OIL in questa convenzione è quello dei servizi da predisporre a sostegno dell’inserimento nel mercato lavoro delle persone disabili, viene chiarito che

gli stati debbano impegnarsi a predisporre servizi di orientamento, formazione professionale e di collocamento.

Inoltre, si introduce il concetto di “misura di adattamento” nell’art. 7, il quale afferma che devono essere promossi gli adattamenti necessari se possibile. Tuttavia, la convenzione si limita a definire le misure da attuarsi come “adeguate”, solo successivamente con la raccomandazione n. 168/1983 si è definito in modo più esauritivo il concetto; la raccomandazione specifica cosa si possa intendere per adattamento ragionevole: «L’adattamento ragionevole ha diverse sfere di applicazione, infatti esso può incidere sulla predisposizione del luogo di lavoro, quindi sul così chiamato “*job design*”, è un adattamento che riguarda quindi sia i mezzi per il lavoro, quindi macchinari e strumenti, ma anche adattamento del luogo di lavoro e dell’organizzazione stessa del lavoro».

I concetti descritti dalla raccomandazione si avvicinano a quelli di ragionevoli accomodamenti che conosciamo oggi e che verranno in seguito approfonditi.

Gli obiettivi di questi accorgimenti sono molteplici, infatti si vuole raggiungere la salute e la sicurezza sui luoghi di lavoro e si vogliono eliminare tutti i fattori che possono causare situazioni di discriminazione o difficoltà d’inserimento.

L’art. 8 invece mette in luce un problema che in Italia è ben diffuso, ovvero le differenze di natura territoriale, nelle zone più isolate o rurali, nelle quali le opportunità lavorative non sono molte, i servizi di inserimento dovrebbero essere potenziati, ma in Italia è proprio in questi luoghi che si trovano i servizi meno efficienti purtroppo.

Nell’art. 9 invece si definisce l’impegno che ogni stato membro deve mettere in pratica, ovvero fornire del personale competente e qualificato, il quale si occupi di formazione, sviluppo di servizi, collocamento ed impiego.

Come già detto in precedenza la definizione data dall’OIL di disabilità risulta ormai superata, non in linea con le evoluzioni della società odierna.

## 1.5.2) La convenzione ONU

L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite già nel 1975 ha emanato la "Dichiarazione sui diritti delle persone disabili"<sup>27</sup>, uno dei primi documenti in cui si promuove il concetto di uguaglianza ed accessibilità. Negli anni successivi l'ONU continua a porgere la sua attenzione sul tema disabilità, nel 1982<sup>28</sup> ha varato un catalogo contenete linee guida per attuare politiche attive a favore dei soggetti disabili. Nel 1993<sup>29</sup> prevede di costituire un comitato di esperti per monitorare e diffondere la conoscenza in quest'ambito.

Successivamente, il 13 dicembre 2006, l'ONU origina la "Convenzione sui diritti delle persone disabili", essa assume un elevato impatto in ambito internazionale e presenta delle nozioni e visioni della disabilità più vicine a quelle assunte dalla società odierna.

La convenzione, entrata in vigore ufficialmente nel maggio del 2008, tratta diversi temi, in particolare, l'art. 27 della convenzione ONU tratta temi riguardanti l'occupazione e il lavoro, l'intento è quello di coinvolgere gli stati membri e impegnarli nella realizzazione di misure legislative con il fine di perseguire diversi obiettivi.

Anzitutto uno degli obiettivi cardinali risulta quello della tutela antidiscriminatoria, presente anche nella convenzione OIL ma declinata in modo diverso; infatti, si tratta di una tutela in ogni ambito del processo di approccio al mondo del lavoro e di integrazione nella società.

Altri obiettivi che si possono riscontrare sono:

- La promozione dell'uguaglianza ed equità per quanto riguarda le pari opportunità e le condizioni lavorative;
- Equità ed uguaglianza nell'esercizio dei propri diritti sindacali e di lavoratori;
- Promozione dell'imprenditorialità e promozione delle opportunità di avanzamento in carriera;
- Favorire l'inserimento dei disabili nel pubblico impiego;
- Promozione di programmi di inserimento orientati alla formazione professionale.

---

<sup>27</sup> Risoluzione n. 3447 del 9 dicembre 1975.

<sup>28</sup> Programma mondiale di azione per le persone con disabilità.

<sup>29</sup> Risoluzione per la definizione di regole comuni sulle pari opportunità delle persone disabili.

Nella stessa convenzione viene riconosciuta la dinamicità del concetto di disabilità, ed essa viene descritta con le seguenti parole «è il risultato dell'interazione tra persone con menomazioni e barriere comportamentali ed ambientali, che impediscono la loro piena ed effettiva partecipazione alla società su base di uguaglianza con gli altri» «si tratta quindi di un costrutto relazionale, che tocca tutti gli ambiti della vita pubblica e privata e che esige l'abbandono dell'approccio medico».

Nell'art. 1, secondo comma vengono definite propriamente persone disabili «coloro che presentano durature menomazioni fisiche, mentali, intellettive o sensoriali che, in interazione con barriere di diversa natura, possono ostacolare la loro piena ed effettiva partecipazione nella società su una base di uguaglianza con gli altri».

Non si parla più quindi solo di menomazioni e delle difficoltà che esse causano in quanto tali, ma emerge anche l'importanza del contesto nel quale ci si trova, il contesto individuato è la società e l'impossibilità di partecipare attivamente in essa.<sup>30</sup>

Un'altra definizione che risulta essere vicino alla concezione moderna di disabilità è quella di accomodamento ragionevole, l'art. 2 della convenzione precisa il significato di accomodamento ragionevole: «le modifiche e gli adattamenti necessari ed appropriati che non impongano un onere sproporzionato o eccessivo. Adottati ove ve ne sia necessità in casi particolari, per garantire alle persone con disabilità il godimento e l'esercizio, su base di uguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali».

L'accomodamento, quindi, deve essere una soluzione che mira all'ottenimento di una uguaglianza di tipo sostanziale, creata in modo sartoriale su ogni individuo, valutando le attitudini e le difficoltà di esso e l'ambiente circostante, non deve essere scambiato con l'accessibilità; difatti, essa riguarda una generalità di individui e non il singolo individuo o la singola situazione come nell'accomodamento, nella società esistono degli standard generali legati all'accessibilità, spesso anche disciplinati dalla legge.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, [www.lavoro.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.lavoro.gov.it)

<sup>31</sup> D. FERRI, *L'accomodamento ragionevole per le persone con disabilità in Europa: da Transatlantic Borrowing alla Cross-Fertilization* in dir. pubb. comp. eur, fascicolo 2, 2017, p. 381 ss.

Tale definizione però non dà delle precisazioni su cosa potrebbe essere in concreto un accomodamento ragionevole sul luogo di lavoro, delinea i principi e lascia all'interpretazione soggettiva, l'articolo lascia ai vari stati il compito di adottare i provvedimenti appropriati e la definizione delle misure necessarie.

Il diritto ad ottenere gli accomodamenti ragionevoli spetta alle persone con disabilità, ovvero tutti quella sfera di individui delineata nell'art. 1 della convenzione, se tale diritto viene negato si possono creare in questo caso delle situazioni di discriminazione. Si fa presente che il non adottare un accomodamento ragionevole equivale a causare una violazione del principio di uguaglianza.

Il termine ragionevole viene usato per sottolineare il fatto che l'accomodamento deve essere efficace, ma allo stesso tempo che non necessiti un onere sproporzionato rispetto ai benefici ottenibili, vantaggi e oneri devono essere bilanciati.

Gli interessi in gioco che devono essere posti nel piatto della bilancia, essi sono indubbiamente da una parte quelli dell'obbligato e dall'altra parte quelli della persona con disabilità.

Non vengono però definiti dei criteri o delle misure per valutare la proporzionalità o meno tra l'onere e il beneficio, anche questo è lasciato all'interpretazione soggettiva<sup>32</sup>.

Oltre che nell'art. 2 sopracitato, il termine accomodamento ragionevole viene citato in altri diversi articoli. Ad esempio, nell'art. 14 viene esaminato l'aspetto relativo a disabilità e detenzione e come l'accomodamento ragionevole debba essere utilizzato anche in questi casi nel luogo di detenzione al fine di tutelare la dignità delle persone in qualsiasi contesto.

---

<sup>32</sup> Esempio: Decisione HM. *Sweden* del comitato ONU sui diritti delle persone con disabilità (2011). In questo caso il comitato ribadisce il concetto di onere eccessivo. Il caso riguarda una signora svedese affetta da una malattia degenerativa alla quale era stata vietata la costruzione di una piscina all'interno della sua proprietà al fine di effettuare pratiche di idroterapia, in quanto non previsto dal piano regolatore del territorio. Il comitato in questo caso ha riconosciuto la violazione dell'art. 5 inerente alla non discriminazione, l'art. 19 inerente al diritto ad una vita indipendente ed inclusiva, art. 25 e 26, rispettivamente inerenti alla salute e alla riabilitazione. Il Comitato ha riconosciuto quindi che una deroga al piano regolatore non costituisca un onere eccessivo.

Anche nell'art. 24, articolo che parla del diritto all'istruzione, è nominato il ragionevole accomodamento applicato però al contesto scolastico e usufruibile da ogni studente che versa in stato di disabilità.

L'art. 27 invece che riguarda in maniera particolare i lavoratori, enuncia che negli stati facenti parte della convenzione sia nel settore pubblico, che in quello privato, il datore di lavoro risulta ricoperto dall'obbligo di adottare misure di ragionevole accomodamento a favore di tutti i lavoratori disabili che ne necessitano.

In tutti questi articoli non viene mai descritto nel concreto in cosa consista un accomodamento ragionevole, ne risulta quindi, come affermato dal Comitato ONU stesso, che ogni stato è dotato di una propria autonomia e discrezionalità.

Il momento nel quale l'accomodamento dovrebbe essere fornito però è chiarito dal comitato, infatti il dovere di adottare forme di accomodamento nasce nel momento in cui l'individuo disabile necessita di misure particolari, nel caso del datore di lavoro, l'obbligo nasce quando esso è messo a conoscenza, o secondo i principi di ordinaria diligenza avrebbe dovuto conoscere lo stato di disabilità e necessità del lavoratore, ovviamente in determinati casi vi è bisogno di una richiesta esplicita nel caso di disabilità che non risultano evidenti.

Per poter raggiungere tutti gli obiettivi vi è bisogno di coordinamento; infatti, le istituzioni dei singoli paesi aderenti devono dar vita al loro interno a delle commissioni con il compito di supporto al legislatore al fine di una corretta attuazione della convenzione. Successivamente l'ONU ha adottato al suo interno un Comitato, istituito dalla Convenzione, composto da esperti competenti in materia con il fine di vigilare sull'operato dei vari stati, inoltre possiede la facoltà di determinare linee guida e formulare raccomandazioni per chiarire quanto definito dalla Convenzione

## 1.6) Fonti Europee

La giurisprudenza europea è caratterizzata dalla coesistenza di varie fonti normative: quelle nazionali, sovranazionali e quelle internazionali.

L'ex Comunità europea ha elaborato un primo "programma di azione per l'integrazione occupazionale delle persone portatrici di handicap" solo nel 1974.

La prima svolta nell'unione si ebbe però con l'approvazione della "Strategia della Comunità europea nei confronti dei disabili" nel 1996. Il documento rappresenta una svolta in quanto l'Europa riconosce la disabilità come un suo ambito di policy, tale strategia non risultava essere vincolante, ma ha rappresentato il punto di partenza per lo sviluppo di una nuova concezione sociale della disabilità.

Nel 1999 entrò in vigore il trattato di Amsterdam, il primo trattato che prevede disposizioni in materia di handicap e che dà a pieno il potere, alla allora Comunità europea, di adottare misure contro ogni genere di discriminazione, il presente trattato prevedeva delle misure di armonizzazione del mercato europeo tenendo conto delle diverse esigenze dei portatori di disabilità, si tratta di una svolta in temi di diritto antidiscriminatorio.<sup>33</sup>

Un anno dopo, nel 2000, viene approvata la direttiva 2000/78/CE, la direttiva definisce i principi di parità di trattamento e di pari opportunità in termini di condizioni di impiego.

Sempre nel 2000 viene adottata la Carta dei diritti fondamentali dell'unione Europea, sono due gli articoli principali che trattano di disabilità, l'art. 21 che tratta del principio di non discriminazione, il quale vieta qualsiasi forma di discriminazione fondata su qualsiasi condizione che sia: razza, sesso, lingua, religione e qualsiasi discriminazione fondata sulla cittadinanza. L'art 26 che afferma invece che l'UE riconosce e rispetta i particolari diritti delle persone con disabilità, in particolar modo il diritto dei disabili ad ottenere delle misure che garantiscano la loro autonomia e inserimento sociale e professionale.

Nel 2009 entra in vigore un ulteriore trattato: il Trattato di Lisbona, La Carta dei diritti fondamentale dell'UE diventa parte integrante del trattato di Lisbona, il quale definisce il funzionamento dell'UE. Il trattato in questione ha determinato un aumento e rafforzamento dei poteri legislativi del parlamento europeo anche in tema di disabilità,

---

<sup>33</sup> W. CHIAROMONTE, *L'inclusione sociale dei lavoratori disabili fra diritto dell'Unione europea e orientamenti della Corte di giustizia in Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, Fascicolo 4, 2020, p. 903 ss.

resta invariato il testo del precedente art. 19 del TFUE; quindi, resta invariato il fatto che una delle competenze dell'unione sia quella di combattere le discriminazioni, la modifica che interviene non riguarda il principio ma la procedura legislativa necessaria per l'attuazione.

Il grande cambiamento introdotto dal trattato di Lisbona è quello di avere introdotto maggiori poteri al parlamento ed una procedura legislativa di tipo ordinario; in precedenza era solo il consiglio che poteva decidere con una preliminare consultazione del parlamento, ora il consiglio deve obbligatoriamente ottenere l'approvazione del parlamento stesso prima di legiferare.

Un'altra novità introdotta è stata quella della "clausola orizzontale di non discriminazione", la quale si trova nell'art. 10 del TFUE, la clausola presuppone una lotta alla discriminazione in tutte le politiche dell'UE.<sup>34</sup>

La Convenzione ONU precedentemente descritta possiede una notevole importanza anche in ambito europeo, in quanto l'UE ha partecipato attivamente alla fase di negoziazione, tale convenzione risulta essere la prima ad essere stata ratificata non solo dai singoli stati facenti parte l'UE, ma anche dall'intera Unione Europea.

La convenzione è entrata a tutti gli effetti a fare parte della giurisprudenza dell'Unione, specifica che le convenzioni possiedono un rango superiore ai trattati UE ma inferiore al diritto derivato.

Le disposizioni della Convenzione presentano però poca precisione e non determinano quindi effetti diretti nel diritto dell'unione, gli effetti sono subordinati ad atti emanati direttamente dall'UE in base ad una propria interpretazione. Come detto in precedenza non vi è una chiara direzione univoca ma è lasciato tutto alla mera interpretazione soggettiva.

L'Unione Europea si è sempre dimostrata attiva nell'ambito della disabilità e lo dimostra portando dei programmi pluriennali con tema disabilità, il primo è stato il "Piano di

---

<sup>34</sup> Sito ufficiale dell'Unione Europea, Eurlex, <https://eur-lex.europa.eu/>

azione europeo sulla disabilità (2004-2010)”, verranno in seguito esaminati gli ultimi due piani decennali adottati.

La strategia europea 2010-2020 si proponeva degli obiettivi molto ambiziosi e ha sollevato molte questioni attuali, dando un veloce sguardo al documento emerge che l’obiettivo della strategia è quella di creare un Europa senza barriere, una crescita sostenibile, soprattutto inclusiva ed una effettiva attuazione della convenzione ONU.

Nel concreto le principali azioni che si sono proposti di effettuare sono state:

- sensibilizzazione della collettività e anche delle stesse persone disabili, in modo che possano comprendere a pieno i propri diritti e i servizi messi a loro disposizione;
- sostegno finanziario attraverso vari fondi dedicati e anche attraverso canali di finanziamento ordinari;
- raccolta e monitoraggio delle statistiche inerenti, in modo da valutare l’eventuale efficacia delle misure attuate;
- attuazione dei meccanismi richiesti dalla convenzione ONU, in particolar modo facendo attenzione a quanto previsto dall’art. 33 della convenzione, il quale tratta delle modalità di coordinamento tra unione europea e stati e coordinamento tra la commissione e le istituzioni UE.

La strategia ha identificato ben otto ambiti di applicazione che vanno dall’accessibilità alla salute alla protezione sociale, ci si concentrerà però nell’ambito dell’occupazione e quello dell’istruzione e formazione, in quanto collegato all’ambito occupazionale.

Per quanto riguarda le politiche occupazionali l’UE ha puntato sul rinnovamento delle competenze e delle metodologie di lavoro, ha individuato problemi e proposto le relative soluzioni. Essa ha proposto, inoltre, di sostenere ed integrare le azioni compiute dai singoli stati elaborando politiche attive e mettendo a disposizione risorse provenienti dal Fondo sociale europeo.

Invece per quanto riguarda l’istruzione e formazione (fase fondamentale per un accesso paritario al mondo del lavoro), l’UE desidera combattere le situazioni di descolarizzazione. Attraverso le strategie “ET 2020” l’Unione sostiene le misure

nazionali che hanno come obiettivo l'eliminazione di barriere e l'accessibilità dell'educazione.

La strategia 2021-2030 per i diritti delle persone con disabilità si intitola : "Un'Unione dell'uguaglianza"<sup>35</sup>. Nella parte iniziale del documento viene esposto un quadro generale della situazione europea, si sottolineano i progressi effettuati negli anni precedenti, attribuibili in parte alla precedente strategia decennale, ma si sottolineano allo stesso modo la presenza di situazioni di disparità permanenti in vari ambiti della vita sociale. La pandemia ha aumentato la disuguaglianza e gli ostacoli, aumentando le problematiche di chi presenta disabilità, l'inclusione sociale durante la pandemia ha sicuramente registrato una battuta d'arresto e l'implementazione dei piani è stata messa in secondo piano per concentrarsi sulle politiche per il contenimento dell'emergenza sanitaria.

In questa strategia si pone molta attenzione sulle barriere esistenti, barriere spesso invisibili, ma invalicabili per chi soffre di disabilità. La parola chiave della strategia sicuramente risulta essere accessibilità.

Gli obiettivi più prossimi sono:

- Nel 2022 la creazione di Accessibile EU, un centro europeo di risorse, si tratterà di riunire tutte le autorità nazionali responsabili delle norme sull'inclusione ed accessibilità assieme ai migliori esperti e professionisti con lo scopo di informare e condividere conoscenze e di elaborare con il contributo di ciascuno delle strategie per permettano un movimento nella stessa direzione di ogni stato.
- Entro il 2023 la commissione si propone di individuare gli interventi necessari ad uniformare il mercato delle tecnologie assistive, in quanto esso è caratterizzato da una marcata eterogeneità tra stati per ciò che riguarda normative e certificazioni, l'eterogeneità in questione sicuramente non permette una piena competitività dei prezzi e non

---

<sup>35</sup> Sito ufficiale dell'Unione Europea, <https://ec.europa.eu/>

permette la libera circolazione di beni e servizi in un mercato che dovrebbe essere unico.

- Un altro punto sollevato è la difficoltà di spostamento tra uno stato ed un altro per motivi lavorativi o di studio, la ragione sta nel fatto che risulta difficile il riconoscimento della condizione di disabilità spostandosi tra stati, per questo si è pensato di introdurre un riconoscimento univoco che fosse riconosciuto in tutti gli stati per individuare l'invalidità delle persone, lo strumento in questione è una tessera europea di disabilità riconosciuta da tutti gli stati membri.<sup>36</sup>
- Ulteriori obiettivi significativi ai nostri fini sono sicuramente la promozione di una vita dignitosa ed indipendente anche dal punto di vista economico, entro il 2024 verrà presentato un quadro europeo di qualità per servizi sociali di eccellenza per le persone con disabilità.

Per gli anni a venire le iniziative da attuare sono varie ed eterogenee, in seguito verranno riportate le più significative:

- legiferare meglio (processo di elaborazione caratterizzato da maggiore tempestività e celerità);
- rafforzare le cooperazioni e il coordinamento a livello UE, questo significa maggiore attenzione alla collaborazione non solo con gli stati membri, ma anche con le autorità regionali e locali, in quanto all'interno dei vari stati vi sono enormi differenze territoriali (sarà istituita la piattaforma sulla disabilità per facilitare scambi e confronti e creare una rete di solida comunicazione tra vari enti ed istituzioni).

Per rendere realizzabile la strategia sono necessari i finanziamenti UE, vari fondi sono disponibili come ad esempio: Fondo sociale Europeo Plus, Fondo per una transizione giusta, Fondo europeo per lo sviluppo regionale. Oltre a ciò, l'UE fornisce sostegno finanziario a varie organizzazioni che si occupano di disabilità, facendo degli esempi si possono trovare organizzazioni come *Mental Health Europe*, Europa solidale, Forum europeo per la disabilità, ecc.

---

<sup>36</sup> Istituto Nazionale Previdenza Sociale, *Carta europea della disabilità - Disability Card*, [www.inps.it](http://www.inps.it)

Un approccio innovativo che si può trovare nel piano decennale è l'applicazione del concetto di "dare l'esempio", partire dalla commissione stessa per portare il cambiamento in tutti gli stati, la commissione adotterà una rinnovata strategia sulle risorse umane che permetta equità e inclusione.

Inoltre, grazie all'esperienza maturata nel decennio precedente nella raccolta di dati e statistiche che potessero dare un quadro sulla buona riuscita della strategia 2010-2020, sarà elaborato un modello più efficiente di raccolta ed elaborazione di dati statistici e saranno elaborati dei nuovi indicatori di disabilità.

L'impegno dell'Europa è grande e continuo anche nell'ambito della sensibilizzazione, ogni anno viene organizzata una conferenza nella giornata istituita dall'UE per le persone con disabilità ed è prevista una formazione per operatori giuridici e politici relativa alla legislazione a tema disabilità.

Altro punto è la promozione dello sviluppo di nuove competenze che permettano l'accesso a nuove forme di lavoro e in seguito promuovere l'accessibilità a posti di lavoro di qualità, solo attraverso una piena partecipazione ai luoghi di lavoro si può raggiungere una indipendenza economica, senza dubbio l'attuale direttiva sulle parità di trattamento facilita i disabili a godere dei propri diritti nell'ambito occupazionale, ma i risultati nel mercato del lavoro non sono ancora ottimali, la commissione invita gli stati membri a rafforzare i servizi per l'impiego ed agevolare imprenditorialità ed il lavoro autonomo.

## Capitolo 2) La tutela del disabile nel contesto italiano

### 2.1) La tutela del lavoratore disabile nella costituzione

Nella Costituzione Italiana non ci sono delle previsioni specifiche mirate alla tutela della persona disabile, o meglio, ci sono poche previsioni generiche che lasciano grande discrezione al legislatore per la loro applicazione: «Al di là di quanto espressamente previsto dall'art. 38, commi 1 e 3, con riguardo agli "inabili al lavoro" e ai "minorati", la Costituzione non opera alcun esplicito richiamo alla disabilità»<sup>37</sup> «Tuttavia, nonostante l'assenza nella nostra Carta costituzionale di una specifica previsione a tutela dei diritti delle persone con disabilità, non v'è dubbio che queste ultime sono "titolari" di tutte le situazioni soggettive garantite in generale dalla Costituzione».<sup>38</sup>

L'ordinamento tutela la persona in quanto umana, si tratta della tutela della totalità degli individui umani e riconosce che in quanto umani si possono presentare delle differenze o debolezze, per questo il sistema costituzionale difende i diritti fondamentali; i due principali sono il diritto all'eguaglianza e alla libertà, i quali vengono riconosciuti ad ogni individuo e sono i pilastri sui quali si basa il sistema costituzionale e la legislazione italiana.

