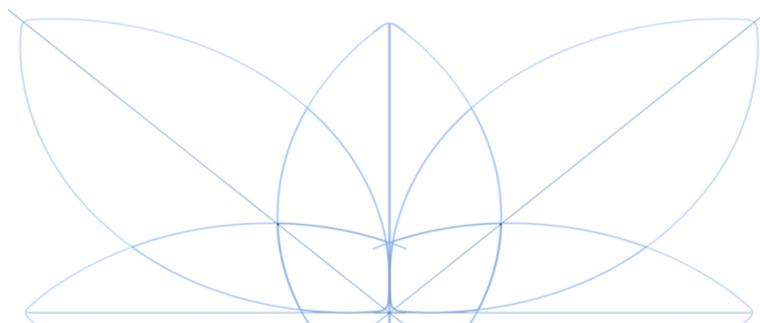


*Report tecnico*

**Il diritto al lavoro delle persone con disabilità  
ed evoluzioni giurisprudenziali**

*di Lilli Carollo*

Novembre 2020



Il presente lavoro di ricerca è stato redatto a fronte della partecipazione dell'autrice, in qualità di ricercatrice prima, e come tecnologa poi, al Gruppo di Ricerca 'Disabilità' dell'Inapp (ex Isfol). Il percorso, verso una piena attuazione del diritto al lavoro delle persone con disabilità, è stato accompagnato, sia prima che all'indomani della ratifica della CRPD, da un'attività di ricerca dell'Inapp, che ha compreso il supporto al Ministero del Lavoro e delle politiche sociali per la predisposizione della Relazione biennale al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 12 marzo 1999 n.68, la realizzazione di ricerche specifiche sul funzionamento del collocamento mirato, nonché la partecipazione alle attività del gruppo di lavoro n. 5 (lavoro) dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità, dedicato all'inclusione lavorativa e alla protezione sociale.

## Abstract

### Il diritto al lavoro delle persone con disabilità ed evoluzioni giurisprudenziali

La ricerca propone una lettura della normativa inerente l'inserimento al lavoro delle persone con disabilità nel settore privato, come interpretata dai Giudici chiamati a esprimersi in termini di merito, di legittimità (Tribunali e Cassazione) e di legittimità costituzionale (Corte Costituzionale).

L'analisi del dettato normativo e delle interpretazioni giurisprudenziali fanno emergere un sistema complesso, ma allo stesso tempo d'avanguardia ai fini dell'inserimento lavorativo delle persone con disabilità.

L'indagine ha assunto come definizione di 'disabilità' quella stabilita dalla Corte di Giustizia Europea, ossia l'insieme di 'limitazioni che risultano da lesioni fisiche, mentali o psichiche e che ostacolano la partecipazione della persona alla vita professionale', ha inoltre avuto cura di precisare che tale stato limitante deve essere di 'lunga durata'. Lo studio si è soffermato sulla giurisprudenza costituzionale che ha dichiarato il dovere di solidarietà sociale in capo alle imprese e la funzione sociale che il sistema economico è chiamato a svolgere per tale fascia della popolazione.

Di seguito si dà conto del sistema 'quota' all'interno del più ampio sistema di 'collocamento mirato', come rivisto dalla Riforma del mercato del lavoro del 2015. La riforma, consistita in un ampio disegno riformatore, ha previsto la richiesta nominativa generalizzata e la revisione delle politiche attive del lavoro. Si sono però evidenziati due tasselli mancanti: le linee guida e la banca dati sul collocamento mirato.

Per monitorare gli effetti della novità introdotta sulla richiesta nominativa occorre tempo e una banca dati non attiva non permette di usufruire statisticamente dei dati. Viene comunque riconosciuto un notevole valore all'intento legislativo. Al momento può dirsi che già con l'istituto della convenzione si ottemperava all'obbligo di assunzione mediante un canale 'nominativo' e 'contrattualizzato'; l'ampiezza del disegno riformatore perseguito con i provvedimenti del Jobs Act (laddove non fosse toccato da successivi interventi sul punto del legislatore) necessiterebbe di un certo lasso di tempo per essere correttamente valutato nei suoi effetti sul mercato del lavoro e dati importanti potranno essere ricavati dalla IX Relazione al Parlamento.

**Parole chiave:** persone con disabilità, diritto al lavoro, collocamento mirato, normativa e giurisprudenza.

---

### The right to work of persons with disabilities throughout the Italian Jurisprudence

The research proposes an analysis on the legislation concerning the employment of people with disabilities in the private sector, as interpreted by the courts called upon to make decisions of questions on the merits (lower courts), legitimacy (Supreme Court) and constitutional legitimacy (Constitutional Court).

The analysis of the regulatory provisions and of the interpretations of the jurisprudence reveal a complex, but, at the same time, avant-garde system for the employment of persons with disabilities.

Once the definition of disability is explained, as established by the European Court of Justice as those 'limitations that result from physical, mental or psychological injuries and that hinder the participation of the person in professional life', taking care to specify that this limiting state must be of 'long duration', the research focuses on constitutional jurisprudence which has declared the duty of social solidarity on the part of companies and the social function that the economic system is called upon to perform on behalf of this segment of the population.

Thereafter, the *quota* system within the broader 'targeted placement' scheme is reviewed, as revised by the 2015 labor market reform. This arrangement, which consists of a broad reform plan, envisages the generalized nominative request and the revision of active labor policies. Two important missing implementation blocks are highlighted: the guidelines and the database on targeted placement.

To monitor the effects of the novelty introduced on the nominative request requires time and an inactive database does not allow for statistical use of the data, even if the legislative intent is of considerable value. It can be said at this time that with the institution of the agreement the obligation to recruit has been fulfilled through a 'nominative' and 'contractual' channel. The extent of the reform plan pursued with the provisions of the Jobs Act, where it has not been affected by subsequent legislative interventions on this point, would undoubtedly require a certain amount of time to correctly assess its effects on the labor market and important data could be obtained from the 9th Report to Parliament.

**Key words:** persons with disabilities, right to work, targeted placement, laws and jurisprudence.

## Indice

Introduzione .....	5
1. La definizione di disabilità secondo le pronunce della Corte di Giustizia europea .....	7
2. Lavoro e disabilità nella Costituzione italiana: cenni.....	8
3. Il collocamento mirato.....	10
3.1 Modalità di assunzione .....	12
3.2 Definizione di linee guida in materia di collocamento mirato .....	14
3.3 Le persone tutelate dal 'sistema' del c.d. collocamento mirato .....	15
3.4 I soggetti datoriali obbligati e i criteri di computo .....	17
3.5 Sospensioni, esclusioni, esoneri e compensazioni.....	20
3.6 Il Prospetto informativo.....	24
4. Le convenzioni.....	25
5. Le sanzioni e la certificazione .....	30
6. Agevolazioni economiche e normative per i datori di lavoro .....	31
7. La banca dati del collocamento mirato .....	34
8. Politiche attive del lavoro e collocamento mirato.....	35
9. Note conclusive .....	36
Bibliografia .....	38

## Introduzione

La crisi economica ha prodotto alti tassi di disoccupazione e sono state le fasce deboli<sup>1</sup> del mercato del lavoro ad aver pagato il prezzo più alto del fenomeno<sup>2</sup>. Risulta importante chiedersi se le norme che dettano i principi del diritto al lavoro per le persone con disabilità prestino le effettive tutele auspiccate.

Si offre con il presente lavoro una lettura in chiave giuridica del sistema approntato dal legislatore nel settore privato dell'inserimento lavorativo delle persone con disabilità. Perno dell'indagine è la legge n. 68 del 1999 da ultimo modificata attraverso un'intensa opera di razionalizzazione (D.Lgs. n. 150 del 2015, D.Lgs. n. 151 del 2015<sup>3</sup> e decreto legislativo n. 185 del 2016), letta attraverso l'interpretazione dei giudici chiamati a esprimersi in termini di merito, di legittimità (Tribunali e Cassazione) e di legittimità costituzionale (Corte costituzionale).

Si tiene conto, altresì, dei dati delle Relazioni che il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, con il supporto dell'Inapp, ha presentato al Parlamento<sup>4</sup> e dei lavori promossi dall'Osservatorio sulla condizione delle persone con disabilità (OND)<sup>5</sup>.

Le Relazioni VI, VII e VIII sullo stato di attuazione della legge n.68 del 1999 hanno evidenziato gli interventi che si sono susseguiti nel tempo, relativi ai contenuti e le modalità di invio del prospetto informativo, alla disciplina delle convenzioni, ai criteri di individuazione dei lavoratori da considerare nella base di calcolo ai fini della determinazione della quota d'obbligo, al contrasto all'abuso delle esenzioni<sup>6</sup>. L'ultima riforma del 2015 è consistita in un ampio disegno riformatore che ha apportato fondamentalmente una razionalizzazione della normativa<sup>7</sup>. Occorre specificare che al momento della

---

<sup>1</sup> Per fasce deboli si intendono persone con disabilità e soggetti svantaggiati come definite dalla materia sugli aiuti di Stato. A livello internazionale si inizia a trattare il fenomeno dei c.d. 'Priority groups' (ILO 2015).

<sup>2</sup> Gli ultimi dati Istat non sono confortanti: questi mostrano che nel range di età compreso tra i 15 e i 64 anni risulta occupato solo il 31,3% di coloro che soffrono di gravi limitazioni (26,7% tra le donne, 36,3% tra gli uomini), contro il 57,8% delle persone senza limitazioni. I dati più allarmanti riguardano il Mezzogiorno: solo il 18,9% delle persone con disabilità sono occupate (Istat 2019, 16).