Il limite delle previsioni costituzionali sta nel fatto che il disabile è considerato un individuo tra gli individui; infatti, la costituzione riconosce a tutti i diritti inviolabili, però c'è da porre l'attenzione sulle difficoltà che possono incorrere in certe situazioni, in cui il soggetto disabile non riesce a fruire in modo paritario rispetto a tutti gli altri individui dei suoi diritti.

Vi sono degli articoli però in cui emerge un primo intento di tutela del disabile, da sottolineare è l'art. 38, il quale invita lo stato a favorire l'inclusione di tutti i soggetti

---

<sup>37</sup> F. SANCHINI, *I diritti delle persone con disabilità tra dimensione costituzionale, tutela multilivello e prospettive di riforma* in *federalismi.it*, n.24, 2021, p. 121 ss.

<sup>38</sup> C. COLAPIETRO, *I diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale: il "nuovo" diritto alla socializzazione* in rivista online *Dirittifondamentali.it*, n.2, 2020, p.124 ss.

nelle attività lavorative, in particolare le categorie di inabili e minorati hanno diritto anche essi all'educazione ed all'avviamento professionale. Il tema "disabilità" viene accennato da questo articolo in modo però generico e riduttivo, l'interpretazione viene lasciata alla discrezione del legislatore.

Nonostante non esistano delle previsioni costituzionali con l'obiettivo specifico di tutela del disabile, esistono però principi costituzionali che si applicano alla collettività e quindi anche alle persone disabili.

Si parte dall'art. 1 della Costituzione, il quale riconosce alla totalità dei cittadini il diritto al lavoro, sono gli organi dello stato che si devono occupare di rendere effettivo tale diritto. L'interpretazione di "diritto al lavoro" è stata a lungo dibattuta, in particolare si vide lo scontro tra due correnti di pensiero, da una parte la visione che dà una forte accezione al diritto al lavoro, la quale affermava che il diritto al lavoro fosse soggettivo e ogni individuo doveva poter ottenere una occupazione, tale visione si scontrava con la visione liberale, la quale affermava che tale diritto fosse una garanzia sociale e che lo stato si dovesse impegnare per garantire questo diritto e che non vi dovesse essere alcuna pretesa. La visione che prevale nel nostro ordinamento è la seconda, per applicare la prima visione si dovrebbe essere in un regime comunista appunto dove la proprietà di beni appartiene al potere pubblico, mentre nel nostro ordinamento è tutelata la libertà di iniziativa economica privata; nonostante venga tutelata, vedremo in seguito che lo stato pone dei limiti ad essa.

L'art. 2 della Costituzione contiene i principi attinenti ai "diritti inviolabili", tali diritti sono rivolti alla collettività; quindi, nella collettività rientrano tutti gli individui in quanto umani, l'art. 2 per di più introduce il concetto di solidarietà economica, sociale ed anche politica.

Un altro articolo che contiene previsioni inerenti alla collettività è l'art. 3; tale articolo vieta le discriminazioni nella giurisdizione italiana, oltre che l'approccio antidiscriminatorio introduce anche i principi di "pari dignità sociale" e "pieno sviluppo della persona umana".

L'art. 3 della Costituzione, quindi, garantisce al disabile il riconoscimento dei diritti sociali (diritti come il diritto al lavoro, all'istruzione, all'avviamento professionale, ecc.),

questi sono dei diritti fondamentali e solo garantendoli il principio di dignità umana può essere perseguito: «L'eguaglianza tra le persone di fronte alla legge è uno dei valori giuridici fondanti della nostra Costituzione, che, di fatto, imprime un chiaro indirizzo di fondo al nostro Ordinamento giuridico e, indirettamente, al nostro "progetto costituzionale" di vivere sociale in questa Repubblica».<sup>39</sup>

Gli articoli 2 e 3 contengono dei principi generali che possono avere molteplici applicazioni, declinazioni, interpretazioni. Sono principi dinamici, la quale interpretazione varia nel corso degli anni, come accade per l'interpretazione del concetto di disabilità. Basti pensare a quante interpretazioni e potenzialità racchiude il principio di dignità umana e quante applicazioni ha e potrebbe avere in futuro nell'ordinamento italiano con il mutamento della sensibilità inerente a tali temi.

La giurisprudenza costituzionale negli anni si è adattata agli sviluppi della società e alle nuove sensibilità, lo ha fatto sviluppando sempre maggiore attenzione ai temi in questione, da evidenziare in particolar modo la sentenza del 18 aprile 1991, n. 167<sup>40</sup> della Corte Costituzionale, in tale sentenza la Corte fa emergere le lacune che caratterizzavano il sistema normativo italiano, il giudizio è stato scaturito da un semplice caso, i tempi erano maturi per evidenziare tutte le lacune del sistema normativo, tale sentenza era volta a spingere per un mutamento del sistema normativo, infatti, la Corte raccomanda direttamente al legislatore di adottare "misure a protezione degli handicappati" in modo da superare l'inadeguatezza che era presente.

Il legislatore nel 1992 rispose alle raccomandazioni effettuate dalla Corte costituzionale con la legge 104.

---

<sup>39</sup> A. MONEA, *Dalla lotta alle discriminazioni ad un modello proattivo di benessere sul lavoro*, Wolters KluwerData, 2021, p. 12.

<sup>40</sup> Tale sentenza pronuncia nella parte saliente: «il beneficio dell'applicazione dell'IVA con aliquota ridotta a favore dei soli invalidi che siano titolari di patente F, sarebbe lesiva: a) dell'art. 3, primo comma, della Costituzione, per essere ingiustificata l'esclusione dal beneficio stesso degli invalidi sforniti di patente, qualunque sia il motivo del mancato conseguimento, che potrebbe peraltro consistere in un impedimento obbiettivo insuperabile, come nel caso dei minori (o dei non vedenti); b) dell'art. 3, secondo comma, della Costituzione, per essere la mancata concessione dell'agevolazione ai soggetti sforniti di patente tale da rendere più oneroso per essi il trasporto e da limitarne in tal modo la vita di relazione, c) dell'art. 32, primo comma, della Costituzione, per essere la mancata concessione in discorso impeditiva per i soggetti stessi dell'accesso ai luoghi di cura.».

Successivamente la Corte Costituzionale con la sentenza n. 226 del 2001 ha dato delle delucidazioni riguardanti le finalità perseguite dalla legge 104<sup>41</sup> affermando che: «le finalità consistono nel promuovere la piena integrazione della persona handicappata in ogni ambito nel quale si svolge la sua personalità, da quello familiare a quello scolastico, lavorativo e sociale, attraverso la rimozione delle condizioni invalidanti che impediscono lo sviluppo della persona umana e la partecipazione della persona handicappata alla vita della collettività».

Molti dei principi sanciti dalla costituzione sono stati concretizzati grazie al varo della legge 104.

Oltre all'integrazione, la Corte costituzionale ricorda l'importanza dell'assistenzialismo attraverso le congrue forme di previdenza economica, ad esempio, tramite la sentenza n. 329 del 2002; in tale sentenza si riafferma come alle persone inabili sia corrisposta una particolare forma di previdenza sociale e si ribadisce la possibilità di accumulare diverse forme di prestazioni, ad esempio la pensione di inabilità in certi casi può essere corrisposta all'unisono all'indennità di accompagnamento. Il cumolo è consentito se avviene a causa di necessità e menomazioni diverse.

Un altro aspetto sottolineato dalla Corte è sicuramente quello della socializzazione, ovvero l'inclusione in ogni ambito sociale. Per i giudici costituzionali, quindi, non risulta importante solo fornire la garanzia di una buona sussistenza in termini economici del disabile, ma è considerato fondamentale anche l'ambito relazionale.

La Corte inserisce il concetto di "socializzazione attraverso la scuola"<sup>42</sup>, riconosce così il ruolo fondamentale che svolge la scuola in termini di partecipazione sociale, la scuola è uno strumento attraverso il quale un individuo inizia a costruire le proprie relazioni

---

<sup>41</sup> L. 104/1992

La legge ha subito numerose modifiche. L. 8 marzo 2000, n. 53; D.lgs. 26 marzo 2001, n. 151; L. 4 novembre 2010, n. 183, art. 24; D.lg. 24 giugno 2014, n. 90, convertito in legge dalla L. 11 agosto 2014, n. 114 e D.lg. 13 aprile 2017, n. 66.

La legge, che non verrà approfondita nel presente elaborato, presenta le linee guida per ciò che riguarda il riconoscimento dei diritti fondamentali alla persona disabile, integrazione nella società ed assistenza alla persona handicappata.

<sup>42</sup> C. Cost, 1987, n. 215.

sociali ed integrarsi, si evidenzia quindi, oltre l'intento a valorizzare le attitudini del singolo lavoratore, anche una volontà all'integrazione.

Da ricordare che la Costituzione nell'art. 34 riconosce il diritto all'istruzione a tutti i cittadini senza distinzioni, il diritto deve essere quindi garantito e gli ostacoli che si possono incontrare rimossi o comunque affrontati dal legislatore.<sup>43</sup>

Nell'art. 38 invece si trovano diretti riferimenti al diritto all'istruzione per i disabili, l'attenzione nell'attuazione delle misure atte all'inserimento scolastico deve essere volta verso l'alunno disabile; quindi, non ci si deve soffermare troppo sulle difficoltà che può incontrare l'istituto scolastico (come il dispendio di risorse sia finanziarie che umane), ma concentrare piuttosto sui benefici che possono essere tratti dall'alunno inserito.<sup>44</sup>

Oltre alla socializzazione attraverso la scuola, anche la socializzazione attraverso il lavoro ricopre un ruolo fondamentale per la giurisprudenza costituzionale. Secondo la Corte non sono ammissibili discriminazioni o esclusioni. L'art. 38 comma 4 della Costituzione stessa introduce l'argomento di inserimento del disabile nel contesto lavorativo, il compito di attuare questa linea di principio viene però delegata a organi ed istituti, quali in primis le regioni e lo stato.

Sempre la Corte costituzionale attraverso una sentenza<sup>45</sup> delucida il significato di "avviamento professionale"<sup>46</sup>, il significato delineato è quello di un vero e proprio collocamento al lavoro con l'effetto di rimuovere potenziali ostacoli che possono incidere sulle capacità di inserimento lavorativo. Questa interpretazione fornita dalla Corte rappresenta uno dei pilastri che sostengono l'intero ordinamento italiano in ambito di disabilità e lavoro; infatti, nascono negli anni successivi le previsioni di collocamento obbligatorio e successivamente di collocamento mirato.

---

<sup>43</sup> Sentenza delle Sezioni Unite, Cass., 2014, n. 25011, in questa sentenza i Giudici hanno condannato il comportamento discriminatorio da parte di un istituto scolastico di non consentire ad un minorenne un insegnante di sostegno come indicato invece nel PEI (Piano educativo individualizzato).

<sup>44</sup> L. 122/2010, art. 10, comm. 5.

<sup>45</sup> C. Cost., 1960, n. 38.

<sup>46</sup> Locuzione presente nell'art. 38, comma 3 della Cost.

La Suprema Corte, inoltre, si pronuncia in merito alla questione “compatibilità”; infatti, deve esistere una compatibilità tra lo stato di salute del soggetto e le mansioni svolte, per accertare la sussistenza di tali condizioni è necessario sottoporsi ad accertamenti sanitari.

Si evidenzia quindi, oltre l'intento a valorizzare le attitudini del singolo lavoratore, anche una spiccata attenzione ai temi di sicurezza e prevenzione nel luogo di lavoro e attenzione per lo stato di salute del lavoratore.

Si riconosce che un ruolo fondamentale nell'assistenza del disabile è ricoperto dalla famiglia, sono previsti infatti molti strumenti che permettono al familiare di prendersi cura del disabile, da ricordare che questi strumenti non sono mirati a sostituire le misure assistenzialistiche statali, l'intenzione, oltre quella di fornire assistenza al disabile, è anche quella di permettere la costruzione di relazioni anche all'interno dell'ambito familiare in modo da far partecipare il disabile alle relazioni familiari.

La Corte riconosce che la socializzazione è fondamentale per una buona qualità di vita del disabile, promuove la socializzazione non solo nell'ambito lavorativo-scolastico, bensì la socializzazione a 360°, basti pensare alle più recenti previsioni riguardanti l'accessibilità, sia dei luoghi pubblici e privati in termini di rimozione delle barriere architettoniche. La Corte come sempre lascia una grande discrezione al legislatore, il quale decide le modalità e le condizioni secondo le quali devono essere ridotte/eliminate tali barriere.

Dopo aver evidenziato gli indirizzi della Corte costituzionale, si evidenziano ora i limiti più recenti che pericolosamente minacciano la realizzazione dell'uguaglianza sostanziale, in particolare una delle condizioni che inficia la realizzazione è l'attuale “crisi economica”, questo perché per realizzare tutti gli indirizzi politici è necessario di un congruo ammontare di risorse finanziarie.

In questi ultimi anni sono stati molteplici i limiti in termini di risorse finanziarie causati dalle regole del “pareggio di bilancio”<sup>47 48 49</sup> e dai vincoli imposti dai principi di equilibrio finanziario; come è risaputo nei cicli economici sfavorevoli le finanze dello stato ne risentono della situazione. Le difficoltà si fanno sentire per tutti i cittadini, ma chi possiede disabilità è ulteriormente svantaggiato, maggiori difficoltà riguardanti l’inserimento nel mercato lavorativo e sussidi non adeguati all’ammontare dell’inflazione, come è accaduto negli anni del Covid-19 e poi della guerra in Ucraina.

Si rammenta l’esistenza di un costo ed un beneficio per quanto riguarda i diritti sociali, l’indirizzo dato dalla Costituzione è chiaro, però il problema insorge nel momento della concreta attuazione delle previsioni, attuazione che spesso tarda o che viene realizzata in modo incompleto, nel periodo di pandemia Covid-19 l’attenzione per il welfare e per migliorare la condizione del disabile ha subito una battuta d’arresto, tutte le risorse si sono concentrate sul primario problema della pandemia trascurando molti altri ambiti, non solo in campo di disabilità.

Il punto è che l’attuazione di provvedimenti a favore dei disabili è fondamentale per realizzare il principio di libertà e uguaglianza sancito dalla costituzione «solo così si costruisce una società autenticamente inclusiva, non dovrebbe essere un discorso effettuato meramente sulla base di vincoli economico-finanziari»<sup>50</sup>, perché qui vi è in gioco un bene molto più importante, ovvero la libertà<sup>51</sup> e la Corte costituzionale si è dimostrata consapevole di ciò.

---

<sup>47</sup> Vincolo contenuto nell’art. 81 della Costituzione: «Lo Stato assicura l’equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico». All’art. 81 segue la legge di attuazione n. 243 del 2012 entrata in vigore nel 2013.

<sup>48</sup> Contenuto nell’art. 97 della Costituzione: «Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l’ordinamento dell’Unione europea, assicurano l’equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico».

<sup>49</sup> Nozioni di vincolo di bilancio contenute nei seguenti articoli della costituzione: art. 117, art. 119.

<sup>50</sup> F. GIRELLI, *La disabilità e il corpo nella dimensione costituzionale*, in *Consulta online periodico telematico*, 2021, p. 535 ss.

<sup>51</sup> Sentenza n. 275 del 2016 la quale dice che: «è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l’equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione». Con questa sentenza la Corte Costituzione vuole ricordare che i diritti fondamentali devono sempre essere garantiti; quindi, sono visti come un costo che va effettuato e che non si può evitare, il pareggio di bilancio si dovrà quindi ottenere comprimendo altri costi iscritti a bilancio.

Per concludere si può affermare che è la Costituzione la prima che enuncia e difende i diritti delle persone più deboli, la garanzia dei diritti fondamentali è più importante di qualsiasi altro vincolo; infatti, va anche oltre ai limiti di bilancio, non è possibile comprimere la spesa per l'erogazione di determinati servizi, così come enunciato dalla Corte costituzionale stessa. «...la pervasività del limite dell'equilibrio finanziario non può ritenersi idoneo a giustificare una qualsiasi limitazione dei diritti sociali...»<sup>52</sup>

## 2.2) Il collocamento mirato, un breve excursus storico

Facendo un breve excursus storico si individuano le prime previsioni riguardanti il collocamento nel 1921, riconducibili alla legge n. 1312. I soggetti beneficiari di tale legge erano però solo gli invalidi di guerra; quindi, non riguardava una tutela vera e propria della totalità della categoria dei disabili, ma poteva essere considerata come un riconoscimento ai soldati per il servizio effettuato per la nazione.

Successivamente con l'avvento del fascismo l'attenzione per gli invalidi di guerra e orfani era sempre presente, però vi fu un notevole peggioramento per quanto riguardava il trattamento e la considerazione di tutte le altre categorie di disabili che esulavano dal contesto militare.

Successivamente, in particolare nel 1947, per la prima volta venne inclusa la categoria di "mutilati ed invalidi al lavoro"<sup>53</sup>. Negli anni successivi ci furono varie evoluzioni legislative, solo nel 1962 l'ordinamento fornisce una prima definizione di invalidi civili<sup>54</sup>.

La disciplina del collocamento pondera due aspetti fondamentali, ovvero da una parte l'esigenza del disabile di entrare nel mondo del lavoro e dall'altra la libertà di iniziativa economica da parte del datore di lavoro, da sottolineare che entrambi sono dei principi

---

<sup>52</sup> C. COLAPIETRO, *I diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale: il "nuovo" diritto alla socializzazione* in *Dirittifondamentali.it*, 2020, p.159.

<sup>53</sup> D.lgs. 1222/1947.

<sup>54</sup> L. 1539/1962.

costituzionali. Apparentemente i due interessi risultano essere totalmente contrapposti, eppure le due condizioni coesistono.

La libertà di iniziativa economica può sembrare incompatibile con i concetti di utilità sociale o tutela dei diritti fondamentali, se venisse solo perseguita la libertà di iniziativa risulterebbe più complicato per le persone “più deboli” entrare in un contesto lavorativo, non sarebbero viste come dei candidati ideali, questo perché le stesse potrebbero portare una produttività ridotta, assenteismo e la necessità di adottare delle misure particolari e dispendiose a loro favore, insomma un utilizzo di tempo e risorse maggiori. È proprio per i motivi appena elencati che è stato inserito un obbligo legale di inserimento di lavoratori disabili, questo perché la libertà imprenditoriale non può essere esercitata a discapito dei diritti di una intera categoria di persone.

L'introduzione della disciplina del collocamento obbligatorio ha suscitato non poche disquisizioni; infatti, i dubbi sulla legittimità erano più che fondati, in quanto la previsione sembra andar contro appunto al concetto di libertà di iniziativa economica. La Corte costituzionale trova però giustificazione nell'art. 38 nel quale è descritto il principio di avviamento professionale. I dubbi però, sorgono anche in virtù del fatto che in questo caso a farsi carico degli oneri sarebbe il settore privato, quando dovrebbe essere il settore pubblico il primo ad occuparsene.

L'obbligo legale di inserimento in questione era quello di assicurare che una certa percentuale dell'organico appartenesse alle così dette “categorie protette”, l'obbligo di assunzione in questo modo non avrebbe inficiato eccessivamente sulla libertà di iniziativa economica, in quanto il numero dei dipendenti da impiegare restava comunque alla discrezione dell'imprenditore.

Negli anni precedenti al 1968 il sistema di collocamento mirato presentava delle incoerenze e la presenza di procedimenti caratterizzati da molta burocrazia, erano presenti vari enti di categoria divisi per tipologia di professione, il contesto era quindi frammentato e spesso mancava coordinazione tra i vari enti. Il legislatore del 1968 si dimostrò consapevole della complicata situazione; infatti, mirò a creare un sistema di gestione maggiormente unitario e funzionale.

### 2.2.1) Legge n. 482 del 1968

La “disciplina generale delle assunzioni obbligatorie presso le pubbliche amministrazioni ed aziende private” è stata introdotta con la legge n. 482 del 1968, la quale venne successivamente abrogata con la legge n. 68 del 1999<sup>55</sup>.

La norma nel primo titolo identifica i soggetti aventi diritto, all’interno della categoria si trovano gli invalidi appartenenti a diverse categorie, tra cui anche gli invalidi di guerra, il presupposto da rispettare era comunque che gli individui avessero conservato una residua capacità lavorativa. Un aspetto da sottolineare è che la legge in questione impone un limite d’età al collocamento obbligatorio, ovvero 55 anni, questo limite di età era stato istituito anche in virtù della presenza di un’età pensionabile inferiore rispetto a quella odierna.

Successivamente sono individuati i soggetti obbligati dalla legge, in primis si trovano tutte le aziende private con un ammontare dell’organico pari a più di 35 dipendenti, con delle esclusioni causate dall’impossibilità di inserimento all’interno di particolari contesti lavorativi inadatti ad accogliere lavoratori invalidi. Da notare è come le aziende di piccole dimensioni fossero escluse dall’adempiere a tale obbligo.

Dalla legge viene anche individuata una aliquota minima da rispettare, ovvero 15%, ad ogni categoria di soggetti attivi è stata affidata una determinata percentuale, la quale serve per dividere in modo ponderato i posti disponibili, le aliquote di riserve sono le seguenti (art. 9):

- Invalidi di guerra: 25%
- Invalidi civili di guerra: 10%
- Invalidi per servizio: 15%
- Invalidi del lavoro: 15%
- Orfani e vedove di guerra, per servizio e per lavoro: 15%
- Invalidi civili: 15%
- Sordomuti: 5%

---

<sup>55</sup> La legge del 1968 viene abrogata anche alla luce del giudizio di non costituzionalità degli art. 5 e 20 della legge in questione. (Incostituzionale era la parte in cui erano esclusi i disabili psichici.)

Come si nota, le categorie riguardanti le invalidità causate dalla guerra godevano di una posizione favorevole, in quanto ad esse erano riservati maggiori posti in termini percentuali rispetto alle altre categorie, questo avvantaggiava le categorie militari, anche perché le persone affette da invalidità riconducibili alla guerra rappresentavano una quota molto inferiore sugli invalidi totali presenti in Italia in quel momento storico, rispetto alle percentuali ad essi assegnate.

Successivamente, come soggetti obbligati, si trovano anche gli enti pubblici, i quali trovano gli stessi vincoli delle aziende private con la differenza di diverse aliquote di inserimento dell'organico; infatti, per le categorie di impiegati ed operai l'aliquota minima di inserimento restava il 15%, mentre per le categorie di ausiliari ed equiparate le aliquote salivano in questo caso fino al 40% del totale dei lavoratori.

Interessanti da analizzare sono le modalità utilizzate per il collocamento; infatti, il collocamento veniva effettuato dagli uffici provinciali preposti, esso avveniva attraverso delle graduatorie tenute dagli stessi uffici, divise per ogni singola categoria e graduate in base alla gravità ed al tipo di invalidità, i privati si dovevano rivolgere agli uffici preposti, mentre la pubblica amministrazione poteva anche assumere direttamente i lavoratori, il compito di accertare le condizioni degli invalidi era affidato ai medici competenti.

Entrando nel dettaglio, l'onere di dare inizio all'iter procedurale era affidato al datore di lavoro, il quale doveva preoccuparsi di inviare agli Uffici Provinciali, la così chiamata "richiesta numerica di avviamento"<sup>56</sup>, successivamente a questo primo step della procedura, l'ufficio competente doveva inviare uno dei potenziali lavoratori inseriti nelle graduatorie. Era possibile anche accedere all'inserimento tramite altri sistemi, come la "richiesta nominativa", ma solo in alcuni peculiari casi, quali: inserimento di personale che dovesse ricoprire posizioni di fiducia connesse con le attività di custodia o di vigilanza o ancora che dovessero ricoprire ruoli di prestatori di concetto, solo questo tipo di lavoratori potevano essere scelti direttamente dal datore di lavoro, una possibilità di tipo residuale, data dal riconoscimento del fatto che certe posizioni sono preferibilmente ricopribili da persone di fiducia.

---

<sup>56</sup> Strumento presente anche nella l. 68/99 ma in modo residuale.

Diversamente era invece per l'ambito pubblico, infatti le pubbliche amministrazioni non dovevano ricorrere necessariamente allo strumento della richiesta numerica, ma potevano scegliere anche di assumere direttamente le persone da inserire all'interno dell'organico, questo *modus operandi* risultava vantaggioso per il settore pubblico e una disparità di trattamento.

Dopo l'assunzione il trattamento economico e normativo che spettava loro era eguale ad ogni altro lavoratore che ricoprisse la stessa mansione, questo per garantire l'equità e l'indipendenza economica, anche se la produttività in molti casi poteva risultare inferiore a quella di un soggetto "sano", veniva promosso lo sforzo e la fatica profuse per raggiungere il risultato.

Come si nota il legislatore del 1968 non aveva ancora in mente il concetto di "collocamento mirato" e quindi, di conseguenza, l'idea di inserire la persona giusta nel luogo giusto. Certo anche nel 1968 vi era la possibilità di accertare che il grado di invalidità non pregiudicasse la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro e quindi accertare l'idoneità o meno ad essere adibito a determinate mansioni, però l'obiettivo era quello di valutare se il soggetto potesse arrecare danni alla propria salute e quella dei propri colleghi o ai beni del datore di lavoro, non era sicuramente quella di valorizzare le sue attitudini lavorative.

Il risultato di questa previsione era che il datore non poteva richiedere certi prerequisiti per l'inserimento lavorativo degli individui e doveva inserire il lavoratore che gli era stato affidato tramite le graduatorie.

Una volta che il lavoratore veniva affidato dall'ufficio di collocamento al datore di lavoro a seguito di considerazioni basate meramente su graduatorie, esso non poteva sottrarsi dal collocare il disabile per una qualsiasi causa attribuibile ad una sua menomazione, ma era tenuto ad affidargli una mansione compatibile con il suo stato di salute purché fosse computato in organico, molte volte venivano affidate le mansioni più marginali e secondarie, queste situazioni si sarebbero potute evitare mirando maggiormente il collocamento del disabile.

L'inserimento era guidato dall'irrazionalità, gli unici criteri di valutazione delle attitudini dei lavoratori che venivano seguiti erano la divisione tra operaio o impiegato, non

sempre era possibile la compatibilità con le diverse aziende, questo sicuramente ledeva sia i datori di lavoro, sia i lavoratori disabili che non avevano le possibilità di realizzarsi lavorativamente. La disciplina che mirava a facilitare l'inserimento nel mercato del lavoro negli anni successivi è risultata totalmente inadatta a soddisfare i bisogni sia della categoria dei datori di lavoro, sia di quella dei lavoratori disabili.

Erano previste delle sanzioni di tipo amministrativo per i datori di lavoro che non rispettavano gli obblighi di collocamento, mentre per i singoli soggetti che con mezzi contrari alla legge tentavano di ottenere un impiego erano previste sanzioni di tipo penale.

### 2.2.2) Legge n. 68 del 1999

Solo trent'anni dopo, con la legge n. 68 del 1999 la disciplina del collocamento obbligatorio subì una radicale mutazione.<sup>57</sup> La precedente disciplina oltre a risultare non del tutto efficace, risultava datata, anche per il fatto che prevedeva delle quote nettamente preferenziali riservate alla categoria degli invalidi di guerra, categoria che negli anni a venire ha subito delle riduzioni in termini di numerosità.

Con la legge n. 68 si inizia a pensare al collocamento mirato, ovvero un collocamento che non fosse solo un obbligo, ma che tenesse conto delle attitudini del singolo e un collocamento che potesse essere in grado di generare maggior valore all'interno delle organizzazioni in cui il disabile viene inserito, l'obiettivo è quello di individuare le residue capacità lavorative ed in seguito cercare di valorizzarle inserendole all'interno dell'ambiente più appropriato possibile per permettere uno sviluppo personale e una realizzazione lavorativa.

L'intento della legge è quello di modificare profondamente le previsioni riguardanti il collocamento, assume una rilevanza fondamentale la questione della valutazione adeguata della capacità lavorativa e delle attitudini del singolo, l'analisi non viene fatta

---

<sup>57</sup> M FERRARA, *L'avviamento al lavoro dei disabili: verso il collocamento mirato "personalizzato" e la soluzione ragionevole "a responsabilità condivisa"?* in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, 2020, p. 945 ss.

solo sull'individuo da inserire ma viene anche effettuata tenendo conto di valutazioni effettuate sul luogo di lavoro e le eventuali forme di sostegno inseribili in esso. Si nota una maggiore attenzione per la relazione tra disabilità ed ambiente circostante.

L'obiettivo non è più il solo raggiungimento del numero calcolato secondo le aliquote, ma iniziare un processo di inclusione e valorizzazione.

Questo nuovo approccio ha giovato ai datori di lavoro, in quanto essi inseriscono all'interno del loro organico dipendenti non solo adatti alle mansioni da svolgere, ma anche con attitudini in quel campo, migliorando così la produttività e riducendo i rischi, in precedenza molti datori di lavoro erano costretti a prevedere delle mansioni marginali per il dipendente disabile, questo ovviamente poteva causare disagi.

Per realizzare le previsioni della legge risulta indispensabile predisporre un sistema di servizi integrato, ovvero un sistema che grazie al coordinamento tra vari enti ed istituzioni riesca a garantire una ampia sfera di servizi sociali che possono spaziare dalle misure economiche, all'assistenza alla persona e alla predisposizione di piani per l'inserimento sociale.

Come ben si può intuire l'obiettivo non è solo quello dell'inserimento lavorativo, ma anche del potenziamento del sistema del welfare in generale.

L'attenzione è posta anche sul tema della collaborazione e coordinazione un punto che è sempre stato dolente per l'Italia a causa del grande carico burocratico, la coordinazione risulta necessaria in quanto negli anni precedenti si è optato per un sistema decentralizzato a livello locale dei servizi riguardanti l'impiego<sup>58</sup>. La collaborazione, in primo luogo, deve riguardare le autorità locali regionali e provinciali, quindi, alle regioni alle quali è stato assegnato il compito di svolgere tutte quelle attività inerenti alla formazione in campo professionale, poi agli uffici locali adibiti a tutte le attività inerenti al collocamento mirato.

Decentralizzazione significa anche una diversità in termini di misure attuate, misure diverse che guardano le diverse esigenze dei vari territori, come ben risaputo le

---

<sup>58</sup> D.lgs. 469/1997 e successivamente con la l. cost. 3/2001 (opera una modifica del titolo V della Costituzione).

differenze in termini di occupazione variano moltissimo in base ai territori nei quali ci si trova, al fine di garantire in qualche modo una sorta di omogeneità sono previsti comunque degli accordi e dei protocolli che possano funzionare da linee guida da seguire per le strategie realizzate.

I soggetti beneficiari individuati dalla legge sono «persone in età lavorativa affette da minorazioni fisiche, psichiche o sensoriali e portatori di handicap intellettivo».

Come si nota non è più individuato un limite di età, come nella precedente legge del 1968, inoltre è prevista un'espressa inclusione di tutti quegli individui portatori di handicap intellettivo o minorazioni psichiche, categoria esclusa nella precedente formula; per accedere al collocamento mirato la riduzione della capacità lavorativa della categoria di invalidi psichici o intellettivi deve risultare maggiore del 45%. Si aggiungono poi ai precedenti tutti gli invalidi del lavoro, con invalidità maggiore del 33%, invalidi di guerra e le persone sordomute o non vedenti ed anche determinate categorie protette.

Per beneficiare delle previsioni della legge è necessario che le persone risultino disoccupate, questo può rappresentare un grande limite, da un lato è socialmente corretto dare la precedenza a chi non ha avuto la possibilità di accedere ad una occupazione, dall'altro vi sono persone che pur avendo un impiego, per paura di non ritrovarne uno in breve termine o comunque di non trovare un'occupazione che possa soddisfare le loro aspettative, non rinunciano all'occupazione attuale, precludendosi così la possibilità di accedere a delle opportunità lavorative più consone al loro stato di salute.

Tutti gli individui che possiedono i suddetti requisiti e che aspirino all'ottenimento di un'occupazione devono iscriversi all'elenco tenuto dai servizi territoriali adibiti al collocamento mirato.

Come anche per la legge del 1968 citata in precedenza, anche la presente è caratterizzata dalla presenza di aliquote minime da rispettare, esse sono differenti da quelle previste dalla legge del 1968, esse stabiliscono sempre il numero minimo di lavoratori disabili inseribili nell'organico, l'ammontare delle persone da inserire

dipende dall'ammontare dell'organico, in particolar modo sono seguite le seguenti disposizioni:

- Da 15 a 35 dipendenti verrà inserito minimo un dipendente disabile.
- Da 36 a 50 l'obbligo prevede l'assunzione di minimo di due lavoratori.
- Organico maggiore di 50, inserimento di una quota di lavoratori disabili di almeno il 7% del totale dei lavoratori occupati.

Dal momento in cui ci si trova in carenza di personale disabile e quindi le soglie elencate non sono rispettate, il datore di lavoro ha 60 giorni di tempo per adeguarsi ed inserire il numero di lavoratori necessario.

Particolari datori di lavoro a particolari condizioni risultano esonerati dall'adempiere all'obbligo, in particolare:

- I datori che operano nel settore dei trasporti, che siano terrestri, aerei o marittimi, esonero per ciò che riguarda il personale viaggiante e navigante.
- Dipendenti operanti in cantiere e montaggi impiantistici-industriali e in manutenzione.
- Servizi di polizia, della difesa e protezione.

### 2.3) Il collocamento mirato, attualità

Negli anni successivi la Corte di Giustizia dell'Unione condanna l'Italia, essa ritiene che essa non fornisca tutele adeguate e che non abbia ben applicato la direttiva 2000/78/CE.

Successivamente, l'Italia interviene con la riforma del Jobs Act nel 2015, riforma con la quale lo stato italiano perfeziona gli strumenti per l'inserimento del disabile nel mercato del lavoro, come risaputo il Jobs Act tocca molti ambiti riguardanti il diritto del lavoro, successivamente saranno elencate solo le modifiche rilevanti ai nostri fini<sup>59</sup>.

---

<sup>59</sup> F. LIMENA, *Il restyling della L. n. 68/1999 sul collocamento dei disabili* in *Lav. Giur.*, 2016, p.429 ss.

Con la legge n. 183/2014 sono state previste delle ampie deleghe<sup>60</sup> al governo per ciò che riguarda la riforma del mercato del lavoro, le deleghe sono riconducibili a cinque macroaree:

- Delega inerente alla materia degli ammortizzatori sociali.
- Delega inerente alle politiche attive e servizi per il lavoro.
- Delega inerente alla semplificazione delle complicate procedure.
- Delega che prevede il riordino delle forme contrattuali.
- In fine una delega inerente alla tutela delle esigenze di cura e conciliazione tra vita e lavoro.

Le deleghe si sono poi concretizzate con l'adozione di otto decreti legislativi<sup>61</sup> che vanno a toccare tutti gli argomenti previsti dalle deleghe.

Facendo un esempio di come le deleghe si sono concretizzate: l'art. 1, d.lgs. 151 enuncia che: «Vista la legge 10 dicembre 2014, n. 183, recante deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché' in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro;»

I decreti più significativi ai nostri fini sono il d.lgs. 150 e 151 del 2015, da sottolineare anzitutto che anche dopo questi decreti i soggetti obbligati e le percentuali di inserimento obbligatorio restano invariati alle precedenti, come vedremo in seguito viene però ampliata la platea di soggetti destinatari del collocamento.

---

<sup>60</sup> I D.lgs. 22/2015 relativo all'introduzione di nuovi ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria;

il D.lgs. 23/2015, sul contratto a tutele crescenti;

il D.lgs. 80/2015, sulla conciliazione tra tempi di vita e di lavoro;

il D.lgs. 81/2015 relativo al riordino dei contratti di lavoro e alla disciplina delle mansioni;

il D.lgs. 151/2015 sulle semplificazioni in materia di lavoro e pari opportunità;

il D.lgs. 150/2015 in materia di politiche attive;

il D.lgs. 149/2015 relativo all'attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale;

il D.lgs. 148/2015 sulla riorganizzazione della disciplina degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro.

### 2.3.1) Le linee guida introdotte dal Jobs Act

Una novità del Jobs Act è l'introduzione di nuove linee guida per quanto riguarda il collocamento mirato.

Nel primo articolo del d.lgs. 151 sono elencati i pilastri sui quali si basa il nuovo sistema del collocamento mirato, sono stati elaborati i seguenti principi:

- Promozione di una rete integrata, quindi di un coordinamento tra vari enti e di una concreta cooperazione, in modo da offrire una ampia sfera di servizi, aspetto già presente nella normativa del 1999 ma rafforzato ulteriormente. Nello specifico l'esistenza di una rete integrata presuppone che sia presentata una ricognizione periodica da parte delle amministrazioni<sup>62</sup>, la definizione chiara di un organigramma ed individuazione di un responsabile, la presenza di individui con competenze multidisciplinari che possano indirizzare correttamente l'operato dei centri per l'impiego e la partecipazione nella rete integrata di vari enti che erogano vari servizi<sup>63</sup>. Gli obiettivi perseguiti tramite la promozione di una rete integrata sono molteplici, vi è una collaborazione e scambio di informazioni tra vari enti, permette di avere una visione complessiva del sistema che altrimenti risulterebbe profondamente frammentato, tutto questo serve per perseguire l'obiettivo principale: quello di una piena inclusione dell'individuo, l'inclusione richiede l'ideazione di un percorso per lui personalizzato e grazie la partecipazione di vari enti si può individuare il percorso migliore per ogni lavoratore.

La coordinazione della complessa rete viene affidata all'ANPAL (Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro, argomento che sarà trattato successivamente).

---

<sup>62</sup> La ricognizione è svolta entro il 31 marzo di ogni anno. Deve comprendere considerazioni riguardanti vari ambiti: risorse finanziarie, strumentali ed umane impiegate per realizzare gli obiettivi di collocamento mirato.

<sup>63</sup> I servizi che devono essere integrati tra loro spaziano in diversi ambiti: servizi per l'educazione, la formazione e la sanità.

- Promuovere gli accordi territoriali, come quelli con organizzazioni sindacali, cooperative ed associazioni. Attraverso gli accordi territoriali si punta a adattare le previsioni riguardanti il collocamento alle varie esigenze dei territori, si programma, si raccolgono informazioni per verificare e valutare, questo perché ogni territorio presenta delle differenze per ciò che riguarda gli ambienti lavorativi, diverse esigenze sia dei lavoratori sia per quanto riguarda i datori di lavoro; risulta quindi necessario formare gli operatori del collocamento mirato in base alle varie esigenze territoriali.
- Modificare le procedure per il riconoscimento della disabilità, esaminare le attitudini degli individui e predisporre dei progetti concreti che permettano un vero inserimento all'interno del luogo di lavoro.
- Maggiore attenzione sull'analisi dei luoghi di lavoro, valutazione accurata dell'ambiente circostante.
- La promozione dell'inserimento di una figura competente in materia di disabilità che sia responsabile di un efficace inserimento degli individui<sup>64</sup>, un vero e proprio mediatore con il centro per l'impiego. Questa è una assoluta novità in quanto è la prima volta che questa figura viene nominata all'interno di un contesto normativo, vengono anche introdotti dei meccanismi per promuovere l'inserimento di questa nuova figura, come ad esempio negli appalti pubblici sono introdotti dei meccanismi a favore di chi inserisca questa nuova figura al suo interno.
- Sensibilizzare le persone nei temi legati alla disabilità così da ottenere una buona inclusione.

### 2.3.2) Il ruolo delle regioni

La linea seguita anche dal Jobs Act è quella di un decentramento a favore delle regioni, la gestione e la programmazione sono affidate infatti alle Regioni e con il d.lgs. 151

---

<sup>64</sup> Si rimanda al *disability management*, concetto analizzato nel capitolo 1.

vengono aumentate le competenze del fondo regionale per l'occupazione dei disabili<sup>65</sup>, è evidente che assume una fondamentale importanza il coordinamento, essenziale per il raggiungimento di obiettivi comuni a tutte le regioni, sono i centri per l'impegno ad essere competenti in materia, essendo la gestione di carattere molto tecnico è previsto l'ausilio di servizi per il collocamento mirato, i quali sono custodi degli elenchi sui quali vengono iscritti gli individui disabili disoccupati.

Vi sono state delle modifiche anche per ciò che riguarda gli elenchi custoditi dagli uffici territoriali; infatti, ora l'iscrizione deve essere effettuata negli uffici territoriali ove la persona risulta residente, è possibile cancellare l'iscrizione avvenuta in precedenza per effettuarne un'altra presso un altro ufficio territoriale. Ulteriormente ora anche i centralinisti privi di vista, che in precedenza erano iscritti presso un Albo nazionale per loro creato ad hoc, devono iscriversi come tutti agli elenchi dei centri per l'impiego territoriali, tale albo è stato abrogato, esso rappresentava una disparità di trattamento rispetto ad altre categorie di disabili.

### 2.3.3) Novità per le piccole e medie imprese

Un'altra novità si riscontra nell'ambito delle piccole medie imprese, infatti esse non potranno più beneficiare della possibilità disponibile precedentemente di posticipare l'assunzione del disabile<sup>66</sup>. Prima del 2017 per le aziende che contavano un numero di dipendenti compreso tra 15 e 35, organizzazioni di tipo sindacale, partiti politici e particolari organizzazioni no profit, dovevano integrare una persona disabile al loro interno solo nel caso fossero avvenute nuove assunzioni. Questa possibilità dal 2017 non esiste più: «L'inserimento dei lavoratori disabili aspira ad essere uno step organizzativo fisiologico e non solo un'eventualità che scatta in caso di nuove assunzioni»<sup>67</sup>. Quindi,

---

<sup>65</sup> L. 68/1999, Tale fondo finanzia incentivi a favore dei datori di lavoro che inseriscono all'interno del loro organico lavoratori disabili.

<sup>66</sup> L. 68/1999 art. 3, comm. 2.

<sup>67</sup> M. FERRARA, *L'avviamento al lavoro dei disabili: verso il collocamento mirato "personalizzato" e la soluzione ragionevole "a responsabilità condivisa"?* in *Variazione sui Temi di Diritto del Lavoro*, n. 4, 2020, p. 935.

questo sta a significare che anche le imprese di più piccole dimensioni dovranno adempiere all'obbligo di assunzione al momento della sua insorgenza, in quanto è stata rimossa la clausola "in caso di nuove assunzioni". La precedente possibilità era stata istituita come un "regime di passaggio", infatti come si rammenta, nella norma del 1968 non vi era alcun obbligo di assunzione per ciò che riguardava le piccole aziende (aziende fino a 35 dipendenti), nella normativa del 1999 tale obbligo è stato per la prima volta inserito e per "ammorbidire" il passaggio è stato concesso il sopradescritto beneficio, ora tutti i soggetti sono ugualmente obbligati a adempiere entro i termini previsti dalla legge.

#### 2.3.4) Modalità di assunzione e importanza delle convenzioni

Da sottolineare che anche dopo il Jobs Act, le assunzioni avvengono con le stesse modalità descritte dalla legge n. 68, infatti è possibile accedere al mercato del lavoro previa richiesta di avviamento agli uffici competenti, chiamata nominativa o in alternativa tramite la stipula di una convenzione<sup>68</sup>. «I datori di lavoro pubblici e privati soggetti all'obbligo della riserva di posti per dipendenti con disabilità possono chiedere la stipula di apposita convenzione per attuare l'inserimento in organico in modo graduale e adeguato alle esigenze dei lavoratori e del datore di lavoro». (L.68/99, art. 11, c. 1).

L'inserimento lavorativo tramite le convenzioni era già stato contemplato precedentemente con la l. 68/1999, in questa sede si introduce il tema.

Grazie alle convenzioni il datore di lavoro può inserire il lavoratore attraverso un meccanismo dotato dalla discrezionalità di scelta, invece che effettuare la scelta in modo coercitivo come avveniva in precedenza.

---

<sup>68</sup> R. SCHIAVONE, *Il collocamento obbligatorio dopo le recenti Linee Guida* in *Azienditalia*, n. 10, 2019, p. 1466.

In tali convenzioni si definiscono le modalità e le tempistiche attraverso le quali avvengono le assunzioni, esistono vari tipi di convenzioni che si differenziano in base alla finalità che si mira a perseguire e l'ambito di riferimento.

La disciplina delle convenzioni è estremamente articolata e complessa, infatti anche per gli interessati risultava difficile individuare lo strumento più adatto alla situazione.

Si parte dalle convenzioni ordinarie<sup>69</sup> (o anche dette convenzioni di programma) le quali sono stipulate dai centri per l'impiego con i datori di lavoro previa consultazione del Comitato Tecnico, il datore di lavoro può chiedere entro 60 gg dall'insorgenza dell'obbligo di assunzione la stipula di una convenzione, da notare che possono ricorrere alla stipula di tal tipo di convenzione anche i datori di lavoro non obbligati ad alcuna assunzione. Attraverso le convenzioni si lascia alla discrezionalità delle parti le modalità e tempistiche (per la regione Veneto si tratta di una definizione di vari step semestrali con una durata massima di cinque anni<sup>70</sup>); effettuare una decisione riguardante i tempi significa quindi siglare un impegno di assunzioni in maniera graduale secondo una tabella di marcia concordata con la parte pubblica. La discrezionalità di scelta è ampia, si può optare per diverse modalità di inserimento:

- Attraverso tirocini, questi tirocini devono possedere le caratteristiche di essere orientati a perseguire finalità di tipo formativo, tale tirocinio non può essere assimilato ad un rapporto di lavoro subordinato, la competenza in materia spetta alle regioni.
- Attraverso contratti a tempo determinato.
- Possibilità di prevedere periodi di prova maggiori rispetto alla durata prevista dai rispettivi CCNL.
- Contratti di apprendistato, che possono anche derogare la durata prevista dai rispettivi CCNL, ma anche il limite d'età (ovvero il limite imposto "sotto i trent'anni"), è necessaria l'esistenza di un piano formativo che dimostri un tempo necessario superiore.

---

<sup>69</sup> L. 68/99, art. 11, comm. 1 e 2.

<sup>70</sup> Veneto lavoro, [www.venetolavoro.it](http://www.venetolavoro.it)

- Contratti di somministrazione a tempo determinato.

La convenzione di integrazione lavorativa è regolata invece dal comma 4 e 7, art. 11, legge 68/99, tale convenzione è stata istituita con lo scopo di integrare quei lavoratori che presentano delle difficoltà ad inserirsi, soprattutto si tratta di individui che presentano forme di disabilità psichica ed intellettiva. Attraverso questa convenzione si prevede un percorso personalizzato che possa aiutare il lavoratore ad avviarsi al lavoro anche tramite l'utilizzo di strumenti di supporto. Anche in questo caso è la regione ad occuparsene (in particolare, la regione del Veneto, prevede l'erogazione di finanziamenti per quei datori che scelgono di ospitare tirocinanti attraverso questa forma di convenzione, lo scopo finale deve essere rappresentato da una successiva assunzione, i tirocini finanziati possono avere una durata massima pari a 6 mesi ed è previsto un rimborso massimo pari a 600€ al mese<sup>71 72.</sup>)

Si trovano poi le convenzioni di inserimento lavorativo temporaneo con finalità formative, trattate nell'art. 12<sup>73</sup> l. 68/99, tale convenzione può essere stipulata sia con datori privati che con liberi professionisti e imprese sociali e cooperative. La convenzione in questione non è ripetibile per la stessa persona e in generale non può avere una durata superiore alle 12 mensilità (a determinate condizioni potrebbe essere prevista la proroga), ha il carattere della temporaneità. Tali convenzioni prevedono il coinvolgimento di un terzo soggetto<sup>74</sup>, ovvero i soggetti ospitanti, i quali possono essere le cooperative sociali (tipologia b di cooperativa, distinzione che sarà ripresa in seguito), imprese sociali, liberi professionisti disabili e datori privati non soggetti all'obbligo di assunzione, sono i soggetti ospitanti che si fanno carico degli oneri previdenziali, retributivi e assistenziali. Attraverso questa forma di convenzione si promuove l'assunzione del disabile a tempo indeterminato (precondizione propedeutica per la stipula di tale convenzione è l'assunzione a tempo indeterminato del lavoratore), il quale poi viene ovviamente computato nella quota d'obbligo e devono essere rispettate le

---

<sup>71</sup> DGR 1788/2017.