<sup>3</sup> La legge n. 184 del 2014 (c.d. Jobs Act), all'art. 1, comma 4, lett. g) ha previsto la razionalizzazione e la revisione delle procedure e degli adempimenti in materia di inserimento mirato delle persone con disabilità di cui alla legge 12 marzo 1999, n. 68, e degli altri soggetti aventi diritto al collocamento mirato, al fine di favorirne l'inclusione sociale, l'inserimento e l'integrazione nel mercato del lavoro, avendo cura di valorizzare le competenze delle persone con disabilità.

<sup>4</sup> La legge 68/1999 'Norme per il diritto al lavoro dei disabili' prevede all'articolo 21 che il Ministero del Lavoro predisponga e presenti al Parlamento, con cadenza biennale, una Relazione sullo stato di attuazione delle disposizioni ivi contenute.

<sup>5</sup> L'Osservatorio sulla condizione delle persone con disabilità (OND) è stato istituito presso il MLPS con legge 3 marzo 2009 n. 18 (ricostituito con decreto del Ministro del Lavoro e delle politiche sociali il 4 luglio 2014 e da ultimo con decreto del 12 luglio 2017) ha funzioni consultive e di supporto tecnico scientifico per l'elaborazione delle politiche nazionali in materia di disabilità.

<sup>6</sup> Questa nota rende l'idea dell'intensa attività legislativa rivolta alla materia in esame. Il legislatore è intervenuto sui contenuti e le modalità di invio del prospetto informativo (all'art. 9, comma 1, legge n. 68 del 1999 dall'art. 2, comma 12 quater, D.L. 29 dicembre 2010, n. 225, conv. con mod. dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10, nonché all'art. 9, comma 6 e dall'art. 40, comma 4, D.L. 25 giugno 2008, n. 112, conv. con mod. dalla L. 6 agosto 2008, n. 133 e, poi, dall'art. 6, comma 5, legge 23 luglio 2009, n. 99); sulla disciplina delle convenzioni (ex art. 1, comma 37, lett. a), L. n. 247 del 2007 sull'art. 12, L. 12 marzo 1999, n. 68; l'introduzione ex art. 1, co. 37, lett. b), L. n. 247 del 2007, di una nuova disposizione, l'art. 12 bis, contenente una nuova modalità di inserimento mediante convenzione; con l'abrogazione dell'art. 14, D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276, ex art. 1, co. 38, legge n. 247 del 2007, reinserito dall'art. 39, comma 11, D.L. 25 giugno 2008, n. 112); sui criteri di individuazione dei lavoratori da considerare nella base di calcolo ai fini determinazione della quota d'obbligo, e le misure di contrasto all'elusione del suddetto obbligo e all'abuso delle esenzioni (si vedano gli interventi apportati all'art. 4, comma 1, e all'art. 5, L. n. 68 del 1999, dall'art. 4, comma 27, lettere a), b) e c), L. 28 giugno 2012, n. 92).

<sup>7</sup> Il decreto n. 151 del 2015, in sintesi, ha previsto la programmazione di linee guida per il collocamento mirato, la revisione degli incentivi all'assunzione, la previsione di una specifica banca dati nazionale dedicata al collocamento mirato, l'incremento delle competenze del Fondo regionale per l'occupazione dei disabili, modifiche al Fondo per il diritto al lavoro per i disabili e, infine, una modifica della disciplina che riguarda i soggetti obbligati agli adempimenti di cui alla L. n. 68/1999. Se, dunque, lo schema della legge appare nel suo insieme invariato, il legislatore ha optato per il miglioramento degli aspetti tecnici e l'aumento dell'occupabilità delle persone con disabilità, sempre nel rispetto del principio della condizionalità. Al riguardo, si pensi che l'art. 18, comma 3, D.Lgs. n. 150 del 2015 prevede che deve essere inserita anche la possibilità di stipulare con la persona

chiusura della presente ricerca non sono state adottate misure importanti di attuazione, come i decreti ministeriali sulle linee guida e sulla banca dati sul collocamento mirato; di fatto, i provvedimenti normativi principali di questi ultimi anni sono stati rivolti all'attribuzione delle risorse per gli incentivi alle assunzioni di cui al fondo ex art. 13 legge n. 68 del 1999.

In attesa della IX Relazione al Parlamento, che provvederà a fornire i dati di evoluzione del sistema, il presente contributo analizza il quadro normativo e interpretativo giurisprudenziale e lo propone come riferimento per sviluppare analoghi meccanismi giuridici di ingresso nel mercato del lavoro per altre fasce di persone svantaggiate (ILO 2015).