<sup>72</sup> Regione del Veneto, servizi online per lavoro, formazione, istruzione, [www.cliclavoroveneto.it](http://www.cliclavoroveneto.it).

<sup>73</sup> L. 68/99 art. 12 modificato poi dalla L. 247/2007.

<sup>74</sup> M. DE FALCO, *Il diritto al lavoro delle persone con disabilità: alla ricerca della "persona giusta al posto giusto*, di Massimiliano De Falco in *Lav. Giur.*, 2022, p.382 ss.

previsioni del rispettivo CCNL applicato. Anche in questo caso è previsto un piano formativo personalizzato e vi sono una serie di condizioni che devono essere rispettate infatti:

- Se il datore presenta un numero di dipendenti maggiore a 50 allora è consentito inserire solo un lavoratore disabile attraverso l'uso della convenzione.
- Se invece il datore ha un numero di dipendenti maggiore di 50 allora è possibile inserire una percentuale massima del 30% di lavoratori disabili da inserire presso il datore.

I datori di lavoro, affinché la convenzione sia valida, si devono impegnare ad affidare delle commesse di lavoro ai soggetti ospitanti in modo da coprire i costi generati dall'inserimento di personale disabile, nella convenzione deve essere comunque indicato l'impegno a garantire un certo l'ammontare di commesse da parte del datore di lavoro, oltre che i nominativi dei lavoratori da inserire e il loro relativo piano personalizzato.

Troviamo poi le convenzioni di conferimento di commesse a cooperative sociali, l. 68/99 art. 12 bis, attraverso queste convenzioni le cooperative sociali assumono lavoratori disabili caratterizzati da difficoltà particolari di inserimento, anche qui il datore di lavoro sul quale grava l'obbligo di collocamento deve conferire un ammontare di commesse, la peculiarità sta nel fatto che il soggetto obbligato non dovrà assumere il lavoratore, infatti esso è assunto dalla cooperativa che lo inserisce.

Vi sono però delle leggere differenze rispetto alla normativa precedente, infatti precedentemente, quando la convenzione scadeva, si poteva assumere il disabile a tempo indeterminato, anche se era previsto l'inserimento attraverso la chiamata numerica. Seguendo questo iter l'azienda aveva diritto all'accesso di incentivi del Fondo Nazionale, ora non essendo presente più l'obbligo di inserimento attraverso la chiamata numerica, l'azienda non ha più il diritto di accedere agli incentivi in questione.

Interessante approfondire il fenomeno della "chiamata nominativa", strumento che viene maggiormente utilizzato e valorizzato dal Jobs Act, tale strumento era utilizzato

anche in precedenza ma solo per delle quote di assunzioni obbligatorie<sup>75</sup>, oggi invece viene applicato all'intera quota di inserimenti previsti per legge, l'avviamento numerico avviene solo nei casi in cui il datore di lavoro risulti inadempiente.<sup>76</sup>

Prima di effettuare la chiamata nominativa si può attuare un meccanismo di preselezione in cui i candidati aderiscono ad una specifica opportunità professionale, quindi si ritiene che i candidati aderenti ad una specifica opportunità siano possedenti delle qualifiche e le attitudini necessarie per svolgere quella determinata professione, successivamente se non vi è alcuna assunzione entro i termini previsti, gli aderenti all'opportunità vengono messi in graduatoria e dopo il trascorrere di 60 gg. dall'insorgenza dell'obbligo la chiamata avviene in ordine di graduatoria.

La valorizzazione di questo strumento rappresenta un sintomo di riconoscimento dei limiti del sistema della chiamata numerica, la quale non consentiva un incontro tra le esigenze del lavoratore e quelle del datore.

Da un lato emergono dei vantaggi da questa pratica, infatti permette di collocare in maniera più mirata i potenziali lavoratori, apprezzare maggiormente le loro competenze facendoli sentire maggiormente realizzati, vi sono però dall'alta parte della bilancia anche degli aspetti negativi, in quanto certe categorie di disabili, soprattutto coloro che non hanno raggiunto un adeguato livello di istruzione o che appartengono a certe categorie come ad esempio le categorie di invalidi psichici, potrebbero risultare maggiormente svantaggiati da tale sistema, in quanto non considerati adatti allo svolgimento di molteplici mansioni, questi potenziali lavoratori, in quanto più fragili dovrebbero essere quelli che ottengono maggiori tutele, ma talvolta sono coloro che si trovano all'interno di nicchie di disoccupati.

---

<sup>75</sup> In particolare, per le aziende con lavoratori da 15 a 35 dipendenti e associazioni quali quelle di partiti politici, organizzazioni sindacali ed altri enti promossi da essi era utilizzata per coprire a quota intera di assunzioni previste, mentre per le aziende che occupavano un numero di dipendenti da 35 a 50 poteva essere usato per coprire una quota del 50%, mentre per le aziende di più grandi dimensioni poteva coprire una quota del 60%.

<sup>76</sup> D. GAROFALO, *Jobs act e disabili* in Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale, 2016, p. 94 ss.

### 2.3.5) Criteri di computo

Altre novità risultano essere quelle inerenti ai criteri di computo utilizzati, da ricordare che gli aventi diritto definiti dalla legge 68/99 erano:

- Invalidi civili, con una percentuale di invalidità maggiore del 45%.
- Invalidi del lavoro, con percentuali superiori al 33%.
- I sordomuti e i non vedenti.
- Invalidi per servizio, di guerra e invalidi di guerra.

Tra i destinatari del Jobs Act, oltre a rientrare le categorie definite dalla legge del 1999, ora rientrano direttamente, senza quindi bisogno di ulteriori accertamenti, i titolari di assegno ordinario di invalidità (tra i percettori di assegno di invalidità si trovano le persone la cui capacità di lavoro sia ridotta di almeno un terzo), si tratta di un vero passo avanti, prima di tale previsione tali soggetti erano trattati con un approccio di tipo puramente assistenzialistico, ora invece è possibile una loro effettiva inclusione nel mondo del lavoro.

Inoltre, a partecipare al computo della quota obbligatoria di inserimento, sono stati inseriti anche i lavoratori che sono stati assunti senza il collocamento obbligatorio<sup>77</sup>, ma già disabili al momento della loro assunzione, prima del jobs act venivano comunque computati tutti coloro che possedevano una riduzione della capacità lavorativa pari a più del 60%<sup>78</sup>, ora con l'entrata in vigore del decreto, affinché vengano conteggiati, devono possedere una riduzione della capacità lavorativa pari o maggiore al 60%, mentre se possedenti invece disabilità di tipo psichico/intellettuale la percentuale minima di invalidità è del 45%<sup>79</sup>. Una grande semplificazione e razionalizzazione del sistema del collocamento mirato, le pratiche di licenziamento dei lavoratori disabili già assunti per poi cercare una riassunzione attraverso il collocamento mirato in modo che vengano

---

<sup>77</sup> Con il Jobs Act si dà attuazione ad una circolare appartenente al Ministero del Lavoro: circolare n. 66 del 2001. Tale circolare ha introdotto la possibilità di computare nelle quote obbligatorie anche coloro che erano stati assunti al di fuori delle procedure utilizzate per il collocamento obbligatorio.

<sup>78</sup> Circolare del Ministero del Lavoro n. 66/2001, la quale però non ha introdotto alcuna modifica alla legge 68/99.

<sup>79</sup> L. 68/99, art. 4, comm. 3 bis, modificato a seguito del D.lgs. 185/2016 (decreto correttivo del Jobs Act).

computati nelle quote, ormai è andata in disuso. Il computo di lavoratori con una percentuale elevata di invalidità è anche un modo di premiare il datore, il quale sceglie spontaneamente di inserire individui con gravi limitazioni. Si sottolinea comunque che è ancora in vigore il divieto di assunzione diretta, quindi questo sta a significare che le assunzioni devono avvenire per mezzo dei servizi pubblici, le valutazioni sull' idoneità devono essere effettuate da comitati designati e si devono seguire particolari liste che contengono le graduatorie, si crede che tale previsione di computare lavoratori spontaneamente assunti in azienda se pur con un importante riduzione della capacità lavorativa sia data dal fatto che il legislatore voglia in qualche modo mostrare riconoscenza alle aziende più virtuose.

I lavoratori che, a causa malattia o infortunio o comunque per cause attribuibili a particolari inadempimenti da parte del datore di lavoro, si vedono diminuire la capacità lavorativa in misura inferiore al 60%, non sono computati nella quota riservata, questo sicuramente avviene anche per incentivare i datori di lavoro a rispettare le norme in materia di sicurezza e prevenzione nei luoghi di lavoro in modo da evitare infortuni o malattie.

Per il particolare caso dell'appalto, il numero di lavoratori che si deve tenere come computo è il numero presente al momento di acquisizione dell'appalto, questo sta a significare che se nel corso di esecuzione vi è un incremento di personale i nuovi lavoratori non sono inseriti in fase di computo.

### 2.3.6) Gli esoneri

Il d.lgs. n. 151/2015 modifica anche alcune previsioni riguardanti il campo degli esoneri, anche precedentemente erano previste delle esclusioni, infatti i datori di lavoro, al ricorrere di particolari condizioni, potevano risultare esonerati dall'inserimento lavorativo di un numero di disabili, successivamente oltre che l'esonero sopradescritto si concede anche per tutti i datori di lavoro che operano in determinati settori e che svolgono mansioni con un rischio INAIL elevato (maggiore del 60%) una forma di

esonero, l'ottenimento dell'esonero è subordinato al versamento di un contributo al Fondo Nazionale.<sup>80</sup>

Inoltre, se dei datori di lavoro esercitano delle attività particolari e l'inserimento di lavoratori disabili risulta essere particolarmente difficoltoso, possono ricorrere ad un esonero parziale, pervio versamento di una somma al Fondo regionale per l'occupazione dei disabili.

### 2.3.7) Modifiche riguardanti la compensazione

Precedentemente, nel settore privato, era concessa la pratica di assunzione di lavoratori disabili in esubero rispetto la quota obbligatoria e poi a discrezione del datore di lavoro si poteva compensare con l'inserimento di un minor numero di lavoratori in un'altra unità produttiva.

Ugualmente nel settore pubblico è prevista la possibilità di effettuare una "compensazione", anche in questo caso se in una particolare unità produttiva vengono assunti un numero di lavoratori disabili in esubero rispetto alla quota obbligatoria, allora in questo caso un'altra unità produttiva può inserirne un numero minore, in modo compensativo, questo può avvenire all'interno della medesima regione per assicurare un'omogeneità<sup>81</sup>. Rispetto alle previsioni precedenti la novità sta nel fatto che la preventiva autorizzazione risulta non essere più necessaria, un'altra semplificazione burocratica e procedurale; infatti, basta solo che sia trasmesso un prospetto informativo agli uffici competenti.

### 2.3.8) Banca Dati

---

<sup>80</sup>Il contributo in questione risulta pari a 30,64€, che viene corrisposto per ogni lavoratore non occupato e per ogni giorno di non occupazione del lavoratore. Le modalità che regolano il versamento di tale somma sono state definite dal decreto n. 2671/2016.

<sup>81</sup> R. SCHIAVONE, *Il collocamento obbligatorio dopo le recenti Linee Guida in Azienditalia*, 2019, p. 1465.

Il d.lgs. 151<sup>82</sup> prevede l'inserimento di una banca dati a livello nazionale creata appositamente per monitorare dati riguardanti il collocamento mirato, tale banca dati risulta istituita presso Il Ministero del Lavoro e Politiche sociali, essa raccoglie diverse categorie di dati appunto:

- riguarda dati inerenti ai lavoratori appartenenti alle categorie protette o comunque con un certo grado di disabilità;
- raccoglie dati inerenti agli obbligati, ovvero riguardanti i datori di lavoro;
- raccoglie dati inerenti agli uffici competenti al collocamento mirato.

Facendo un breve elenco esemplificativo dei dati che devono confluire all'interno della banca dati troviamo:

- Tutti i dati trasmessi dai datori di lavoro ed inerenti alle misure di ragionevole accomodamento adottate.<sup>83</sup>
- La presenza di esoneri o sospensione degli obblighi datoriali, la presenza di convenzioni.
- Gli avviamenti effettuati e le schede di ogni iscritto al collocamento obbligatorio.
- Dati prodotti da vari istituti come INPS o INAIL.

Se non esistesse una unica banca dati nazionale i dati si troverebbero dislocati presso i vari enti territoriali e questo comporterebbe una frammentazione e un rallentamento del sistema.

L'intento non è quello di complicare o gravare sui datori di lavoro, anzi quello di facilitare il funzionamento del sistema del collocamento e gestione della disabilità.

### 2.3.9) Approfondimento sul decreto 150 del Jobs Act

«In parallelo alla semplificazione delle procedure e degli adempimenti in tema di inserimento lavorativo dei disabili, scorre la riforma del mercato del lavoro, avviata con il d.lgs. n. 150/2015, che modifica profondamente sia l'assetto delle competenze, sia la

---

<sup>82</sup> D.lgs. 151/2015, art. 8, comm. 6 bis.

<sup>83</sup> Dalla data 24 maggio 2022.

strumentazione, ripetendosi, non casualmente, quanto già verificatosi in occasione della riforma della fine degli anni '90». <sup>84</sup> Tale decreto, già precedentemente nominato, ha innanzitutto promosso una Rete Nazionale dei servizi inerenti le politiche del lavoro, come anticipato prima, la rete è formata da più strutture coordinate tra loro, tra le varie strutture troviamo in primis le regioni, che hanno un ruolo fondamentale nei temi di politiche del lavoro, poi possiamo trovare gli enti INPS e INAIL, l'istituto ISOFOL<sup>85</sup>, le varie Camere di commercio, agricoltura, artigianato, industria, poi ancora da enti che si occupano sia di formazione e sia di ricerca come ad esempio le università e gli istituti appratenti alla categoria di scuola secondaria di secondo grado.

## **ANPAL**

L'organismo che si occupa del coordinamento è una nuova agenzia (ANPAL), tale agenzia non è stata creata con oneri pubblici, ma mediante un trasferimento di risorse dal Ministero del lavoro e dall'ISFOL, risorse si intende anche risorse in termini di personale trasferito. All'ANPAL spettano competenze in materia di collocamento dei disabili, mentre all'ISOFOL spetta lo studio, la ricerca, il monitoraggio e la valutazione delle politiche statali e regionali in materia anche di integrazione dei disabili.

L'ANPAL è stata istituita nel 2015 a seguito del decreto legislativo in oggetto, successivamente con il d.l. 73/2021 sono intervenute alcune modifiche.

Essa ha sede presso la capitale, così come art. 4 comma 8 del decreto 150, inoltre è dotata di una propria autonomia; infatti, è una agenzia con una propria «personalità giuridica, autonomia organizzativa, regolamentare, amministrativa, contabile», così come da art. 4, comma 2 del d.lgs. 150/2015.

---

<sup>84</sup> D. GAROFALO, *Jobs act e disabili* in Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale, 2016, p. 91.

<sup>85</sup> Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori, dal 1° dicembre 2016 tale istituto cambia nome e si trasforma in INAPP, Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche. Non è un cambio solo formale, ma anche sostanziale; infatti, a seguito del decreto legislativo 150 è stato affidato un nuovo compito ad esso: analizzare, monitorare e valutare le politiche attuate e i servizi forniti. Tali ricerche hanno il fine di essere utilizzate ad influenzare le future politiche lavorative. Sono 5 le aree di interesse dell'INAPP, tra cui un'area significativa ai nostri fini, ovvero quella che riguarda la disabilità e l'inclusione sociale.

La dotazione organica al 2022 risulta pari a 43 ed è autorizzata ad assumere il contingente di personale<sup>86</sup>.

L'agenzia si occupa in primis di promuovere il diritto al lavoro, ma anche il diritto alla crescita a livello professionale e della formazione. Essa coordina la rete italiana dei servizi per il lavoro, è anche responsabile del sistema informativo riguardante il mercato del lavoro, nel quale confluiscono tutte le informazioni riguardanti gli individui che sono alla ricerca di un'occupazione, in breve vengono elencati gli ambiti di sua competenza.

La sfera di competenza dell'ANPAL è multidisciplinare:

- Supporta i cittadini che sono alla ricerca di un'occupazione.
- Aiuta in sede di assunzione attraverso la predisposizione di particolari servizi erogati a favore di aziende e privati alla ricerca di personale.
- Monitora e valuta l'operato attraverso le strutture adibite alla ricerca.
- Gestisce i programmi a livello europeo.
- Gestisce l'albo nazionale di quei soggetti accreditati alle politiche attive.
- Vigila sui fondi interprofessionali per la formazione.

Per raggiungere i suoi obiettivi essa collabora con vari organismi del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali: troviamo ad esempio l'Organismo indipendente di valutazioni della performance oppure del Comitato che si occupa di promuovere le pari opportunità ed eliminare le discriminazioni, la sua organizzazione è composta da sette distinte divisioni amministrative<sup>87</sup> e quattro strutture adibite a consulenza e ricerca.

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha il compito di vigilare sull'operato di tale agenzia, anche la Corte dei conti ne controlla l'operato.

## **Disoccupazione e SIUL**

È intervenuta una modifica dei principi generali in materia di politiche attive, significativo risulta quanto introdotto dall'art. 19 del d.lgs. in oggetto: «Sono considerati

---

<sup>86</sup> Agenzia Nazionale Politiche Attive Lavoro, [www.anpal.gov.it](http://www.anpal.gov.it)

<sup>87</sup> Ogni divisione ha uno specifico compito, di seguito si elencano alcune delle divisioni: - Coordinamento territoriale e autorità capofila Fse, - Coordinamento dei servizi per il lavoro e del collocamento mirato delle persone con disabilità e appartenenti alle categorie protette, - Gestione di sistemi informativi e della comunicazione.

disoccupati i soggetti privi di impiego che dichiarano, in forma telematica, al sistema informativo unitario delle politiche del lavoro di cui all'art. 13, la propria immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa e alla partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro concordate con il centro per l'impiego».

Condizione quindi necessaria per essere considerati disabili risulta l'iscrizione al SIUL, si rammenta che l'iscrizione alle liste del collocamento mirato è subordinata al riconoscimento dello stato di disoccupazione del disabile.

### **Patto di servizio**

L'art. 20 invece tratta il patto di servizio personalizzato, esso è un accordo tra la persona interessata e il Centro per l'impiego in cui si definiscono tempi e modalità per l'erogazione ed utilizzo di servizi. Accompagna l'interessato all'interno del contesto lavorativo; per la redazione del piano si considerano molteplici fattori, come ad esempio le competenze e le attitudini, la possibilità di effettuare formazione al fine di una riqualificazione.

Vi sono degli elementi che imprescindibilmente devono essere contenuti dal patto:

- La presenza di un responsabile, una individuazione della frequenza dei contatti che devono intervenire con esso e individuare un metro con il quale esso può verificare gli atti di ricerca attiva.
- Attraverso le modalità predisposte dall'ANPAL è necessario definire un profilo personale dell'occupato riferibile all'occupabilità.
- Modalità e tempistiche di compimento degli atti inerenti alla ricerca attiva.
- La disponibilità espressa dall'interessato di partecipare ad iniziative e formazione.

Il richiedente inoltre deve essere disposto ad accettare delle congrue offerte di lavoro<sup>88</sup>, il termine congrua offerta sta ad indicare un'offerta che sia coerente con le esperienze e competenze maturate, art. 4, d.m. 42/2018.

---

<sup>88</sup> D.m. 42/2018.

Per valutare la congruità è prevista una classificazione in settori economico-professionali, il concetto di congruità differisce in base al periodo in cui ci si trova nello stato di disoccupazione<sup>89</sup>:

- Per un periodo inferiore a sei mesi l'offerta risulta congrua se corrisponde al settore economico-professionale individuato dal patto.
- Per un periodo da sei mesi a dodici mesi, risulta congrua se l'attività appartiene al settore professionale-economico individuato o ad aree ad esso afferenti.
- Mentre se lo stato di disoccupazione si protrae per un periodo superiore a dodici mesi, si verifica congruità quando l'attività rientra in tutte le aree di attività appartenenti anche ad aree diverse, purché vi sia una certa affinità di professione rispetto alle competenze.

L'art. 9 del presente d.m. sancisce che: «Le disposizioni del presente decreto si applicano anche alle persone con disabilità di cui all'art. 1 della legge n. 68 del 1999» e ancora «Per le persone con disabilità, l'offerta di lavoro congrua tiene conto di quanto annotato nel fascicolo personale in esito alla valutazione bio-psico-sociale in possesso dei servizi competenti e nella relazione funzionale rilasciata dalla commissione medica integrata».

## 2.4) Ultime disposizioni in materia

Recentemente <sup>90</sup> ci si è resi conto che i procedimenti previsti per l'inserimento dei disabili attraverso il collocamento mirato sono complessi ed hanno un grande carico burocratico, è per questo che nel 16 marzo 2022 sono state pubblicate delle linee guida per dare una attuazione concreta a quanto previsto dal d.lgs. 151/2015, in particolare sono introdotte le indicazioni espresse nel modo più chiaro possibile e sono elencati i metodi utilizzabili nell'ambito del collocamento mirato.

---

<sup>89</sup> Oltre alle distinzioni in base ai settori economico-professionali, vi sono delle distinzioni basate sulla distanza del luogo di lavoro e la retribuzione.

<sup>90</sup> Linee-guida 16 marzo 2022 collocamento mirato, [www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it)

Nel marzo del 2022, Andrea Orlando (membro della Camera dei deputati) ed Erika Stefani (ex ministra per le disabilità) hanno presentato le nuove linee guida in materia di collocamento mirato. Dopo 7 anni di vuoto, finalmente si cerca di rimodernare il sistema, questo con l'aiuto di molte parti, in particolar modo le regioni che, come ricordiamo per ennesima volta, sono le principali custodi per ciò che riguarda l'attuazione di politiche in materia di collocamento, ma anche altri vari enti, tra cui nominiamo INPS e INAIL.

L'obiettivo è quello di rafforzare la collaborazione e la condivisione all'interno dell'rete precedentemente creata tramite il Jobs Act.

Le Linee guida si fondano, come buona parte del sistema normativo inerente la disabilità, sui principi presenti nella Convenzione delle Nazioni Unite, inoltre si basano anche sugli obiettivi definiti dalla strategia europea per i diritti delle persone disabili 2021-2030<sup>91</sup>.

Gli interventi previsti dalle linee guida sono rivolti tre particolari categorie di individui:

- In modo particolare a giovani disabili che non hanno finito il percorso scolastico o che semplicemente non si trovano in età lavorativa, per loro sono previsti dei particolari percorsi che mirino all'inclusione sociale e a facilitare l'inclusione lavorativa, i giovani saranno "accompagnati" in un percorso. Questo intervento è voluto perché si riconosce come i giovani che escono dai contesti scolastici risultino "persi", per loro è doppiamente difficile integrarsi nel mondo del lavoro. Basti pensare che l'Italia di per sé presenta uno dei tassi di disoccupazione giovanile tra i più alti d'Europa, passare da un contesto scolastico ad una situazione di disoccupazione che si protrae spesso e volentieri per lunghi periodi, potrebbe notevolmente inficiare sullo stato del disabile peggiorando le sue condizioni. Per questo sono previste delle misure che possano fare da ponte dal mondo della scuola a quello del lavoro, anche perché come è risaputo la scuola italiana non sempre prepara ad entrare nel mondo del lavoro nel migliore dei

---

<sup>91</sup> Vi sono ulteriori riferimenti normativi: l. 68/99, D.P.R. Del 4 ottobre 2013, D.P.R. Del 12 ottobre 2017, PNRR. del 30 aprile 2021.

modi, vi è un grande gap tra competenze effettivamente richieste nel mondo del lavoro e competenze create dal contesto scolastico/universitario.

- Successivamente troviamo tutte quelle persone che si sono appena iscritte alle liste del collocamento mirato, o che comunque non sono iscritte da molto tempo (24 mesi).
- Abbiamo poi ancora tutte le persone che si trovano in uno stato di disoccupazione da oltre 24 mesi, ovvero le persone che rientrano dopo licenziamenti o dimissioni, periodi lunghi di malattia o infortuni.

Da sottolineare che l'attuazione delle presenti linee guida sarà sottoposta ad una annuale verifica, con l'intento di verificare non solo l'efficacia delle politiche correnti, ma anche con l'ottica di predisporre in futuro eventuali misure correttive e migliorative.

Le principali finalità di queste nuove linee guida sono individuate in tre diversi punti:

- Applicazione di standard omogenei di attuazione delle norme. La standardizzazione si intende realizzata tra regioni, in quanto si riconosce il gap che interviene tra una regione e un'altra, in specie tra il nord e il sud, seppur il ministro Andrea Orlando, nella conferenza stampa datata 16 marzo 2022, riconosce che le differenze territoriali non derivano solo dal metodo utilizzato per attuare le norme, ma da differenze più profonde che risiedono nel tessuto produttivo/imprenditoriale, esso comunque afferma anche che è necessario ridurre questi divari che sono penalizzanti.
- Implementare e aumentare la rete di servizi e la fruibilità degli stessi, fornire strumenti e risorse a tutto il territorio senza disparità.
- Attuare un monitoraggio incessante e promuovere la comunicazione promuovendo un miglioramento continuo.

L'approccio utilizzato per la valutazione è quello bio-psico-sociale, si evidenzia come questo tipo di approccio debba essere utilizzato in tutte le fasi di valutazione, la valutazione inoltre deve essere fatta mettendo in luce i punti di forza, evidenziando cosa un lavoratore sa fare rispetto a cosa non è capace; infatti, come detto dal ministro Orlando durante la conferenza: «Il disabile è disabile ad alcuni tipi di attività». (Andrea Orlando, 2022).

Si promuovono gli approcci di: multidisciplinarietà, personalizzazione degli strumenti, inclusività e partecipazione, formazione e rafforzamento degli strumenti già esistenti.

Le proposte concrete delle linee guida vanno a toccare molti temi, in seguito i più significativi:

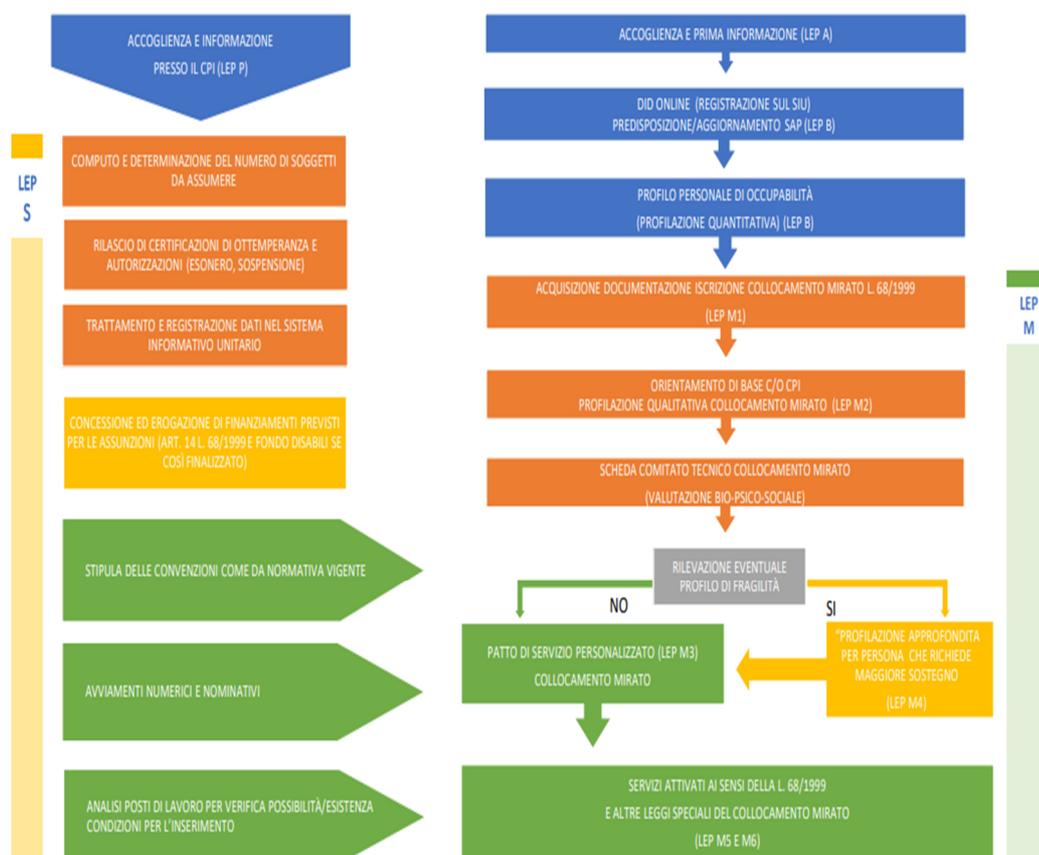
- Creazione di un quadro unitario e standardizzato al quale le regioni devono riferirsi, le regioni comunque conservano una certa discrezionalità, ma si devono attenere a delle linee guida standardizzate.
- Una gestione sistematica dei dati, le regioni devono aggiornare e verificare i dati, esse sono parte di una grande macchina che per funzionare ha bisogno di creare sinergie, che solo attraverso una corretta gestione dei dati amministrativi si possono raggiungere.
- Creazione e potenziamento di piattaforme informatiche<sup>92</sup>.
- Si servizi del collocamento entro 18 mesi si devono impegnare a “fare pulizia” delle liste del collocamento, eliminando da esse tutti quegli iscritti che non hanno ragioni di permanere in esse.
- Favorire l’inserimento del responsabile dell’inserimento lavorativo, prevedendo delle clausole premianti.

L’organizzazione dei servizi per il collocamento mirato a seguito delle ultime disposizioni viene in seguito esemplificata grazie l’aiuto di uno schema<sup>93</sup>:

---

<sup>92</sup> Le linee guida hanno introdotto novità per ciò che riguarda la banca dati nazionale.

**Tabella 2: Organizzazione servizi del collocamento mirato**



Fonte: [www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it)

Come si può notare nello schema si trova l'acronimo LEP: LEP sta ad indicare livelli essenziali delle prestazioni: «Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: (...) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». (Costituzione italiana, art. 117 c. 2, lett. m.).

Ad ogni livello di prestazione è affidata una lettera, elencando a cosa si riferiscono le varie LEP presenti nello schema troviamo:

- LEP S: riguarda il collocamento mirato, tutte quelle attività mirate a permettere ai datori di lavoro di assolvere l'obbligo di inserimento lavorativo, nel concreto si occupa della determinazione del numero di soggetti da assumere, stipulare convenzioni, erogazione di finanziamenti e analisi di contesti lavorativi.

- LEP M: anche la M riguarda il collocamento mirato e riguarda tutte le fasi post verifiche preventive, si va dall'iscrizione al sistema di collocamento a tutte le fasi successive.

Risulta importante sottolineare inoltre che queste linee guida promuovono gli accordi territoriali. Cooperative sociali, associazioni e organizzazioni come quelle sindacali possono sottoscrivere questa tipologia di accordo per favorire l'inserimento lavorativo del disabile considerando le diversità in termini territoriali, grazie a questi accordi si individuano le diverse necessità in base al territorio e si implementano delle azioni triennali per promuovere un efficace inserimento lavorativo, le politiche saranno monitorate con cadenza semestrale.

## 2.5) Ragionevoli accomodamenti

Oltre il collocamento mirato, è interessante analizzare altri strumenti posti a tutela dei lavoratori disabili in particolare il ragionevole accomodamento.

Nel capitolo 1 si è analizzato l'evoluzione del concetto di ragionevole accomodamento nel contesto internazionale, in questa sede invece sarà analizzato il contesto normativo italiano evidenziando in particolar modo le novità in materia.

Già prima della direttiva UE del 2000 era presente il concetto di accomodamento, in particolare nel 1999<sup>94</sup> la legge ha previsto delle forme di tutela per i disabili molto simili ai ragionevoli accomodamenti che conosciamo oggi, la previsione in questione era la seguente : «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». La legge del 1999 comprendeva all'interno individui principalmente affetti da una certa percentuale di disabilità, mentre nella direttiva UE

---

<sup>94</sup> L. 68/1999

del 2000 venivano ricomprese tutte le categorie di disabili al di fuori della percentuale di disabilità.

Il concetto di accomodamento ragionevole così come definito dall'ONU è già stato discusso nel capitolo precedente, in modo semplicistico si può definire come uno strumento per realizzare a pieno l'inclusione sociale del disabile, questo strumento è rappresentato da misure adottate dal datore di lavoro per mettere il disabile nella migliore condizione lavorativa possibile.

«Gli accomodamenti ragionevoli richiesti al datore sono parte integrante del diritto del disabile all'integrazione professionale, sancito dalla Carta UE e dalla Convenzione Onu e recepito dal legislatore italiano»<sup>95</sup>, il loro fine è quello di promuovere il principio di parità di trattamento del disabile il quale prevede l'obbligo di adozione di adattamenti ragionevoli, ma a condizione che essi non siano effettuati attraverso misure sproporzionate, negli anni successivi la Corte di Giustizia UE ha condannato l'Italia per una inefficace attuazione della direttiva, tale direttiva viene concretamente recepita dall'Italia solo nel 2009.<sup>96</sup>

La giurisprudenza italiana più volte si è espressa in merito ai casi di licenziamento per sopravvenuta inidoneità fisica, infatti se si incappa in questa situazione il lavoratore ha il diritto che il datore provveda a fornire gli accomodamenti necessari allo svolgimento agevole ed in sicurezza della mansione, osservando la giurisprudenza si nota che le pronunce per ciò che riguarda l'inserimento di ragionevoli accomodamenti nella fase iniziale di inserimento del lavoratore siano pressoché assenti, questo anche perché con la legge sul collocamento mirato del 1999 la necessità di inserire accomodamenti ragionevoli al momento dell'inserimento lavorativo si è ridotta notevolmente.

Ricordiamo che la direttiva UE in materia lasciava una grande discrezionalità ai singoli stati per quanto riguardava il modo migliore per applicarla e anche per quanto riguarda le tipologie di accomodamento da inserire.

---

<sup>95</sup> G. SCHIRALDI, *L'accomodamento ragionevole tra la roccaforte della tutela antidiscriminatoria e gli effetti indesiderati* in *Lav. Giur.*, 2020, p.976.

<sup>96</sup> D.lgs.216/2003, al quale sono intervenute numerose modifiche, ultima delle quali l'1/02/2022.

La giurisprudenza italiana ha definito le tipologie di adattamenti inseribili nel contesto lavorativo, vi rientrano tutte quelle misure ed azioni attuate con il fine di eliminare barriere che si interpongono tra il disabile ed un agevole svolgimento della propria professione, in seguito vengono elencate solo alcune delle misure individuate dal legislatore<sup>97</sup>:

- Adozione da parte del datore di una struttura organizzativa aziendale pensata in modo tale da distribuire i compiti diversamente in modo da consentire di attribuire al lavoratore disabile il compito più adatto a lui.
- Riorganizzazione interna che consenta al lavoratore disabile di avere degli orari di lavoro compatibili con le sue esigenze, questo ad esempio attribuendogli il compito di eseguire le sue mansioni solo in predeterminate fasce orarie.
- Predisposizione di misure caratterizzate dall'inserimento di attrezzature o strumenti atti ad agevolare lo svolgimento delle proprie mansioni, facendo degli esempi concentri possiamo trovare l'inserimento dei software come screen readers, soluzioni molto semplici ed efficaci come delle scrivanie rialzate ed in generale ogni tipologia di tecnologia assistiva.
- Soluzioni che riguardano la localizzazione del luogo di lavoro, quindi per esempio destinare il lavoratore in un ufficio differente al fine di consentire un più facile accesso ad esso.
- Soluzioni che riguardano la formazione sia per sviluppare e rafforzare le competenze ma anche per rendere il lavoratore maggiormente consapevole dei rischi e dei propri diritti.
- Concreta assistenza nel luogo di lavoro.
- Particolar questione è quella del lavoro agile<sup>98</sup> che può essere assimilato ad una forma accomodamento.
- Da sottolineare anche che il licenziamento di un lavoratore per permettere ad un altro lavoratore disabile di eseguire quella mansione non può essere considerato come un ragionevole accomodamento.

---

<sup>97</sup> Misure presenti nelle nuove linee guida inerenti al collocamento mirato: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, d. 43/2022, Adozione linee guida collocamento mirato, p.63.

<sup>98</sup> Come da l. 81/2017.

Nel caso di un licenziamento contestato al giudice spetta al datore provare l'impossibilità di inserimento di accomodamenti tali da consentire in sicurezza la prosecuzione del rapporto lavorativo, se il datore non riesce a dimostrare l'impossibilità di inserire una qualche forma accomodamento allora il licenziamento è da considerarsi illegittimo e quindi è prevista l'applicazione anche in questo caso della tutela reintegratoria.

Il contesto normativo è in mutazione, infatti ci sono dei buoni segnali di movimento verso la difesa del principio di uguaglianza sostanziale, con la legge delega del 2021 n. 227<sup>99</sup> si prevede una semplificazione della normativa e un riordino, oltre che l'introduzione di una definizione di accomodamenti ragionevoli e una loro possibile concreta tipizzazione.

Il decreto n. 43 del 2022 ha introdotto delle significative modifiche per ciò che riguarda il ragionevole accomodamento, esse non si sostituiscono alle leggi di tipo regionale, ma costituiscono più delle linee guida alle quali affidarsi.

Il ruolo dei centri per l'impiego viene valorizzato, infatti essi oltre che preoccuparsi del momento dell'assunzione possono anche preoccuparsi dell'adozione di ragionevoli accomodamenti durante lo svolgimento dell'attività lavorativa da parte dell'interessato, quindi non solo nella fase di accesso della persona al mercato del lavoro, ma anche successivamente<sup>100</sup>. In particolar modo è il Comitato tecnico (composto da funzionari del servizio di collocamento mirato ed opera presso i servizi appunto di collocamento mirato), che si occupa di consentire una corretta adozione dell'accomodamento adatto per ogni situazione. Per ogni persona affetta da disabilità si prevede che vi debba essere una valutazione da parte di tale comitato, esso esamina le varie esigenze delle persone e valuta le caratteristiche dell'ambiente nel quale sono state inserite ed effettua dei controlli periodici per verificare le condizioni lavorative del disabile.

Da sottolineare che la direttiva 2000/78 concentra molto la sua attenzione sull'adeguatezza dei luoghi di lavoro (questo riflette la diversa sensibilità che riguarda la

---

<sup>99</sup> L. delega, 227/2021, art. 2, comma 2, let. a).

<sup>100</sup> L. TORSELLO, *I ragionevoli accomodamenti per il lavoratore disabile nella valutazione del Centro per l'impiego* in *Variazioni su temi di diritto del lavoro*, 2022, p.2002 ss.

definizione di disabilità, in quanto essa viene considerata come una cattiva interazione con l'ambiente circostante e quello che si può fare primariamente è il cambiamento dell'ambiente piuttosto del cambiamento delle condizioni del singolo individuo, anche alla luce del fatto che l'ultima ipotesi non risulta possibile in molti casi).

L'accomodamento che risulta necessario a modificare e mutare l'ambiente di lavoro risulta prioritario rispetto a qualsiasi altro tipo di adattamento.

Anche la disciplina che riguarda l'accomodamento ragionevole è stata a lungo criticata, infatti basti pensare come l'obbligo di adottare delle misure per consentire al lavoratore disabile la conservazione della propria occupazione anche se diventato inidoneo a ricoprire la quasi totalità di mansioni disponibili, possa essere assimilata ad una situazione di limitazione profonda della libertà di iniziativa economica<sup>101</sup>.

Prima del 2013 la giurisprudenza metteva in primo piano la libertà di iniziativa economica, infatti dava primaria importanza alla conservazione della struttura organizzativa predisposta dal datore di lavoro, questo avveniva in quei casi in cui era chiamata a giudicare le situazioni in cui si doveva riallocare il dipendente successivamente all'emersione di uno stato di inidoneità ad eseguire quella determinata mansione, in sostanza non veniva giudicato lecito chiedere al datore di lavoro di modificare la propria struttura organizzativa per perseguire dei fini assistenziali.

La giurisprudenza recente invece ha preso un'altra direzione, ovvero focalizzarsi sulla conservazione del posto di lavoro anche attraverso una riorganizzazione della struttura organizzativa purché vengano conservati gli equilibri finanziari ed economici della organizzazione: «l'equilibrio tra diritto al lavoro del disabile e diritto di libertà di iniziativa economica, per quanto dinamico, deve essere sempre valutato con proporzionalità e ragionevolezza»<sup>102</sup>.

Prima di risolvere il contratto di lavoro nel momento in cui insorga un aggravamento che pregiudichi le capacità lavorative si può predisporre una sospensione non retribuita

---

<sup>101</sup> Principio sancito dall'art. 41 della Costituzione, così come precedentemente detto.

<sup>102</sup> G. SCHIRALDI, *L'accomodamento ragionevole tra la roccaforte della tutela antidiscriminatoria e gli effetti indesiderati*, in *Lav. Giur.*, 2020, p. 980.

accompagnata da un “tirocinio formativo”, dell’avviamento del tirocinio se ne occupa il centro per l’impiego. Il tirocinio può essere effettuato sia all’interno della stessa azienda che ha richiesto l’accertamento dello stato di salute, al fine di apprendere nuove conoscenze per l’eventuale inserimento professionale nell’ambito di una diversa mansione, sia in un altro contesto lavorativo.

Si ricorda che la risoluzione del contratto di lavoro risulta legittima solo quando la Commissione constati l’impossibilità di reinserire il disabile pur attuando tutti gli accorgimenti possibili.

La legge prevede un regime sanzionatorio per coloro che non rispettano gli obblighi; infatti, il mancato inserimento dei necessari accomodamenti può essere riconosciuto come un comportamento di tipo discriminatorio.

## 2.6) Licenziamenti illegittimi e collocamento obbligatorio

Vi sono degli aggiornamenti per ciò che riguarda la definizione di licenziamenti legittimi o meno.

La stessa legge 68/1999 prevede tutele per quanto riguarda il licenziamento della persona disabile, oltre la legge 68 troviamo anche delle sentenze che risultano significative:

- In particolare, una sentenza della cassazione del 2014<sup>103</sup> afferma che le esigenze produttive aziendali non possono essere compromesse dalla tutela del lavoratore disabile.
- Una sentenza del 2013<sup>104</sup> sancisce che il datore di lavoro non risulta obbligato a riorganizzare i propri mezzi di produzione, però deve cercare di trovare delle mansioni compatibili con le condizioni del lavoratore inserito, ne risulta che se l’azienda non possiede concretamente la possibilità di adibire il disabile a

---

<sup>103</sup> Cass. civ. 10 aprile 2014 n. 8450.

<sup>104</sup> Cass. civ. 3 maggio 2013 n.10338.

mansioni concretamente disponibili l'azienda può rifiutarsi di procedere con l'assunzione.

- Sentenza del 2009<sup>105</sup> <sup>106</sup> specifica che l'onere della prova, a seguito di un licenziamento per giustificato motivo oggettivo, grava sempre sul datore di lavoro, in particolare esso deve provare che non è possibile in nessun modo collocare diversamente il lavoratore.

Approfondendo le motivazioni che rendono legittimo un licenziamento possiamo trovare le seguenti fattispecie:

- Giustificato motivo oggettivo, tale motivo però risulta illegittimo quando non si rispetta la quota di lavoratori previsti: «La previsione appresta una tutela rafforzata della stabilità del posto di lavoro del soggetto disabile, impedendo al datore di effettuare, in spregio alla quota di riserva, quei ridimensionamenti di organico che traggono origine da scelte che attengono all'organizzazione».<sup>107</sup>
- Giustificato motivo soggettivo e giusta causa, solo se il datore dimostra che non sia possibile il ricollocamento del lavoratore.
- Non superamento del periodo di prova o superamento del periodo di comporto massimo.
- Aggravamento dell'invalidità di un lavoratore assunto tramite il collocamento mirato, il licenziamento è legittimo solo quando il lavoratore perde totalmente la capacità di lavoro, oppure quando il riallacciamento ad altre mansioni non risulta possibile, ricordiamo che il datore ha il seguente obbligo: «affidare i compiti ai lavoratori, tenendo conto delle capacità e delle condizioni degli stessi in rapporto alla loro salute e alla sicurezza»<sup>108</sup>, e se il datore non è in grado di rispettare tale obbligo il rapporto di lavoro può essere sciolto. La commissione medica <sup>109</sup> accerta l'impossibilità di conservare il disabile all'interno

---

<sup>105</sup> Cass. civ. 13 novembre 2009 n.24091.

<sup>106</sup> Cass. civ. 26 giugno 2009 n.15049.

<sup>107</sup> C. GAROFALO, *Illegittimità del licenziamento del lavoratore disabile. I diversi regimi sanzionatori* in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro Fascicolo*, 2022, p.272.

<sup>108</sup> D.lgs. 81/2008, contenente il Testo Unico in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

<sup>109</sup> L. 68/1999, art. 10, c. 3.

dell'azienda anche se effettuati tutti i possibili adattamenti e avendo considerato tutte le possibili mansioni disponibili. Una differente situazione è riconducibile alla circostanza in cui insorge una inidoneità sopravvenuta di un lavoratore che non risulta essere stato inserito attraverso l'istituto di collocamento mirato, con una riduzione della capacità lavorativa di almeno il 60% in seguito ad una malattia ovvero un infortunio non professionale, in alternativa un lavoratore che in seguito ad una malattia o infortunio professionale abbia portato ad un grado di invalidità superiore al 33% : «Ai sensi di quanto previsto dall'art. 4, comma 4, legge n. 68/1999 e dall'art. 3, d.p.r. n. 333/2000, se ricollocabile, il lavoratore potrà essere computato nella percentuale di riserve».<sup>110</sup>

Da sottolineare che: affinché vi sia un licenziamento per giustificato motivo oggettivo l'azienda in questione non deve necessariamente trovarsi in una situazione di crisi, ma può essere effettuato per consentire all'aziende il raggiungimento di una maggiore efficienza o un mero incremento della redditività aziendale<sup>111 112</sup>. Presupposto necessario per la legittimità dei licenziamenti è sempre il mutamento dell'assetto organizzativo, il mutamento dell'assetto organizzativo riguarda anche la soppressione di mansioni, da sottolineare che l'attività che era svolta dalla persona adibita a quella particolare mansione può essere ancora svolta all'interno dell'azienda ma con meccanismi diversi, basti pensare infatti al processo di automazione delle aziende, in qui particolari attività vengono ora svolte attraverso processi automatizzati e tecnologici e in questo caso ne consegue la soppressione di un posto di lavoro.