Prima di sviluppare l'analisi della normativa come descritta, sembrano opportune alcune brevi premesse di contesto: circoscrivere il raggio di analisi sulla definizione di disabilità; dar conto dei principi costituzionali che reggono il sistema del collocamento mirato.

---

con disabilità un patto di servizio personalizzato (ex art. 20 D.Lgs, n. 150 del 2015; vedi la circolare del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali del 23 dicembre 2015, n. 34), con l'individuazione delle misure attuate dai servizi competenti per precisare il profilo personale di occupabilità della persona con disabilità.

## 1. La definizione di disabilità secondo le pronunce della Corte di Giustizia europea

La L. n. 68 del 1999 rinvia per il suo ambito di applicazione alla definizione di disabilità come descritta nella legge n. 104 del 1992, ma entrambe queste normative nazionali non dettano una nozione di disabilità e devono dunque essere lette attraverso le interpretazioni che la CGCE ha fatto sulla direttiva n. 2000/78/Ce<sup>8</sup>, alla luce dei parametri della UNCRPD. In tale ultima sede si proclama 'che la disabilità è un concetto in evoluzione e che la disabilità è il risultato dell'interazione tra persone con menomazioni e barriere comportamentali e ambientali, che impediscono la loro piena ed effettiva partecipazione alla società su base di uguaglianza con gli altri'<sup>9</sup>.

La CGCE nella causa C-13/05 - Caso Chacòn Navas/ Euresst Colectividades SA ha stabilito che la definizione debba essere oggetto di una autonoma e uniforme interpretazione, in ragione dei principi di uguaglianza e di uniforme interpretazione del diritto europeo. In definitiva, interpretando l'art. 1 della direttiva in oggetto, la Corte ha qualificato l'handicap, dunque la disabilità, come quelle 'limitazioni che risultano da lesioni fisiche, mentali o psichiche e che ostacolano la partecipazione della persona alla vita professionale', avendo cura di precisare che tale stato limitante deve essere di lunga durata<sup>10</sup>. Altro importante intervento della Corte di Giustizia sulla nozione di disabilità si è avuto con sentenza nelle cause riunite C-335/11 e C-337/11 HK Denmark<sup>11</sup>. Nella sentenza la Corte arriva alla conclusione che la direttiva 2000/78/Ce deve essere oggetto, per quanto possibile, di una interpretazione conforme alla Convenzione ONU del 2006, la quale è stata recepita dall'Unione europea<sup>12</sup> rendendo quindi le sue disposizioni parte integrante dell'ordinamento giuridico europeo, fonte prevalente sugli atti europei e sulle norme di diritto derivato.

Inoltre, la pronuncia Fag og Arbejde (o Kaltoft) C. giust. 18 dicembre 2014, C-354/13, discerne tra handicap e obesità e rimarca che questa ultima non rilevi ai sensi della disciplina antidiscriminatoria se non quando costituisca un ostacolo alla piena ed effettiva partecipazione alla vita professionale su un piano di parità con gli altri lavoratori.

---

<sup>8</sup> La direttiva 2000/78/Ce del Consiglio del 27 novembre 2000 stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, recepita in Italia con il decreto legislativo del 9 luglio 2003, n. 216. all'art. 1 offre un quadro generale per la lotta delle discriminazioni fondate, tra gli altri, sull'handicap, con lo scopo di rendere effettivo negli Stati Membri il principio della parità di trattamento in tema di occupazione e condizioni di lavoro

<sup>9</sup> La UNCRPD fa propria la classificazione proposta come standard internazionale per descrivere e misurare la salute e la disabilità: l'ICF (International Classification of Functioning, Disability and Health); questa fornisce un approccio multi-prospettico alla classificazione del funzionamento e della disabilità come processo interattivo ed evolutivo. La funzionalità di un individuo in uno specifico ambito è il risultato della complessa interazione tra le condizioni di salute, ovvero di malattia, e i fattori contestuali ambientali e personali.

<sup>10</sup> Il riferimento alla 'lunga durata' è peraltro conforme all'art. 1 della Convenzione ONU del 2006, che fa esplicito riferimento a 'minorazioni fisiche, mentali, intellettuali o sensoriali a lungo termine'.

<sup>11</sup> Corte di Giustizia europea - Causa HK Denmark, Cause Riunite C-335/11 e C-337/11. Sentenza dell'11 aprile 2013. Promosse dal Sindacato HK Denmark in nome e per conto di due lavoratrici. Il sindacato ricorreva contro la risoluzione del rapporto di lavoro delle lavoratrici, causato da prolungata assenza dovuta a dolori cronici non trattabili. La parte datoriale si era inoltre rifiutata di accogliere il tempo parziale quale modalità di espletamento della prestazione lavorativa quale unica modalità compatibile con la condizione soggettiva delle lavoratrici.