---

<sup>110</sup> M. PERUZZI, *La protezione dei lavoratori disabili nel contratto di lavoro*, in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, 2020, p. 949.

<sup>111</sup> Cass. civ. 25201/2016.

<sup>112</sup> I. BRESCIANI, *VARIAZIONI su Temi di Diritto del Lavoro, Le conseguenze sanzionatorie derivanti dalla violazione dell'obbligo di attuare i ragionevoli accomodamenti, fra licenziamento nullo o ingiustificato* in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, 2022, p.229.

In precedenza, vi era una linea interpretativa più dura della legge 604 del 1966<sup>113</sup>, infatti in dottrina si riteneva che non fosse possibile licenziare un lavoratore solo per una mera scelta datoriale, senza che esso si trovasse in uno stato di crisi economica-finanziaria, ora invece prevale la visione sopra commentata, ne risulta quindi che è necessaria una riorganizzazione del personale concreta e seria, sta al giudice verificare tutti gli elementi che possano verificarne o meno la concretezza.

Se il licenziamento per motivi economici risulta illegittimo, allora l'onere della prova di avvenuta riallocazione è sempre a carico del datore di lavoro, quindi sta al datore dimostrare di aver reintegrato il lavoratore o in alternativa l'impossibilità di adibire il dipendente concretamente a qualsiasi altra mansione.

Risulta però particolarmente complesso trovare una collocazione adatta, infatti il datore di lavoro che reintegra il lavoratore preferibilmente deve trovare delle mansioni di pari livello ed inquadramento delle precedenti, se questo non è però possibile allora può collocare il lavoratore a svolgere delle mansioni con dei livelli di inquadramento inferiore, quindi nel caso vi fossero delle posizioni professionali disponibili allora veniva inserito in via preferenziale tale lavoratore, se però non risultano disponibili delle posizioni vacanti allora a questo punto si era obbligati ad inserire un lavoratore in eccesso, che andasse a trasformare la struttura organizzativa ideata dal datore, è appunto per evitare questa ultima situazione che il licenziamento è stato considerato legittimo anche per motivazioni riguardanti la modifica dell'organizzazione aziendale.

La cassazione però riconosce delle lacune in questo sistema, infatti in una sentenza<sup>114</sup> riconosce che l'adibire il dipendente ad una qualsiasi altra mansione diversa da quella che si vuole eliminare, non è compatibile con l'utilità che ha la fattispecie di licenziamento per giustificato motivo oggettivo, ovvero quello di una maggiore efficienza o risparmio per vedere aumentato il proprio reddito, in sostanza riconosce che se l'intento della riorganizzazione aziendale è mirato a ridurre l'ammontare del costo del personale allora l'istituto del *repechage* non soddisfa questi fini.

---

<sup>113</sup> L.604/66, art. 3, tale articolo non definisce chiaramente una linea interpretativa univoca; infatti, una parte di giurisprudenza evidenzia questo fatto come una lacuna di tale legge, e desidera che il legislatore intervenga in qualche modo in modo da eliminare gli elementi di indeterminatezza.

<sup>114</sup> Cass. civ. 5996/2019.

La sentenza sopra introdotta però non è stata considerata come un valido precedente, lo scopo di riduzione del costo del personale non è contemplato tra i motivi che possono evitare al datore di lavoro di reintegrare il dipendente licenziato illegittimamente.

La Corte di Cassazione nel 2019<sup>115</sup> fornisce una soluzione, essa elenca chiaramente le motivazioni secondo le quali un lavoratore può essere licenziato per giustificato motivo oggettivo:

- Non sono presenti mansioni in azienda idonee all'individuo.
- Non è possibile ridisegnare l'organizzazione in quanto risulterebbe eccessivamente dispendioso.
- Modificare l'organizzazione potrebbe anche essere lesivo nei confronti degli altri lavoratori.

Quando il lavoratore viene licenziato illegittimamente, ovvero quando non è possibile dimostrare la legittimità della motivazione che ha indotto il datore di lavoro a licenziare il lavoratore disabile si adotta la disciplina della reintegrazione, una forma di tutela aggiuntiva.<sup>116</sup>

Si approfondisce in seguito la tutela reintegratoria che può insorgere in seguito ad un licenziamento illegittimo per motivo oggettivo. Se il licenziamento era effettuato prima del 6 marzo 2016 si prevedeva una forma di tutela reintegratoria così detta attenuata<sup>117</sup>, mentre dal 2016 si prevede una tutela reintegratoria piena. Con la tutela reintegratoria piena si prevede il reintegro del lavoratore nel posto di lavoro e in seguito anche una indennità a titolo risarcitorio pari alla retribuzione che si sarebbe corrisposta nel periodo che va dal licenziamento illegittimo fino alla data di reintegrazione, il minimo ammontare del risarcimento è pari a cinque mensilità. Mentre la tutela attenuata prevede sempre il reintegro e la corrispondenza di una

---

<sup>115</sup> Cass. 18556/2019.

<sup>116</sup> L. 68/1999, art.4 (individui, che in conseguenza ad una malattia o infortunio hanno una riduzione della capacità lavorativa pari o maggiore al 60%) e art. 42 del D.lgs. 81/2008 (inidoneità a mansione).

<sup>117</sup> Art. 18 St. lav., comm. 7.

indennità, ma l'indennità corrisposta in questo caso sarà di un ammontare massimo pari a 12 mensilità.

Oltre alla reintegrazione vi è la possibilità di ricorrere al così detto "*opting out*", ovvero il datore può optare, invece che procedere con la reintegrazione, a corrispondere una indennità di un ammontare pari a 15 mensilità. Per mensilità si intende ultima retribuzione usata per riferimento per il calcolo del TFR<sup>118</sup>.

Il lavoratore licenziato illegittimamente, se si ritiene danneggiato profondamente nella sua professionalità, può chiedere previa azione giudiziaria che gli sia corrisposta una somma a risarcimento di tale danno.

## 2.7) Protezione del disabile nel rapporto di lavoro subordinato

La struttura di un contratto di lavoro di un individuo inserito tramite il collocamento mirato è quella di un contratto di lavoro ordinario sia in termini di trattamento economico e normativo; infatti, vengono utilizzate le previsioni dei contratti collettivi: « La struttura del rapporto di lavoro è quella ordinaria, come ribadisce l'art. 10, comma 1, legge n. 68/1999, per chi è assunto attraverso il collocamento mirato». <sup>119</sup>

Oltre alla possibilità di inserire i lavoratori attraverso le convenzioni, vi è la possibilità di assolvere gli obblighi di inserimento lavorativo anche assumendo in assenza di una convenzione.

L'obbligo si ritiene assolto anzitutto con una assunzione a tempo indeterminato, metodo di assunzione fortemente incentivato soprattutto per quanto riguarda l'inserimento di individui con importanti percentuali di riduzione della capacità lavorativa.

In seguito, è riportata una tabella che elenca con precisione gli incentivi predisposti a favore di quei datori di lavoro che inseriscono al loro interno personale con una soglia elevata di disabilità, questo perché si riconosce che gli individui con disabilità gravi

---

<sup>119</sup> M. PERUZZI, *La protezione dei lavoratori disabili nel contratto di lavoro* in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro Fascicolo*, 2020, p. 946.

spesso apportano una minore produttività, per incentivare le aziende ad inserirli, senza che il loro inserimento gravi eccessivamente in termini finanziari ,allora il legislatore predispone ingenti incentivi.

Tabella 3: Incentivi a favore dei datori

<b>Descrizione</b>	La legge n. 68/99, come modificata dal decreto legislativo n. 151/15, prevede incentivi a favore dei datori di lavoro che assumono lavoratori disabili.
<b>Tipologia ed entità dell'incentivo</b>	<p><b>a)</b> 70% della retribuzione mensile lorda, per un periodo di 36 mesi, in caso di assunzione di disabili con riduzione della capacità lavorativa superiore al 79% o con minorazioni ricomprese tra la 1a e la 3a categoria di cui alle tabelle allegate al dpr n. 915/78<sup>1</sup>;</p> <p>- <b>b)</b> 35% della retribuzione mensile lorda, per un periodo di 36 mesi, in caso di assunzione di disabili con riduzione della capacità lavorativa compresa tra il 67% e il 79% o con minorazioni ricomprese tra la 4a e la 6a categoria di cui alle tabelle allegate al dpr n. 915/78<sup>2</sup>;</p>
	- <b>c)</b> 70% della retribuzione mensile lorda, per un periodo di 60 mesi, in caso di assunzione di disabili intellettivi e psichici con riduzione della capacità lavorativa superiore al 45%.
<b>Datori di lavoro beneficiari</b>	Tutti i datori di lavoro privati che ne facciano richiesta, anche se non soggetti all'obbligo di assunzione di disabili.
<b>Destinatari</b>	<p>Lavoratori disabili</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- con una riduzione della capacità lavorativa superiore al 79% o con minorazioni ricomprese tra la 1a e la 3a categoria di cui alle tabelle allegate al dpr n. 915/78, per l'incentivo di cui alla lettera a);</li> <li>- con riduzione della capacità lavorativa compresa tra il 67% e il 79% o con minorazioni ricomprese tra la 4a e la 6a categoria di cui alle tabelle allegate al dpr n. 915/78, per l'incentivo di cui alla lettera b);</li> <li>- intellettivi e psichici, con riduzione della capacità lavorativa superiore al 45%, per l'incentivo di cui alla lettera c).</li> </ul>
<b>Tipologia di contratto richiesto</b>	<p>- contratto a tempo indeterminato, per gli incentivi di cui alle lettere a) e b);</p> <p>- contratto a tempo indeterminato o a tempo determinato di durata non inferiore a 12 mesi, per l'incentivo di cui alla lettera c).</p>
<b>Modalità di accesso e di erogazione dell'incentivo</b>	<p>Il datore di lavoro deve presentare domanda, tramite procedura telematica, all'INPS che, entro 5 giorni, provvede a comunicare, telematicamente, l'effettiva disponibilità delle risorse per l'accesso all'incentivo. L'INPS, effettuata la riserva della somma pari all'ammontare dell'incentivo, assegna al datore di lavoro un termine perentorio di 7 giorni per procedere alla stipula del contratto di assunzione. Il datore di lavoro, entro il termine perentorio di 7 giorni successivi all'assunzione, tramite procedura telematica, deve comunicare all'INPS l'avvenuta stipula del contratto di assunzione.</p> <p>L'incentivo è erogato mediante conguaglio dei contributi.</p>

<b>Natura dell'aiuto e cumulabilità</b>	L'incentivo è erogato nel rispetto dell'art. 33 del Reg. UE 651/2014: l'intensità di aiuto non deve superare il 75 % dei costi salariali relativi al periodo in cui il lavoratore con disabilità è impiegato.
<b>Tempistica e scadenze</b>	L'incentivo è previsto per le assunzioni effettuate a decorrere dal 1° gennaio 2016. Il datore di lavoro deve <ul style="list-style-type: none"> <li>- effettuare l'assunzione <u>entro 7 giorni</u> dalla comunicazione dell'INPS circa la riserva della somma pari all'ammontare dell'incentivo;</li> <li>- effettuare la comunicazione dell'avvenuta assunzione <u>entro 7 giorni</u> dall'avvenuta stipula del contratto di assunzione.</li> </ul>
<b>Normativa e modulistica</b>	Legge 68/99, come, da ultimo, modificata dal decreto legislativo n. 151/15.
<b>Regime sanzionatorio e casi di esclusione</b>	- Il datore di lavoro che non provvede ad effettuare l'assunzione e la comunicazione dell'avvenuta assunzione, entro i termini perentori assegnati, decade dal beneficio.

Fonte: sito ufficiale dell'ANPAL <https://www.anpal.gov.it> la tabella fa riferimento al repertorio incentivi per l'inserimento di lavoratori disabili.

L'obbligo di collocamento si ritiene risolto anche in seguito all'inserimento con contratto a tempo determinato; infatti, come sostenuto dal Ministero del lavoro<sup>120</sup> un contratto a termine non pregiudica l'assolvimento dell'obbligo. La condizione affinché l'obbligo si consideri assolto è che il contratto a termine abbia una durata superiore ai 6 mesi<sup>121</sup>. Da sottolineare inoltre che il decreto dignità del 2018<sup>122</sup> ha reintrodotta l'obbligo di giustificazione del contratto a termine<sup>123</sup> in caso di proroga, obbligo che era stato in precedenza abrogato dal Jobs Act.

Il Jobs Act ha introdotto delle novità anche per quanto riguarda il computo dei lavoratori nella quota obbligatoria; infatti, precedentemente la somministrazione di lavoro di lavoratori disabili non risultava idonea ad entrare nel computo, in seguito al d.lgs.

<sup>120</sup> Cass. Civ. 11440/91, 14823/01.

<sup>121</sup> D.I. 83/2012, precedentemente doveva possedere una durata superiore a 9 mesi.

<sup>122</sup> D.I. 87/2018.

<sup>123</sup> Tale decreto è intervenuto modificando gli articoli dal 19 al 29, riguardanti il contratto a termine, le novità introdotte sono state una diminuzione del limite massimo di durata del contratto (da 36 a 24 mesi) e una riduzione di numero di rinnovi (da 5 a 4).

“Codice dei contratti”<sup>124</sup> è possibile considerare il lavoratore nella quota purché la durata complessiva del contratto non sia inferiore ai 12 mesi.

La modalità del tirocinio non è considerata valida ai fini dell’inserimento tramite il collocamento mirato, essa come abbiamo visto in precedenza è considerata utilizzabile attraverso le convenzioni. I tirocinanti, quindi, possono rientrare nel computo solo se previsti da una convenzione debitamente stipulata dal collocamento mirato.

I lavoratori part-time invece sono conteggiati in maniera proporzionale all’orario di lavoro, se l’orario risulta superiore al 50% delle ore previste per un full time (in generale devono essere garantite almeno 21 ore settimanali di lavoro), allora si arrotonda all’unità.

Oltre al fatto che l’inserimento di un lavoratore part-time può consentire di ottemperare all’obbligo di inserimento, si sottolinea che, come ulteriore tutela, è concesso a determinate categorie di disabili di poter richiedere ed ottenere un impiego part-time.

«I lavoratori del settore pubblico e del settore privato affetti da patologie oncologiche nonché da gravi patologie cronico-degenerative ingratescenti, per i quali residui una ridotta capacità lavorativa, eventualmente anche a causa degli effetti invalidanti di terapie salvavita»<sup>125</sup>. A questa categoria di individui è riconosciuto il diritto a trasformare il rapporto di lavoro in part-time, vi sono alcuni dubbi/limitazioni che si riscontrano in questa previsione; infatti, non sono comprese le patologie che pur essendo gravi non sono ingratescenti e la gravità spetta alla valutazione di una commissione medica.

Si accenna, in aggiunta, che altri soggetti invece presentano la priorità al part-time sono coloro che assistono familiari e/o conviventi a determinate condizioni.

---

<sup>124</sup> D.lgs. 81/2015, art. 34, c. 3.

<sup>125</sup> D.lgs. n.81 del 2015, c. 3

## 2.8) Il ruolo delle cooperative sociali nell'inserimento lavorativo dei disabili

Le cooperative sociali sono state nominate molteplici volte nell'elaborato, in questa sede si approfondisce il loro ruolo nell'inserimento del lavoratore disabile.

Le cooperative sociali perseguono uno scopo solidaristico: «perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini»<sup>126</sup>. Il fattore che distingue una cooperativa è lo scopo “prevalentemente mutualistico” quindi va al di fuori dallo scopo di mero conseguimento e ripartizione dell'utile.<sup>127</sup>

L'attività della cooperativa di tipo mutualistico, quindi, può anche non essere l'unica attività, ma deve essere quella prevalente rispetto all'attività svolta con terzi, può essere quindi presente una attività di tipo imprenditoriale.

All'interno delle cooperative si trovano più soggetti distinti, in primis si trovano i soci ordinari, che possono essere ad esempio dei lavoratori, poi possono trovarsi i soci sovventori, ovvero quei soci che finanziano e sostengono le cooperative (i soci sovventori possono anche appartenere alla categoria delle persone giuridiche), poi vi possono anche essere dei lavoratori che non sono soci.

Altri soggetti che si possono trovare sono i volontari, i soci volontari non possono superare il limite del 50% dei soci ordinari, però non è posto un numero minimo di volontari da inserire, quindi, non è necessaria la presenza di soci volontari per creare una cooperativa sociale.

Per inserire il socio lavoratore può essere usata qualsiasi forma contrattuale, prima delle riforme introdotte dal Jobs Act era largamente utilizzato il “lavoro a progetto” (ora abrogato) e le collaborazioni coordinate e continuative (rimodellate e sottoposte alla disciplina del d.lgs. 81/2015 purché siano etero organizzate.).

---

<sup>126</sup> L. 381/1991, art. 1, c. 1.

<sup>127</sup> L. FERLUGA, *Il lavoro nelle cooperative sociali* in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, 2019, p. 1714.

La legge 381/91 individua due categorie di cooperative:

- Le cooperative che si occupano di erogazione dei servizi sociosanitari e educativi.
- Le cooperative che svolgendo diverse attività perseguono lo scopo di accogliere al loro interno persone svantaggiate.

Ai nostri fini risulta pertinente fare una breve disamina della seconda tipologia di cooperativa.

Questo tipo di cooperative devono accogliere al loro interno almeno il 30% di lavoratori svantaggiati<sup>128</sup>. Anche se a dire il vero anche le prime cooperative descritte possono inserire al loro interno dei lavoratori svantaggiati o disabili, la differenza sta nel fatto che esse non godranno degli sgravi contributivi previsti per la seconda categoria di cooperative.

La peculiarità di queste cooperative sta nel fatto che esse, per facilitare l'inserimento dei lavoratori svantaggiati e disabili, possono ricorrere allo strumento delle particolari convenzioni dedicate alle cooperative precedentemente analizzato.

---

<sup>128</sup> I lavoratori svantaggiati sono definiti dalla L. n. 381/1991, art.4, modificato dall'art. 1, l. n. 193/2000: «Gli invalidi fisici, psichici e sensoriali, gli ex degenti di istituti psichiatrici, compresi quelli giudiziari, i soggetti in trattamento psichiatrico, i tossicodipendenti, gli alcolisti, i minori in età lavorativa in situazioni di difficoltà familiare, le persone detenute o internate negli istituti penitenziari, i condannati e gli internati ammessi alle misure alternative alla detenzione e al lavoro esterno»

## Capitolo 3) Mercato del lavoro dei disabili in Italia e all'interno della regione del Veneto

### 3.1) Il ruolo dell'Istituto Nazionale di Statistica

In Italia è l'Istituto Nazionale di Statistica che si occupa di raccogliere ed elaborare i dati inerenti all'inclusione delle persone disabili, sono stati individuati degli indicatori chiave per monitorare la situazione occupazionale dei lavoratori con disabilità e sono stati anche individuate delle categorie di dati significativi che devono essere elaborati dall'Istat. Nonostante la grande mole di dati raccolti ed elaborati permangono ancora delle lacune informative per ciò che riguarda ambiti importanti della vita<sup>129</sup>.

A causa delle lacune informative non si ha sempre un quadro chiaro e completo dell'efficacia delle politiche, oltre a non riuscire a monitorare in maniera adeguata gli esiti delle politiche attuate risulta difficile anche l'elaborazione delle stesse, le assenze delle informazioni puntuali e mirate sull'effettiva situazione influiscono notevolmente sulla possibilità di elaborare delle misure effettivamente efficaci, prima di elaborare delle politiche risulta essenziale, infatti, individuare il contesto nel quale esse influiranno.

Le cause del vuoto informativo risiedono nella presenza di molteplici enti ed attori che si occupano di gestire le politiche inerenti alla disabilità (Enti locali, Regioni e lo Stato), le cause non risiedono solo nella presenza di un contesto frammentato caratterizzato dalla presenza di molteplici enti ed attori ma, risiedono soprattutto nello scarso coordinamento di tutti gli attori che si occupano di gestire le politiche.

Negli ultimi anni vi sono stati dei miglioramenti a riguardo, soprattutto grazie al fatto che il legislatore si è dimostrato consapevole di tali lacune ed ha elaborato delle strategie che mirano a rimuoverle gradualmente. Oltre a quanto detto si aggiunge la

---

<sup>129</sup> Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità, [www.osservatoriodisabilita.gov.it](http://www.osservatoriodisabilita.gov.it)

scarsa propensione della Pubblica Amministrazione a raccogliere dati e informazioni, questo comportamento ha caratterizzato l'operato della Pubblica Amministrazione per decenni, è quindi un comportamento che caratterizza la storia italiana. Solo negli ultimi anni ci si è resi conto dell'importanza della misurazione dei dati e delle performance<sup>130</sup>, ma questo *modus operandi* deve ancora prendere piede correttamente.

Un chiaro esempio di inefficienza della Pubblica Amministrazione nella raccolta di dati può essere rappresentato dal fatto che solo dal 2010 in poi è stato possibile conoscere l'ammontare di individui che hanno ricevuto una certificazione dalle commissioni preposte a verificare la gravità dell'invalidità e la capacità lavorativa<sup>131</sup>. Inoltre, in particolar modo negli anni precedenti, le norme inerenti alle persone affette da disabilità erano generiche e soprattutto vi era una assenza di congrui meccanismi di valutazione per quanto riguardava la loro efficacia, in aggiunta spesso non era ben chiaramente individuata la platea di beneficiari delle politiche e questo complicava ulteriormente l'attuazione e il monitoraggio delle stesse.

In una recente audizione effettuata dall'Istat, sono state evidenziate tutte le problematiche inerenti al monitoraggio, le esigenze conoscitive sono in continuo mutamento, non basta solo essere a conoscenza del numero di disabili presenti nel territorio ma è necessario avere un quadro completo a 360° delle condizioni socio-economiche dell'individuo disabile, per riuscire nell'intento è necessario rimodernare le metodologie di raccolta di dati ed inserire nuovi strumenti di elaborazione di essi. Le aree tematiche sulle quali è necessario porre l'attenzione sono in primis tutte quelle che riguardano le condizioni di vita quotidiane (l'ambito lavorativo e scolastico, accessibilità, partecipazione al contesto sociale).

L'elaborazione di concreti indicatori che possano soddisfare i bisogni conoscitivi risulta però ancora complicato, la metodologia odierna di raccolta dati utilizza una popolazione statistica che è riferita all'intera popolazione italiana, quindi, al momento, non viene selezionato un preciso universo di riferimento dal quale poi individuare un campione di

---

<sup>130</sup> Si rammenta che il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha istituito la Banca Dati del Collocamento Mirato con Decreto 45/2022.

<sup>131</sup> Ai sensi della legge 104/92.

individui maggiormente significativo ai fine di effettuare stime di dati ed indicatori precisi inerenti alla disabilità.

Nel prossimo futuro l'Istat promette di mettere in atto delle strategie per migliorare la precisione delle statistiche, in particolare si punta sull'aggiornamento e arricchimento delle banche dati che poi verranno integrate con gli archivi dei dati statistici.

In seguito, sono elencati i temi sui qui l'Istat si propone di raccogliere ed elaborare i dati:

- Raccogliere dati per quanto riguarda le condizioni occupazionali.
- Monitorare con maggiore puntualità i dati inerenti al collocamento mirato.
- Monitorare lo stato di attuazione degli accomodamenti ragionevoli.
- Monitorare le barriere e le difficoltà che intervengono al momento dell'inclusione lavorativa.
- Valutare l'operato delle cooperative sociali.
- Monitorare i metodi di erogazione e della platea beneficiaria, nonché l'efficacia della formazione professionale.

Oltre alla mancanza e all'incompletezza di alcuni dati vi è da aggiungere che i dati sono in parte influenzati dal fenomeno dei così detti "falsi invalidi", la sua entità non è perfettamente stimabile, ma il fenomeno in Italia esiste ed è diffuso, lo attestano le notizie che periodicamente si vedono nei giornali, un recente esempio riportato dal Nord-Ovest Italia: «La truffa dei falsi invalidi a Varese: indagati anche due medici. Tangenti per 400 mila euro. Le indagini della Guardia di finanza hanno scoperto una rete estesa anche fuori dalla Lombardia»<sup>132</sup>, spesso nell'immaginario collettivo il fenomeno dei "falsi invalidi" è legato esclusivamente ai territori del Sud e delle Isole; invece, è un fenomeno che riguarda la totalità del territorio italiano e la sua entità risulta ancora difficilmente stimabile.

---

<sup>132</sup> *La truffa dei falsi invalidi a Varese: indagati anche due medici. Tangenti per 400 mila euro*, 21 febbraio 2022, [www.milano.repubblica.it/](http://www.milano.repubblica.it/)

Gli strumenti per verificare queste condizioni sono i piani di verifica straordinari<sup>133</sup>, la situazione in Italia risulta però parecchio disomogenea, sarebbe necessario ideare strumenti ad hoc per ogni particolare area territoriale.

Un altro ostacolo risulta essere il mancato aggiornamento delle tabelle contenenti le percentuali invalidanti, esse risalgono al 1992 e ad oggi, 2022, non hanno subito alcuna modifica. Diversi sono stati i tentativi finalizzati alla loro revisione, fu anche istituita una commissione creata ad hoc per aggiornare le tabelle, dopo il parere negativo da parte della Conferenza Stato-Regioni e di alcune commissioni della Camera e Senato nessun aggiornamento fu apportato ad esse.

La lacuna di queste tabelle sta nel fatto che esse non ricomprendono al loro interno una sfera di patologie che risultano essere però fortemente invalidanti in molti ambiti della vita quotidiana di chi ne è affetto, queste tipologie di patologie sono in gran parte malattie autoimmuni o patologie rare, patologie a noi note grazie al progresso scientifico degli ultimi anni.

Dopo aver evidenziato le lacune che presenta il sistema di raccolta ed elaborazione dei dati, ed evidenziato che a causa delle suddette lacune le stime sono influenzate da molteplici variabili e per questo non possono essere puntuali, si passa alla presentazione della visione d'insieme della situazione italiana per poi passare successivamente alla situazione nella regione Veneto.

## 3.2) Presentazione dei dati inerenti alla totalità dell'Italia

Nel 2019 gli individui con disabilità sono stati stimati attorno al 5% della popolazione, ovvero all'incirca 3 milioni e 150 mila, la fascia più colpita è sicuramente quella degli anziani, inoltre, predomina la presenza femminile tra la categoria disabili<sup>134</sup>.

---

<sup>133</sup>R. MAGNANO, *Falsi invalidi, Inps: le verifiche dei medici non seguono obiettivi finanziari ma linee guida valide*, 11 ottobre 2018, [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com)

<sup>134</sup> Istituto Nazionale di Statistica. *Conoscere il mondo delle disabilità. Persone, relazioni e istituzioni*, 2019.

Le regioni con le percentuali maggiori di disabilità sono le Isole con un 6,5% della loro popolazione, mentre l'area geografica con le percentuali minori risulta il Nord-ovest, con ben due punti percentuali in meno. In particolar modo in Lombardia e Trentino-Alto Adige si è attorno al 4% del totale.

L'Istat il 3 dicembre 2019 ha prodotto un rapporto completo contenente numerosi dati ed indicatori che danno una rappresentazione della situazione socioeconomica dei lavoratori disabili presenti nella penisola<sup>135</sup>.

Nel rapporto precedentemente citato viene evidenziato il forte svantaggio che vivono i disabili a livello di inclusione lavorativa. Le statistiche al 2019 indicavano un tasso di occupazione dei disabili pari al 31,3%, tasso che sembra essere migliorato di qualche punto percentuale negli ultimi anni, addirittura La Repubblica in un recente articolo, riporta la percentuale 36,5%<sup>136</sup> (dato inerente alle medie degli anni 2020-2021, le quali potrebbero essere state influenzate dai provvedimenti mirati alla conservazione del posto di lavoro e alla predisposizione di facilitazioni nei confronti delle persone fragili nello svolgimento delle loro attività lavorative durante la pandemia Covid-19).

Nel rapporto datato 2019 emerge anche come lo svantaggio maggiore lo subiscano le donne, infatti risultava occupato solo il 26,7% di esse, contro il 36,3% degli uomini.

Le donne affette da disabilità, oltre ad incontrare maggiori difficoltà di inserimento ed inclusione lavorativa, presentano maggiori possibilità di essere: «trattate con trascuratezza, maltrattate e sfruttate»<sup>137</sup>, anche l'art. 6 della convenzione ONU<sup>138</sup> riconosce la presenza di queste discriminazioni multiple.

---

<sup>135</sup> Istituto Nazionale di Statistica, *Conoscere il mondo delle disabilità. Persone, relazioni e istituzioni, 2019*.

<sup>136</sup>C. SCOZZARI, *Divario Italia, i numeri delle diseguaglianze*, La Repubblica.it, 14 luglio 2022. <https://lab.repubblica.it/2022/rapporto-annuale-istat-2022-numeri-diseguaglianza/>

<sup>137</sup> R. NUNIN, *Disabilità, lavoro e principi di tutela nell'ordinamento internazionale* in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, Fascicolo, 2020, p. 890 ss.

<sup>138</sup> Convenzione ONU 13 dicembre 2006.

Attorno al 30% delle donne nella loro vita subisce un episodio di violenza fisica o sessuale, mentre per le donne disabili la percentuale aumenta al 36%, questo sta a significare che più di un terzo delle donne disabili nella loro vita sono costrette a subire violenze. Le donne in Italia sono svantaggiate per ciò che riguarda opportunità e percorsi di carriera; la disabilità peggiora la situazione e produce una carente integrazione nel mondo del lavoro<sup>139</sup>.

Uno dei problemi che contribuisce ad allargare il divario presente tra la condizione donna-uomo è la scarsa presenza di servizi per l'infanzia che porta le madri a dover rinunciare in tutto o in parte al lavoro, se ne conclude che essere una donna, in particolar modo una madre in Italia è uno svantaggio.

Il titolo di studio influisce sulla possibilità di inserimento lavorativo, solo 19,5% di chi possiede un titolo di studio inferiore al diploma risulta essere occupato; invece, chi possiede una laurea ha alte possibilità di trovare una occupazione con percentuali che si aggirano attorno al 63%.

In Italia si notano abissali differenze a livello territoriale, solo la Lombardia presenta un numero di lavoratori disabili pari a quello dell'intero Sud e Isole.<sup>140</sup> Nel dettaglio nel Centro-Nord i livelli di occupazione dei disabili si aggirano attorno al 40%, invece al Sud le percentuali sono inferiori al 20%.

Il settore che accoglie il maggior numero di lavoratori disabili in Italia risulta essere quello della Pubblica amministrazione (quasi la metà dei lavoratori), mentre il settore con meno presenza di questa tipologia di lavoratori risulta essere quello delle costruzioni ed industria.

---

<sup>139</sup> Coordinamento del gruppo donne UILDM, *Donne, Disabilità e richiami dell'ONU*, 2016  
[www.superando.it](http://www.superando.it)

<sup>140</sup>R. LA CLARA, *Lavoro, in Italia i disabili sono ancora i grandi esclusi: "Solo il 35% lavora. E le donne sono le più svantaggiate"* in *Il Fatto Quotidiano*, 1° maggio 2022.  
[www.ilfattoquotidiano.it](http://www.ilfattoquotidiano.it)

### 3.2.2) Collocamento mirato

Gli iscritti al sistema del collocamento mirato sono per il 90% invalidi civili, il numero maggiore di iscrizioni proviene dal Sud. In seguito, si presenta una tabella che rende evidente il divario Nord-Sud.

Tabella 4: Ripartizione territoriale

RIPARTIZIONE TERRITORIALE	Uomini	Donne
Nord Ovest	13,9	13
Nord Est	7,6	7,6
Centro	19,7	24,8
Sud e Isole	58,8	54,6
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaborazioni ISTAT da Relazioni al Parlamento L.68/99 - anni 2003/2015

Il numero di iscrizioni al collocamento mirato non subisce molte fluttuazioni con il passare degli anni, la tendenza è quella della stabilità.

Le differenze territoriali incidono molto anche sugli avviamenti, nel Nord-est e Nord-ovest registrano maggiori percentuali di avviamenti, il collocamento mirato risulta essere maggiormente efficiente per ciò che riguarda l'uomo, la donna invece ha meno possibilità di trovare una collocazione.

I metodi maggiormente utilizzati per l'inserimento sono le convenzioni e le chiamate nominative. Da precisare il fatto che le convenzioni di cui agli articoli 12 e 12 bis della legge 68/99 risultano invece pressoché inutilizzate.

### 3.2.3) Il ruolo delle cooperative sociali

Le cooperative sociali hanno avuto una notevole importanza nell'inserimento lavorativo dei lavoratori disabili, esse sono degli enti che non lavorano secondo i classici schemi imprenditoriali in quanto il loro obiettivo non è il mero conseguimento del lucro.

I dati al 2016 registrano un numero di 15.600 cooperative sociali, un numero che negli anni precedenti ha subito notevoli aumenti, basti pensare che dieci anni prima il numero era più o meno la metà di quelle registrate nel 2016. I dipendenti delle cooperative

sociali nel 2016 erano circa 430.000. Negli ultimi anni si è registrato un leggero calo del numero di tale tipologia di cooperative, registrando un numero pari a 15.489 nel 2019, la diminuzione del numero delle cooperative sociali non ha portato una diminuzione anche del personale dipendente<sup>141</sup>, il quale rispetto al 2016 ha invece riscontrato un aumento passando a quasi 460.000.

### 3.3) Fotografia della situazione dei disabili in Veneto

Facendo una breve considerazione sulla situazione italiana è importante sottolineare come l'Italia sia uno dei paesi al mondo in cui si hanno le aspettative di vita più alte, in particolare le aspettative di vita pre-covid in Italia erano di 83 anni, in Veneto risultavano superiori rispetto alla media nazionale con un valore medio che si attestava intorno a 83,6. Con delle significative differenze tra uomo e donna i cui valori erano rispettivamente 81,4 e 85,8. Inoltre, alle alte aspettative di vita, si combina la più alta percentuale di popolazione anziana d'Europa, entrando nello specifico dei numeri inerenti ai residenti veneti emerge che il 5,8% ha una età tra 65 e 69 anni, il 10% ha una età tra 70 e 79 anni, mentre i residenti con più di 79 risultano essere il 7,1% del totale.

Il progressivo allungamento delle aspettative di vita e l'aumento continuo dell'età pensionabile ha incrementato il numero di lavoratori disabili nella regione, la forza lavoro è sempre più anziana e questo trend è destinato a peggiorare a causa del drastico calo demografico che si sta verificando negli ultimi anni. All'aumento delle aspettative di vita non coincide con una buona qualità di vita; infatti, la speranza di condurre una vita in buona salute in Veneto è pari a 59 anni, si può quindi facilmente comprendere come sia facile sviluppare qualche forma di disabilità nel mezzo della propria vita lavorativa. In seguito, si fornisce un quadro dettagliato delle condizioni di salute dei residenti nella regione.

---

<sup>141</sup> Istituto Nazionale di Statistica, *Report no-profit*. <https://www.istat.it/it/archivio/262507>  
[www.istat.it](http://www.istat.it)

**Tabella 5: Condizioni di salute nella regione Veneto**

Percentuale di persone che:	Non anziani (fino a 64 anni)	Anziani (65 anni e oltre)	di cui:		Popolazione totale
			65-74 anni	75 anni e oltre	
dichiarano di stare bene o molto bene	77,9	39,2	45,2	33,7	69,3
sono affette da malattie croniche o problemi di salute di lunga durata	19,3	53,7	47,0	59,9	27,0
sono affette 3 o più malattie croniche	3,7	27,6	20,6	34,0	9,0
hanno gravi limitazioni nelle attività a causa di problemi di salute	2,6	14,8	n.s.	21,6	5,3
si sentono sempre, quasi sempre o per molto tempo:					
scoraggiate e tristi	11,5	16,8	n.s.	22,2	12,8
giù di morale	5,3	10,3	n.s.	14,1	6,5
felici	54,6	43,1	50,3	36,6	51,7
n.s. = Stima statisticamente non significativa a causa della bassa numerosità campionaria					

Fonte: Elaborazioni dell'Ufficio di Statistica della Regione del Veneto su dati Istat

La regione Veneto non pone la sua attenzione solo sull'inserimento del disabile, ovvero fornire un'occupazione, ma anche sull'effettiva integrazione:<sup>142</sup> «consentendo ad essi di emanciparsi progressivamente dalla dipendenza dal nucleo familiare di origine e sgravando lo stesso da una serie di oneri che con l'invecchiamento genitoriale finiscono per diventare insostenibili, i percorsi di inserimento lavorativo rappresentano la modalità attraverso la quale le persone svantaggiate possono evitare il rischio di cadere in condizioni di povertà o di dipendere in maniera esclusiva dal sistema assistenziale.»<sup>143</sup>

Nonostante le attenzioni, il tasso di occupazione dei disabili non è ancora soddisfacente, infatti, il tasso si aggira attorno al 31,3%, mentre quello delle persone che non presentano disabilità risulta pari al 57,8%.

In Veneto il profilo del lavoratore disabile che si riscontra più frequentemente risulta essere l'uomo con una età che supera i 50 anni e che presenta forme di invalidità non gravi; infatti, secondo lo studio effettuato dall'Istat inerente ai dati al 31/12/2018, i disabili occupati in Veneto risultano essere per circa il 60% di genere maschile, più del 60% ha una età superiore ai 50 anni e la maggioranza di essi ha una percentuale di invalidità che non supera il 66%.

<sup>142</sup> Regione del Veneto, Rapporto statistico 2020.

<sup>143</sup> Veneto Lavoro, Misure/87 "L'inclusione lavorativa delle persone con disabilità in Veneto", 2020; [www.Venetolavoro.it](http://www.Venetolavoro.it).

Per raggiungere i suddetti numeri la regione si è impegnata negli anni precedenti, in particolare tra il 2014 e il 2020<sup>144</sup>, anni in cui sono state promosse attività indirizzate alla formazione e orientamento, tali attività si sono dimostrate particolarmente efficaci per quei partecipanti con più alto titolo di studio e con percentuali di invalidità al di sotto del 50%.

### 3.3.1) Fotografia dei datori di lavoro obbligati

Nella regione Veneto sono state individuate nel 2021 ben 19.280 unità produttive provinciali di cui 11.753 risultano obbligate a adempiere agli obblighi inerenti al collocamento dei disabili (si tratta quindi del 61% del totale), di cui circa l'80% è rappresentato da imprese private e il rimanente da enti pubblici.

Nella seguente tabella si può vedere la distribuzione dei datori di lavoro per tipologia e si può inoltre notare l'ammontare delle posizioni scoperte.

**Tabella 6: Tipologia di datori di lavoro**

	Datori di lavoro	Dipendenti	Dip. base di computo	Riserva per disabili	Disabili in forza	Posizioni scoperte	Tasso scopertura lordo
<b>Totale</b>	<b>19.280</b>	<b>980.209</b>	<b>745.908</b>	<b>47.154</b>	<b>31.093</b>	<b>15.744</b>	<b>33,4%</b>
- datore lavoro pubblico	574	169.232	140.768	9.655	5.587	4.234	43,9%
- ente pubblico economico	52	2.687	2.140	141	119	15	10,6%
- datore lavoro privato	17.671	724.292	541.154	33.111	22.342	10.649	32,2%
- datore privato di un gruppo di imprese	983	83.998	61.846	4.247	3.045	846	19,9%
<b>Con obblighi di assunzione</b>	<b>11.753</b>	<b>886.468</b>	<b>703.413</b>	<b>47.154</b>	<b>29.917</b>	<b>15.744</b>	<b>33,4%</b>
- datore lavoro pubblico	466	166.363	139.940	9.655	5.539	4.234	43,9%
- ente pubblico economico	44	2.614	2.114	141	119	15	10,6%
- datore lavoro privato	10.713	637.105	501.093	33.111	21.295	10.649	32,2%
- datore privato di un gruppo di imprese	530	80.386	60.266	4.247	2.964	846	19,9%
<b>Senza obblighi di assunzione</b>	<b>7.527</b>	<b>93.741</b>	<b>42.495</b>	<b>-</b>	<b>1.176</b>	<b>-</b>	
- datore lavoro pubblico	108	2.869	828	-	48	-	
- ente pubblico economico	8	73	26	-	0	-	
- datore lavoro privato	6.958	87.187	40.061	-	1.047	-	
- datore privato di un gruppo di imprese	453	3.612	1.580	-	81	-	

Fonte: elab. Veneto Lavoro su dati Silv

<sup>144</sup> Ragioneria Generale dello Stato, *Monitoraggio Politiche di Coesione 2014-2020*  
<https://www.rgs.mef.gov.it/>

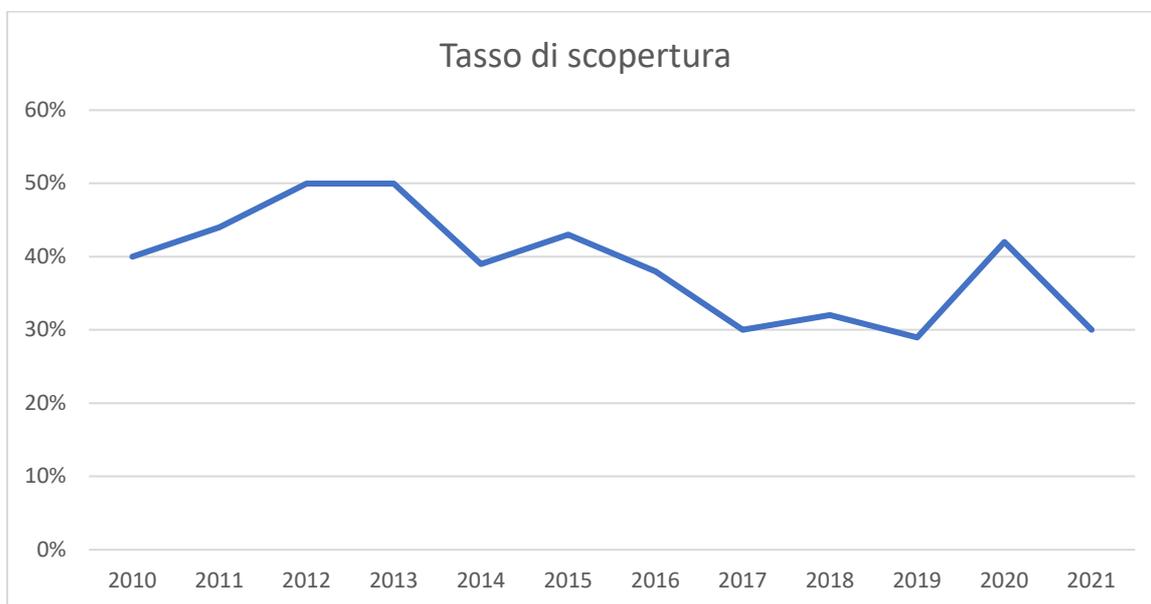
Le unità produttive si suddividono in percentuali diverse in base alle province, la provincia con il maggior numero di attività produttive è Vicenza, con il 21% del totale, successivamente troviamo Padova e Treviso, entrambe con la percentuale del 20%, successivamente Verona con il 17%, poi Venezia con il 14% e Rovigo e Belluno che insieme coprono il 7%.

Il settore preponderante è sicuramente il secondario, il settore industriale infatti presenta un peso maggiore (quasi il 50%), il restante è quasi tutto inerente al settore terziario, il primario invece ha un peso marginale, appena l'1%.

A livello provinciale i tassi di scoperta più bassi si registrano a Padova (29%) e Rovigo (23%) con una media regionale pari al 33%.

Dal 2010 ad oggi si sono registrati dei notevoli miglioramenti per quanto riguarda il tasso di scoperta afferente alle imprese private, in seguito è presentato l'andamento di tale tasso del periodo che va dal 2010 al 2021:

Grafico 1: Andamento del tasso di scoperta nel periodo 2010-2021



Fonte: Rielaborazione dati tratti da Veneto Lavoro.

Trascurando il picco registrato nel 2020 a causa della difficile situazione dovuta alla pandemia covid 19, si nota come negli ultimi anni sia migliorato il numero di posizioni scoperte, che al momento si attesta attorno al 30%.

La dimensione dell'organico del datore di lavoro influenza l'ammontare delle posizioni scoperte; infatti, le aziende con un numero di dipendenti superiore alle 500 unità presentano il maggior numero di posti scoperti. In Veneto le realtà produttive con più di 500 lavoratori sono solo 100, però il numero di posti scoperti per queste realtà ammonta a ben 5.800 unità (più del 30% del totale dei posti che sono stati riservati ma non assegnati), in oltre i datori appartenenti a questa categoria che non hanno soddisfatto l'obbligo di assunzione sono più dell'80%.

Oltre alle realtà di maggiore dimensione si riscontrano difficoltà di inserimento anche per quanto riguarda l'altro estremo, ovvero i datori di piccola dimensione che spesso hanno l'obbligo di inserire un solo lavoratore disabile; infatti, il loro tasso di scopertura risulta elevato (quasi il 40%).

I datori più efficienti per quanto riguarda l'inserimento sono quelli di medie dimensioni, che vanno da 85 a 250 dipendenti.

In Veneto si contano circa il 55% dei datori che hanno adempiuto totalmente agli obblighi di inserimento lavorativo, il 20% non ha adempiuto solo parzialmente all'obbligo e ben il 25% dei datori tenuti all'obbligo di assunzione fanno registrare tassi di scopertura attorno al 100% (in questa categoria di datori si trovano molti datori dalle ridotte dimensioni, nei quali vi è l'obbligo di inserire un solo lavoratore e se l'obbligo non è soddisfatto il loro tasso di scopertura risulta essere 100%, mentre se è soddisfatto il tasso di scopertura è pari a 0).

Per calcolare il precedentemente nominato "tasso di scopertura", Veneto Lavoro<sup>145</sup> ha proposto delle stime di tale dato cercando di ottenere dei valori quanto più vicini alla realtà, le stime potrebbero avere delle piccole percentuali di errore a causa del metodo di inserimento del disabile nel contesto lavorativo, in quanto ricordiamo che non esiste solo l'assunzione di tipo diretto.

In particolare, questo significativo indicatore è calcolato partendo dal numero totale di posizioni lavorative che per obbligo devono essere coperte da lavoratori disabili, al

---

<sup>145</sup> Veneto Lavoro è un ente strumentale della regione del Veneto con personalità giuridica ed autonomia amministrativa, contabile, organizzativa e patrimoniale. Ad esso sono attribuite le funzioni di direzione, coordinamento operativo e monitoraggio della rete pubblica dei servizi per il lavoro e di gestione del personale della rete pubblica dei servizi per il lavoro. Tale ente è stato istituito con l'art. 8 della legge regionale 31/98.

quale vengono sottratte tutte le posizioni che risultano effettivamente coperte (in questo dato non rientrano solo coloro che risultano assunti direttamente dai datori obbligati, ma rientrano anche coloro che sono stati inseriti tramite le convenzioni descritte nel precedente capitolo (in particolare le convenzioni disciplinate dagli art. 12 bis e 14 della legge 68/99). Oltre a questi dati è necessario tenere conto anche delle compensazioni territoriali che sono intervenute all'interno della regione e anche della presenza delle posizioni esonerate dall'obbligo. Effettuando tutte le considerazioni sopradescritte si raggiunge il dato di tasso di scopertura lordo (il tasso che fino ad adesso è stato preso in considerazione).