<sup>12</sup> Decisione 2010/48/Ce del Consiglio del 26 novembre 2009.

## 2. Lavoro e disabilità nella Costituzione italiana: cenni

La legge n. 68 del 1999 ha come finalità la promozione dell'inserimento e dell'integrazione lavorativa delle persone con disabilità nel mondo del lavoro attraverso servizi di sostegno e di collocamento mirato, in quanto le stesse sono titolari del diritto al lavoro, di cui all'art. 4 Cost.

Come incisivamente riconosciuto, la nostra Repubblica è fondata sul lavoro, riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, deve rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese (artt. 1, 2 e 3).

Perno del sistema del collocamento mirato è, dunque, l'art. 4 della nostra Carta costituzionale, anche se non può non esser ricordato l'art. 38 (commi 1 e 2). I commi 1 e 2, dell'art. 4, originano l'obbligo imposto al datore di lavoro di assumere la persona con disabilità, l'altro il dovere di questa di svolgere, secondo le proprie possibilità e scelte, un'attività che concorra al progresso materiale e spirituale della società. Queste disposizioni, che assumono una veste del tutto particolare per le persone con disabilità in base al c.d. principio di condizionalità, vanno temperate con i parametri di cui all'art. 41 Cost., e cioè il diritto di iniziativa privata del datore di lavoro/imprenditore.

La disciplina del collocamento obbligatorio e mirato si fonda, quindi, sul diritto al lavoro di cui all'art. 4 Cost., secondo cui, oltretutto, il lavoro è mezzo di espressione della personalità del disabile stesso (Avio 2008, 499), mezzo di realizzazione della garanzia di promozione sociale.

Bisogna considerare che la riforma del 1999 è stata adottata in un periodo di magmatica produzione legislativa tesa al decentramento di molte funzioni allora centralizzate su base statale (si veda il D.Lgs. n. 497 del 1999, per il cui commento si rinvia a Tullini 1999b, 699). Pochi anni dopo, nel 2001, il legislatore costituzionale è intervenuto disponendo la ripartizione di competenze legislative tra Stato, Regioni e Autonomie locali. Essendo la materia del collocamento obbligatorio inserita nella categoria più ampia del collocamento, è risultato compito del legislatore statale disciplinarne i principi generali, lasciando alle Regioni la regolamentazione dettagliata della materia, secondo il principio di sussidiarietà verticale.

In questo contesto, l'entrata in vigore della legge n. 68 del 1999 ha trovato un 'incerto assetto delle competenze' (Garofalo 2009, 205). La riforma del 2001 concernente la ripartizione di competenze legislative tra Stato e Regioni ha assegnato a queste ultime funzioni e compiti relativi al collocamento in generale, ma anche ai collocamenti c.d. 'speciali', incluso quello delle persone con disabilità, con obbligo di delegare ulteriormente alle Province tali funzioni e compiti, secondo un principio di integrazione tra servizi per l'impiego, politiche attive del lavoro e politiche formative (Limena 2004, 236). La potestà legislativa è rimasta in capo allo Stato per ciò che concerne l'ordinamento civile (art. 117, lett. L, Cost.) e per la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (art. 117, lett. M, Cost.).

La Corte di Cassazione si è espressa sul sistema delle fonti nel senso di orientare la giurisprudenza in materia di protezione della condizione di disabilità in una 'logica di integrazione tra fonti di protezione dei diritti fondamentali interne, convenzionali, sovranazionali ed internazionali... senza rotture con il dato letterale delle norme nazionali... (ma) in modo che sia coerente con i vincoli liberamente assunti

dal nostro paese in sede Europea e internazionale' (Cass. n. 2210 del 2016; Cass. n. 17867 del 2016). Più recentemente il D.Lgs. n. 150 del 2015 all'art. 11, comma 1, lett. d), ha previsto esplicitamente che le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano costituiscano uffici territoriali, i centri per l'impiego, competenti in materia di collocamento delle persone con disabilità. Sarà poi compito delle Regioni individuare almeno un ufficio su base territoriale provinciale, deputato agli interventi volti a favorire l'inserimento delle persone con disabilità nel mercato del lavoro (Garofalo 2016, 93).

### 3. Il collocamento mirato

Considerate le premesse di contesto possiamo ora ad affrontare il tema del collocamento mirato, cioè 'quella serie di strumenti tecnici e di supporto che permettono di valutare adeguatamente le persone con disabilità nelle loro capacità lavorative e di inserirle nel posto adatto, attraverso analisi di posti di lavoro, forme di sostegno, azioni positive e soluzioni dei problemi connessi con gli ambienti, gli strumenti e le relazioni interpersonali sui luoghi quotidiani di lavoro e di relazione' (art. 2, L. n. 68 del 1999)<sup>13</sup>.