Ci sono però altre variabili che è necessario considerare per una fotografia nitida della situazione veneta; infatti, il tasso di scopertura lordo non tiene conto dei lavoratori che sono stati inseriti con altri strumenti di convenzione diversi da quelli disciplinati dagli articoli 12 bis e 14. Altre convenzioni si intendono ad esempio quella di integrazione lavorativa o ad esempio le convenzioni individuali, inoltre da notare che il tasso lordo non tiene conto di quelle realtà che hanno chiesto una sospensione dall'adempiere all'obbligo per particolari difficoltà economiche.

Per avere un quadro che tenga conto anche delle considerazioni appena poste si presenta la seguente tabella, la quale contiene stime che più si avvicinano alla realtà e che possano arrivare alla rappresentazione di un tasso di scopertura che sia netto.

**Tabella 7: Tassi di scopertura netti**

	Settore pubblico		Settore privato		Totale	
	Posizioni lavorative	Unità prov.	Posizioni lavorative	Unità prov.	Posizioni lavorative	Unità prov.
Obbligo di riserva	9.796	510	37.358	11.243	47.154	11.753
Disabili in forza	5.658	0	24.259	0	29.917	0
- occupati diretti	5.658	510	24.141	11.196	29.799	11.706
- convenzioni (art. 12bis-14)	0	0	118	47	118	47
Scopertura	4.249	180	11.495	5.162	15.744	5.342
- compensazioni	-14	0	-862	0	-876	0
- posizioni esonerate	0	0	1.533	477	1.533	477
<b>Tassi lordi</b>	<b>43,4%</b>	<b>35,3%</b>	<b>30,8%</b>	<b>45,9%</b>	<b>33,4%</b>	<b>45,5%</b>
Altre convenzioni	601	55	5.568	1.755	6.169	1.810
Sospensioni	0	0	645	192	645	192
Scopertura effettiva	3.648	125	5.282	3.215	8.930	3.340
<b>Tassi netti</b>	<b>37,2%</b>	<b>24,5%</b>	<b>14,1%</b>	<b>28,6%</b>	<b>18,9%</b>	<b>28,4%</b>

Fonte: elab. Veneto Lavoro su dati Silv

### 3.3.2) Profilo dei lavoratori disabili occupati

In questa sede verrà messa in luce la situazione dei lavoratori occupati nella regione Veneto.

Le stime al 31 dicembre 2022 sono quelle di 33.800 lavoratori con disabilità occupati, purtroppo ci si trova davanti anche in questo caso a delle stime, in quanto si sono riscontrate incongruenze delle informazioni contenute nelle comunicazioni obbligatorie (come il prospetto informativo disabili) o delle informazioni reperite tramite il SILV<sup>146</sup>, le incongruenze si registrano in merito alle date di inizio/fine del rapporto di lavoro oppure in merito alla tipologia del rapporto di lavoro (la maggior parte di incongruenze si sono riscontrate in caso di contratti part time).

In Veneto il profilo del lavoratore disabile che si riscontra più frequentemente risulta essere l'uomo con una età che supera i 50 anni e che presenta forme di invalidità non gravi; infatti, secondo lo studio effettuato dall'Istat inerente i dati al 31 dicembre 2018, i disabili occupati in Veneto risultano essere per circa il 60% di genere maschile, più del 60%/70% ha una età superiore ai 50 anni e la maggioranza di essi ha una percentuale di invalidità che non supera il 66%, l'83% dei lavoratori infatti presenta una invalidità al di sotto del 66%.

La quasi totalità degli occupati risulta inserito con contratto indeterminato e per il 70% si tratta di un full time. Il settore maggiormente interessato dalla presenza di lavoratori disabili risulta essere quello dei servizi, inoltre all'incirca tre quarti dei lavoratori risultano impiegati nel settore privato, il metodo più gettonato per l'inserimento risulta essere la chiamata nominativa con quasi 80% degli inserimenti totali.

La tipologia di contratto è quella a tempo indeterminato come detto, negli ultimi anni questo tipo di contratto ha assunto una maggiore diffusione, questo anche grazie ai provvedimenti attuati dal governo che miravano alla conservazione del posto di lavoro durante il periodo di emergenza sanitaria.

---

<sup>146</sup> Sistema Informativo Lavoro Veneto

Il tempo indeterminato è utilizzato quasi in misura totalitaria per i lavoratori più avanti con l'età, mentre per i giovani sono utilizzate anche altre tipologie contrattuali quali l'apprendistato ed il tempo determinato, in particolare per i giovani con una età compresa nei 24 anni la forma prevalente è apprendistato, forma che presenta un largo utilizzo anche per i giovani fino a 29 anni di età. Più si avanza con l'età più è probabile un inserimento full time e a tempo indeterminato.

Le tipologie contrattuali presentano delle differenze in base al settore; infatti, si parte dal settore dei servizi alla persona (settore che comprende anche parte del pubblico impiego) in cui i contratti a tempo indeterminato rappresentano ben il 99% del totale, poi si passa invece ad altri settori come, ad esempio, quello del terziario avanzato dove si registrano le minori percentuali di utilizzo di questa tipologia contrattuale ovvero 88%.

Tra le posizioni professionali occupate maggiormente da lavoratori disabili troviamo al primo posto le professioni impiegatizie (con circa il 30% degli occupati totali).

Come per il resto dell'Italia la presenza della donna è nettamente inferiore rispetto a quella dell'uomo esistono però delle profonde differenze per ciò che riguarda il settore e la figura professionale, si trovano alcuni settori in cui la maggioranza degli occupati è rappresentata dalla forza lavoro femminile, si parla di settori come il commercio, il tempo libero oppure i servizi alla persona (in questi settori la donna ha una presenza pari a quasi il 58%), si trovano poi settori in cui la presenza di uomo e donna è equilibrata come ad esempio il terziario avanzato, poi si trovano settori invece in cui la presenza femminile è molto bassa, settori come il metalmeccanico o costruzioni. Per quanto riguarda le figure professionali la donna è presente per il 50% tra coloro che svolgono professioni impiegatizie, in generale la presenza delle donne è addirittura predominante per ciò che riguarda le professioni intellettuali e professioni qualificate nei servizi.

Invece la presenza dell'uomo è nettamente predominante nelle professioni operaie (attorno al 70% di operai uomini).

### 3.3.3) Disabili in condizioni di disoccupazione nella regione Veneto

I dati si riferiscono a coloro che hanno presentato la dichiarazione di disponibilità e che al momento non risultano occupati, in Veneto i disabili che sono in questa condizioni sono stimati attorno ai 32.513. La prevalenza (oltre 60%) è costituita da individui con basso livello di istruzione (per basso livello di istruzione si intende licenzia media o livelli di istruzione inferiore).

Tra gli iscritti al collocamento troviamo per la maggior parte (90% circa) i disabili fisici, psichici, sensoriali e intellettivi, il restante è costituito dalle categorie degli invalidi del lavoro e dei sordi, residuamente si trovano i non vedenti e gli invalidi di guerra, civili di guerra e per servizio.

La maggior parte di essi presenta livelli di invalidità elevata; infatti, tra il 60% e il 70% hanno percentuali di invalidità che vanno dal 50% al 90%, mentre il 10% dei soggetti totali presenta forme di invalidità pari al 100%.

Le invalidità più diffuse sono quelle di tipo fisico (quasi la metà degli individui), mentre secondariamente si trova l'invalidità psichica, intellettuale ed in seguito sensoriale, esistono anche casi in cui più forme di invalidità si sovrappongono tra di loro.

Una tendenza interessante da analizzare è quella che riguarda i flussi in ingresso nel sistema delle dichiarazioni di disponibilità: nell'ultimo triennio si è notevolmente ridotto questo flusso, in parte a causa delle restrizioni date dalla pandemia e dai decreti che miravano alla conservazione del posto di lavoro.

Il peso di chi si interfaccia per la prima volta nel mercato del lavoro risulta essere pari al 30% del totale, per quanto riguarda il livello di istruzione emerge che circa la metà è in possesso di un titolo superiore e solo meno del 10% di una laurea.

Per quanto riguarda l'inserimento lavorativo vi sono state delle flessioni causate dalla pandemia, il tasso di inserimento lavorativo pre-pandemia si attestava attorno al 70% durante la pandemia invece ha registrato un grosso balzo all'ingiù toccando valori attorno al 50%.

Il profilo ideale per possedere maggiori probabilità di inserimento nei minori tempi è quello del uomo italiano adulto con possesso del diploma o meglio una laurea, per quanto riguarda il livello di disabilità, chi possiede un basso livello di disabilità ne risulta avvantaggiato in quanto la possibilità di inserimento diminuisce all'aumentare

della gravità dell'invalidità, anche la tipologia di invalidità influisce sulle possibilità di inserimento, le invalidità psichiche e intellettuali risultano largamente penalizzanti, mentre le invalidità civili e del lavoro hanno più possibilità.

### 3.3.4) La disabilità nel settore scolastico

Come sopra accennato una buona istruzione facilita il disabile al momento dell'inserimento lavorativo, il problema risulta essere che molte volte la disabilità stessa rappresenta un fattore determinante nelle decisioni di proseguire o meno gli studi o nelle decisioni inerenti alla scelta del percorso di studi da intraprendere.

La percentuale di allievi con qualche forma di disabilità nelle scuole statali venete si attesta attorno al 3%, questa percentuale negli ultimi anni ha subito degli aumenti, questo anche perché gli strumenti che permettono di individuare le disabilità sono più precisi e puntuali.

In seguito, una breve categorizzazione per tipologia scolastica:

**Tabella 8: Divisione per tipologia di istruzione**

	Alunni con disabilità Veneto	% Alunni con disabilità	
		Veneto	Italia (a)
Infanzia	994	2,5	2,5
Primaria	7.508	3,7	4,1
Secondaria I grado	5.161	3,8	4,3
Secondaria II grado	4.346	2,1	2,9
<b>Totale</b>	<b>18.009</b>	<b>3,1</b>	<b>3,5</b>

(a) Il dato italiano è riferito all'a.s. 2019/20.

Fonte: Elaborazioni dell'Ufficio di Statistica della Regione del Veneto su dati Ufficio Scolastico Regionale e Istat

Per garantire una corretta istruzione si ricorre all'insegnante di sostegno, in Veneto ne è presente uno per 1.7 alunni, per ogni alunno è predisposto un progetto individuale ed è necessaria una certa continuità tra alunno ed insegnante di sostegno per realizzare al meglio tale progetto, in Italia è presente il problema della non continuità del rapporto (più del 40% degli alunni ha cambiato insegnante di sostegno).

Per capire quanto la disabilità influenza il percorso scolastico basta dare uno sguardo al seguente dato: più del 60% delle persone possiede un diploma, mentre solo il 28% di chi presenta delle disabilità lo possiede.

## Conclusioni

Dopo aver esaminato i contesti normativi sia internazionali, europei e nazionali si può notare come l'evoluzione sia stata lenta e costante, ancora ora il processo di mutamento ed aggiornamento continua senza sosta.

A livello internazionale i protagonisti di questa continua e costante evoluzione sono stati molteplici, in primo luogo troviamo l'Organizzazione delle Nazioni Unite, poi l'Organizzazione Internazionale del Lavoro. Entrambi gli organismi hanno contribuito a dettare i principi cardini sui quali si basa il contesto normativo europeo e di conseguenza anche quello italiano.

Le fonti europee in materia sono numerose, l'unione europea si è sempre dimostrata attiva nel campo della disabilità, nell'elaborato sono state riportate tutte le principali tappe, ora l'Unione continua il suo impegno anche attraverso le strategie europee decennali, l'ultima è la strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030.

Durante la stesura dell'elaborato ci si è concentrati inoltre sull'esaminare l'articolato e complesso sistema italiano, durante questa fase sono emerse numerose lacune ed inefficienze in vari ambiti. Le lacune principali si sono riscontrate nella scarsa attenzione per la raccolta e l'elaborazione dei dati che ha caratterizzato per anni il *modus operandi* della pubblica amministrazione italiana, fortunatamente negli ultimi anni si sta verificando un cambio di rotta e si sta riconoscendo l'importanza di una puntuale raccolta ed elaborazione dei dati.

Un'altra problematica che è stata riscontrata in Italia risulta essere l'esistenza di un contesto molto frammentato caratterizzato da una pluralità di enti e la difficoltà nella loro coordinazione.

Ulteriore punto sollevato è la presenza di profonde differenze territoriali, differenze che sono insite nel contesto produttivo-imprenditoriale di ogni area.

Fortunatamente dando uno sguardo alle ultime disposizioni in materia si nota come dopo sette anni di vuoto si è cercato di rimodernare il sistema. Nelle recenti linee guida pubblicate 16 marzo 2022 sono stati introdotti degli interventi che mirano a risolvere le problematiche sopra sollevate.

Grazie alla stesura del presente elaborato la mia attenzione verso chi appare più “debole” si è potuta combinare con la mia passione per l’economia e il diritto, incrementando la mia attenzione verso l’ambito del *disability management*.

Il *Disability management* è un concetto che ha preso piede già a partire dalla fine degli anni '80 diffondendosi prevalentemente in Canada e negli Stati Uniti, in Italia questo concetto ha iniziato a diffondersi solo negli ultimi anni, sfortunatamente la figura del *disability manager* è ancora poco conosciuta e sono presenti numerose diffidenze in merito.

Il disability management non è solo la gestione dell’inserimento lavorativo del disabile, non è solo un insieme di processi o un elenco puntato di azioni da seguire, ma bensì è una vera e propria rivoluzione per ciò che riguarda i principi che governano i funzionamenti aziendali e il modo di pensare.

Per molte aziende l’inserimento dei disabili era e per alcuni casi è ancora considerato un peso, uno spreco di tempo e risorse e non si considera che prestando le dovute attenzioni, facendo un piccolo investimento in modo da predisporre dei programmi puntuali e monitorare i miglioramenti quello che viene considerato un peso si potrebbe trasformare in una ricchezza.

Quello che si auspica è che questa metodologia si diffonda ed incominci ad essere utilizzata su larga scala anche in Italia, si è dimostrata essere altamente efficace e molte tra le più grandi aziende hanno adottato questo approccio, invece per quanto riguarda la piccole-medio aziende la diffusione non è ancora avvenuta.

## Bibliografia

- BRESCIANI, VARIAZIONI SU Temi di Diritto del Lavoro, *Le conseguenze sanzionatorie derivanti dalla violazione dell'obbligo di attuare i ragionevoli accomodamenti, fra licenziamento nullo o ingiustificato* in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, 2022, p.229.
- C. COLAPIETRO, *I diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale: il "nuovo" diritto alla socializzazione* in rivista online *Dirittifondamentali.it*, n.2, 2020, p.124 ss.
- Coordinamento del gruppo donne Donne UILDM, *Donne, Disabilità e richiami dell'ONU*, 2016.
- C. GAROFALO, *Illegittimità del licenziamento del lavoratore disabile. I diversi regimi sanzionatori* in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro Fascicolo*, 2022, p.272.
- C. GIRELLI. e C. MORO. *Disability manager o Disability management? Una prospettiva inclusiva per il mondo del lavoro*, in *Riv. online Educare.it*, vol. 19, p.20 ss.
- C. SCOZZARI, *Divario Italia, i numeri delle diseguaglianze*, *La Repubblica.it*, 14 luglio 2022. <https://lab.repubblica.it/2022/rapporto-annuale-istat-2022-numeri-diseguaglianza/>
- D. FERRI, *L'accomodamento ragionevole per le persone con disabilità in Europa: da Transatlantic Borrowing alla Cross-Fertilization* in *dir. pubb. comp. eur*, fascicolo 2, 2017, p. 381 ss.
- F. LIMENA, *Il restyling della L. n. 68/1999 sul collocamento dei disabili* in *Lav. Giur*, 2016, p.429 ss.
- F. SANCHINI, *I diritti delle persone con disabilità tra dimensione costituzionale, tutela multilivello e prospettive di riforma* in *federalismi.it*, n.24, 2021, p. 121 ss.

- G. SCHIRALDI, *L'accomodamento ragionevole tra la roccaforte della tutela antidiscriminatoria e gli effetti indesiderati* in *Lav. Giur.*, 2020, p.976 ss.
- GAROFALO, *Jobs act e disabili* in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2016, p. 91 ss.
- L. FERLUGA, *Il lavoro nelle cooperative sociali* in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, 2019, p. 1714.
- *La truffa dei falsi invalidi a Varese: indagati anche due medici. Tangenti per 400mila euro*, 21 febbraio 2022, [www.milano.repubblica.it/](http://www.milano.repubblica.it/)
- M. DE FALCO, *Il diritto al lavoro delle persone con disabilità: alla ricerca della "persona giusta al posto giusto*, di Massimiliano De Falco in *Lav. Giur.*, 2022, p.382 ss.
- M. FERRARA, *L'avviamento al lavoro dei disabili: verso il collocamento mirato "personalizzato" e la soluzione ragionevole "a responsabilità condivisa"?* in *Variazione sui Temi di Diritto del Lavoro*, n. 4, 2020, p. 935.
- M. PERUZZI, *La protezione dei lavoratori disabili nel contratto di lavoro*, in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, 2020, p. 949.
- MONEA, *Dalla lotta alle discriminazioni ad un modello proattivo di benessere sul lavoro*, Wolters KluwerData, 2021, p. 12.
- R. LA CLARA, *Lavoro, in Italia i disabili sono ancora i grandi esclusi: "Solo il 35% lavora. E le donne sono le più svantaggiate"* in *Il Fatto Quotidiano*, 1° maggio 2022.
- R. MAGNANO, *Falsi invalidi, Inps: le verifiche dei medici non seguono obiettivi finanziari ma linee guida valide*, 11 ottobre 2018, [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com)

- R. NUNIN, *Disabilità, lavoro e principi di tutela nell'ordinamento internazionale* in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, fascicolo 4, 2020, p. 879 ss.
- R. SCHIAVONE, *Il collocamento obbligatorio dopo le recenti Linee Guida* in *Azienditalia*, 2019, p. 1465.
- S. D'ASCOLA, *Disabilità e diritto del lavoro: istantanee dall'Italia e dall'Europa* *seminario internazionale di diritto comparato del lavoro — Pontignano xxxiii "disability and work"* in *Associazione italiana di diritto del lavoro e della sicurezza sociale annuario di diritto del lavoro*, n.35, 2016, p. 440 ss.
- W. CHIAROMONTE, *L'inclusione sociale dei lavoratori disabili fra diritto dell'Unione europea e orientamenti della Corte di giustizia* in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, Fascicolo 4, 2020, p. 903 ss.  
[www.ilfattoquotidiano.it](http://www.ilfattoquotidiano.it)

## Riferimenti normativi

- C. Cost, 1960, n.38.
- C. Cost. 1987, n.215
- Cass. 18556/2019.
- Cass. civ. 10 aprile 2014 n. 8450.
- Cass. Civ. 11440/91,
- Cass. civ. 13 novembre 2009 n.24091.
- Cass. Civ. 14823/01.
- Cass. civ. 25201/2016.
- Cass. civ. 26 giugno 2009 n.15049.
- Cass. civ. 3 maggio 2013 n.10338.
- Cass. civ. 5996/2019
- Cass., 25011/2014
- Circolare del Ministero del Lavoro n. 66/2001.
- Codice del Lavoro francese L. 5-1213
- Cost. 117, art. 119.
- Cost. art. 41
- Cost. art. 97
- D.g.r. 1788/2017.
- D.l. 187/2020, art.26, comm. 2 bis,
- D.l. 24/22.
- D.l. 87/2018.

- D.lg. 66/2017
- D.lg. 90/2014
- D.lgs. 1222/1947.
- D.lgs. 148/2015
- D.lgs. 149/2015.
- D.lgs. 150/2015.
- D.lgs. 151/2001
- D.lgs. 151/2015, art. 8, comm. 6 bis.
- D.lgs. 151/2015.
- D.lgs. 151/2015.
- D.lgs. 185/2016 (decreto correttivo del Jobs Act).
- D.lgs. 216/2003 art. 3, comm. 3.
- D.lgs. 216/2003.
- D.lgs. 23/2015.
- D.lgs. 80/2015.
- D.lgs. 81/2008 art. 42.
- D.lgs. 81/2008, contenente il Testo Unico in materia di salute e sicurezza sul lavoro
- D.lgs. 81/2015, art. 34, comm. 3.
- D.lgs. 81/2015.
- D.lgs. n.81 del 2015, comm.
- D.lgs.216/2003, al quale sono intervenute numerose modifiche, ultima delle quali l'1/02/2022.

- D.m. 05/02/1992.
- D.m. 42/2018.
- Direttiva 2000/78/CE
- l D.lgs. 22/2015
- L. 104/1992
- L. 104/92, art. 3, comm. 3.
- L. 114/2014
- L. 122/2010, art.10, comm. 5.
- L. 1539/1962.
- L. 27/2020.
- L. 381/1991, art. 1, comm. 1.
- L. 4 novembre 2010, n. 183, art. 24;
- L. 53/2000
- L. 68/1999
- L. 68/1999 art. 3, comm. 2.
- L. 68/1999, art. 10, comm.3.
- L. 68/1999, art.4
- L. 68/1999.
- L. 68/99 art. 12 modificato poi dalla L. 247/2007.
- L. 68/99, art. 4, comm. 3 bis
- L. 68/99, D.P.R. Del 4 ottobre 2013, D.P.R. Del 12 ottobre 2017, PNRR. del 30  
aprile 2021
- L. 81/2017.

- L. d. 227/2021, art. 2, comma 2, let. a).
- L. Reg. 31/98, art.8.
- L.604/96 art. 3.
- L.68/99, art. 11, comm. 1 e 2.
- Linee guida inerenti al collocamento mirato: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, d. 43/2022.
- Risoluzione n. 3447 del 9 dicembre 1975.
- St. lav. art 18, com. 7.

## Sitografia

- Agenzia Nazionale Politiche Attive Lavoro, [www.anpal.gov.it](http://www.anpal.gov.it)
- EPRS, Servizio Ricerca del Parlamento europeo, *I principi di eguaglianza e di non discriminazione, una prospettiva di diritto comparato*, 2020, [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu) <https://www.rgs.mef.gov.it/>
- Istituto Nazionale di Statistica, *Report no-profit*.  
<https://www.istat.it/it/archivio/262507>
- Istituto Nazionale Previdenza Sociale, *Carta europea della disabilità - Disability Card*, [www.inps.it](http://www.inps.it)
- Istituto Nazionale Previdenza Sociale, [www.inps.it](http://www.inps.it)
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, [www.lavoro.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.lavoro.gov.it)
- Organizzazione internazionale del lavoro, [www.ilo.org](http://www.ilo.org)
- Osservatorio Malattie Rare, [www.osservatoriomalattierare.it](http://www.osservatoriomalattierare.it)
- Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità, [www.osservatoriodisabilita.gov.it](http://www.osservatoriodisabilita.gov.it)
- Ragioneria Generale dello Stato, *Monitoraggio Politiche di Coesione 2014-2020*
- Regione del Veneto, servizi online per lavoro, formazione, istruzione, [www.cliclavoroveneto.it](http://www.cliclavoroveneto.it).
- Senato della Repubblica, [www.senato.it](http://www.senato.it)
- Sito ufficiale dell'Unione Europea, Eurlex, <https://eur-lex.europa.eu/>
- Sito ufficiale dell'Unione Europea, <https://ec.europa.eu/>

- Veneto Lavoro, Misure-87 “L’inclusione lavorativa delle persone con disabilità in Veneto”, 2020; [www.Venetolavoro.it](http://www.Venetolavoro.it)
- Veneto lavoro, [www.venetolavoro.it](http://www.venetolavoro.it)
- Istituto nazionale di statistica, [www.istat.it](http://www.istat.it)
- [www.superando.it](http://www.superando.it)