Come visto nel paragrafo riguardante la Costituzione italiana, il diritto al lavoro delle persone con disabilità trova fondamento costituzionale nell'art.3 commi 2 e 4 e nell'art. 38. Inoltre, la Costituzione garantisce anche l'interesse economico dell'impresa (art. 41) secondo cui 'l'iniziativa economica privata è libera'.

La giurisprudenza costituzionale ha elaborato sin dagli anni '60 posizioni afferenti alla questione delle assunzioni obbligatorie delle persone con disabilità, dichiarando il dovere di solidarietà sociale in capo alle imprese e la funzione sociale che il sistema economico è chiamato a svolgere<sup>14</sup>. La sentenza della Corte Cost. 11 luglio 1961 n. 55, aveva specificato, inoltre, che il sistema impone all'impresa di riservare una determinata quota di posti ai disabili rispetto al numero totale dei dipendenti (Ghera 1966, 443)<sup>15</sup>. Più di recente, la Corte di Cassazione ha confermato tali principi, sancendo che la legge 12 marzo 1999, n. 68, è ispirata a finalità di solidarietà sociale (art. 38, comma 3) ed è diretta alla promozione dell'inserimento e dell'integrazione lavorativa delle persone con disabilità nel mondo del lavoro (art. 1, L. n. 68 del 1999) in attuazione di diritti fondamentali costituzionalmente garantiti, quali propriamente il diritto al lavoro<sup>16</sup>.

La L. n. 104 del 1992 prevede che l'accertamento delle condizioni di disabilità, che dà diritto all'iscrizione al collocamento mirato, sia effettuato dalla commissione medica che certifica la condizione di persona con disabilità (art. 4). Di conseguenza, per espressa previsione dell'art. 1, comma 4, legge n. 68 del 1999, il diritto ad accedere al sistema per l'inserimento lavorativo dei disabili (e quindi la possibilità di presentare la domanda di iscrizione nelle liste) sorge solo dopo l'accertamento dei requisiti sanitari ad opera delle commissioni mediche investite di tale compito. Questa fase è stata, pertanto, definita dai giudici 'rigorosamente propedeutica'. Se la riduzione della capacità lavorativa non è stata "accertata" (L. n. 68 del 1999, art. 1, commi 1 e 4) la persona con disabilità non può chiedere l'iscrizione nelle liste di collocamento mirato, ma la legge non fissa termini

---

<sup>13</sup> L'assetto normativo precedente (L. n. 482 del 1968) si fondava sul principio assistenzialistico e, soprattutto, non considerava le attitudini della persona con disabilità: si trattava in sostanza di un intervento di tipo compensativo e risarcitorio (Cinelli 2000, 5). L'espressione 'collocamento mirato' era già stata utilizzata dal legislatore nella L. n. 196 del 1997, ove era previsto: 'l'inserimento mirato lavorativo con contratto di formazione e lavoro per soggetti portatori di handicap, sulla base di progetti previsti dai contratti collettivi nazionali'.

<sup>14</sup> Corte Cost. 15 giugno 1960, n. 38 Corte Cost. 11 luglio 1961, n. 55, rispettivamente, in MGL, n.2, 1960, pag.136 e MGL, n.3, 1961, pag.233. La prima pronuncia ha dichiarato, infatti, che 'non deve inferire che le norme (...) vengano ad addossare alle imprese il mantenimento assistenziale di codesti minorati. Una volta instaurato, sia pur coattivamente, un regolare rapporto di lavoro, non è più a parlare di mantenimento, bensì di prestazione di opere, che determina da parte del datore di lavoro la corresponsione di una retribuzione'; la Corte costituzionale ha, poi, soggiunto come detto sistema rimuove, 'in armonia con lo spirito e con il dettato del secondo comma dell'art. 3 della Costituzione, gli ostacoli che impediscono l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione economica e sociale del Paese; in armonia con lo spirito cui è informato l'art. 4 della Costituzione, promuove e attua le condizioni che rendono possibile ai minorati, riconosciuti, in seguito ad opportuni accertamenti, ancora in possesso di attitudini lavorative e professionali di essere reinseriti, con contratti di lavoro che presuppongono prestazioni di opere, nell'ambiente del lavoro, dal quale spesso resterebbero esclusi [...]'.  
<sup>15</sup> Corte Cost. 2 febbraio 1990, n. 50, in Riv. It. Dir. Lav., 1990, 2, pag. 269 e segg. con nota di A. Avio (1990).

<sup>16</sup> Cass., 21 agosto 2006, n. 18203.

alla commissione medica per l'espletamento di questo accertamento<sup>17</sup>.

Dopo il provvedimento di avviamento al lavoro risulta necessaria la collaborazione del soggetto che può essere ancorata alla previsione (nello stesso atto di avviamento) di un termine per la presentazione in azienda. I giudici hanno al proposito dichiarato l'estinzione dell'obbligo di stipulazione del contratto posto dalla legge a carico del datore di lavoro, in caso di inerzia del lavoratore - purché tale termine decadenziale non renda oggettivamente gravoso l'esercizio del diritto, secondo una valutazione da operare ai sensi dell'art. 2965 cod. civ.<sup>18</sup>. Si deve inoltre tenere conto della brevità del termine in rapporto alla particolare situazione del soggetto tenuto ad attivarsi per evitare la decadenza<sup>19</sup>.

In materia di collocamento obbligatorio, all'illegittima cancellazione dell'invalide dalle liste, consegue un danno patrimoniale da 'perdita di chance', perché il comportamento illegittimo della P.a. incide sulla possibilità di ottenere un nuovo avviamento al lavoro. Il danno in questione, che non coincide con le retribuzioni perse, va commisurato alla probabilità di ottenere il risultato utile sperato, con onere della prova - anche tramite presunzioni - a carico dell'interessato e liquidazione da compiersi in via equitativa<sup>20</sup>.

Un aspetto di rilievo che emerge dalla giurisprudenza, in questo caso Europea, è quello degli 'accomodamenti ragionevoli'. La Corte di Giustizia nel luglio 2013 rilevava che la legislazione italiana non assicurava una trasposizione corretta dell'articolo 5 della direttiva 2000/78 inerente al principio di non discriminazione in ragione della disabilità. Il legislatore italiano è intervenuto, dunque, con la legge 9 agosto 2013, n. 99<sup>21</sup> prevedendo che tutti i datori di lavoro pubblici e privati debbono garantire il rispetto del principio della parità di trattamento attraverso gli 'accomodamenti ragionevoli', come definiti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone disabili<sup>22</sup>.

Per adattamenti ragionevoli si intende l'adozione di misure appropriate, ossia misure efficaci e pratiche destinate a sistemare il luogo di lavoro in funzione dell'handicap, a esempio sistemando i locali o adattando le attrezzature, i ritmi di lavoro, la ripartizione dei compiti o fornendo mezzi di formazione o di inquadramento<sup>23</sup>.

Questi ultimi, dunque, possono essere sia interventi di carattere materiale, volti a rendere le strutture esistenti accessibili e fruibili anche da parte delle persone con disabilità, ma anche misure di carattere organizzativo (modifica dell'orario di lavoro, distribuzione delle mansioni o politiche formative) (Spinelli 2017, 43).

---

<sup>17</sup> Cass. n. 9502 del 2012.

<sup>18</sup> Art. 2965. Decadenze stabilite contrattualmente 'È nullo il patto con cui si stabiliscono termini di decadenza che rendono eccessivamente difficile a una delle parti l'esercizio del diritto'.

<sup>19</sup> Da ultima, vedi Cass., 19 settembre 2013, n. 21458.

<sup>20</sup> Cass. n. 13483 del 2018.

<sup>21</sup> Legge 9 agosto 2013, n. 99 di conversione del D.L. 28 giugno 2013, n. 76, che ha modificato il decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 216, di recepimento della direttiva europea 2000/78/CE.

<sup>22</sup> La discriminazione fondata sulla disabilità è 'qualsivoglia distinzione, esclusione o restrizione sulla base della disabilità che abbia lo scopo o l'effetto di pregiudicare o annullare il riconoscimento, il godimento e l'esercizio, su base di uguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale, culturale, civile o in qualsiasi altro campo. Essa include ogni forma di discriminazione, compreso il rifiuto di un accomodamento ragionevole. Accomodamento ragionevole indica le modifiche e gli adattamenti necessari ed appropriati che non impongano un carico sproporzionato o eccessivo, ove ve ne sia necessità in casi particolari, per assicurare alle persone con disabilità il godimento e l'esercizio, su base di uguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e libertà fondamentali' (Art. 2 CRPD). La L. n. 99 del 2013 (articolo 9, comma 4-ter) aggiunge all'articolo 3 del D.Lgs. n. 216 del 2003 il comma 3 bis, che ha previsto: 'Al fine di garantire il rispetto del principio della parità di trattamento delle persone con disabilità, i datori di lavoro pubblici e privati sono tenuti ad adottare accomodamenti ragionevoli, come definiti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità'.

<sup>23</sup> Tra le misure di sistemazione dei luoghi di lavoro e di adattamento delle attrezzature sono stati ad esempio individuati, oltre allo spolveramento dei locali indicato dai giudici di merito nel caso che qui si commenta, la fornitura di una pedana elevatrice necessaria per ridurre i movimenti della colonna vertebrale di una lavoratrice o di altri mezzi che riducano l'intensità degli sforzi fisici richiesti (T. Ivrea 24 febbraio 2016, [www.osservatoriodiscriminazioni.org](http://www.osservatoriodiscriminazioni.org)).

I datori di lavoro hanno la possibilità di sottrarsi all'obbligo di prevedere accomodamenti ragionevoli, ove le modifiche e gli adattamenti necessari impongano loro un onere sproporzionato ed eccessivo. Per valutare la gravosità di tale onere deve tenersi conto, fra l'altro, dei costi finanziari o di altro tipo che tale misura comporta, delle dimensioni e delle risorse finanziarie dell'impresa e della possibilità di ottenere fondi pubblici o altre sovvenzioni. Infatti, l'art. 5 della direttiva 2000/78/CE già precisava che la soluzione non è sproporzionata allorché l'onere è compensato in modo sufficiente da misure esistenti all'interno delle politiche a favore dei disabili nello Stato membro.

La prova dell'impraticabilità degli adattamenti necessari, ovvero della loro irragionevolezza e sproporzione finanziaria dovrà essere fornita dal datore di lavoro in termini concreti e rigorosi, tenendo quindi conto di tutte le soluzioni disponibili, quali la redistribuzione delle mansioni, il cambiamento dei turni, la riduzione o rimodulazione dell'orario di lavoro, nonché gli interventi di carattere materiale, come il riallestimento della postazione lavorativa<sup>24</sup>.

### **3.1 Modalità di assunzione**

Il D.Lgs. n. 151 del 2015 ha modificato l'art. 7 della L. n. 68 del 1999 prevedendo la richiesta nominativa della persona con disabilità da assumere, laddove, prima era consentita a determinate condizioni e comunque prevista dalle convenzioni<sup>25</sup>. Ora è previsto che i datori di lavoro privati e gli enti pubblici economici assumono i lavoratori mediante richiesta nominativa di avviamento agli uffici competenti o mediante la stipula delle convenzioni di cui all'art. 11 (legge n.68 del 1999). Secondo alcuni la chiamata nominativa potrebbe rischiare di rendere 'arbitrario il collocamento dei disabili, penalizzando quelli con disabilità grave' (Pasquarella 2017, 201). La richiesta nominativa può essere preceduta dalla richiesta agli uffici competenti di effettuare la preselezione delle persone con disabilità iscritte nell'elenco di cui all'art. 8 comma 1, che aderiscono alla specifica occasione di lavoro, sulla base delle qualifiche e secondo le modalità concordate dagli uffici con il datore di lavoro. Nel caso di mancata assunzione secondo le modalità appena enunciate entro il termine di cui all'art. 9, comma 1 legge 68 del 1999 e cioè entro 60 giorni dall'insorgenza dell'obbligo, gli uffici competenti avviano i lavoratori secondo l'ordine di graduatoria per la qualifica richiesta o altra specificamente concordata con il datore di lavoro sulla base delle qualifiche disponibili. Gli uffici possono procedere anche previa chiamata con avviso pubblico e con graduatoria limitata a coloro che aderiscono alla specifica occasione di lavoro (art. 7, comma 1 e comma 1 bis, come inseriti dal D.Lgs. n. 151 del 2015).

È previsto un monitoraggio del Ministero del Lavoro sugli effetti del nuovo sistema di assunzione che potrà verificare l'effettivo miglioramento dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro (art. 7, comma 1-ter, L. n. 68 del 1999).

Sul tema delle richieste di avviamento, di cui si occupa l'art. 9, L. n.68 del 1999, non sono stati

---

<sup>24</sup> Tribunale di Pisa 24 febbraio 2016.

<sup>25</sup> Si veda l'art. 7 comma 1, come prima formulato. In ordine alle modalità delle assunzioni obbligatorie, precedentemente si poteva assumere mediante la stipula di convenzioni o la richiesta di avviamento agli uffici competenti che poteva essere nominativa, anziché numerica, solo per: datori di lavoro da 15 a 35 dipendenti, partiti politici, organizzazioni sindacali e sociali ed enti da essi promossi; il 50% delle assunzioni di datori di lavoro da 36 a 50 dipendenti; il 60% delle assunzioni dei datori di lavoro con più di 50 dipendenti.

modificati i termini previgenti. I datori di lavoro devono presentare la richiesta di assunzione entro 60 giorni dal momento in cui insorge il relativo obbligo<sup>26</sup>.

L'obbligo di assunzione previsto dalla disciplina non è stato ritenuto assoluto: come più volte evidenziato dalla Corte di Cassazione, l'obbligo del datore di lavoro di reperire all'interno dell'azienda, e nei suoi servizi accessori, mansioni compatibili con la minorazione e la categoria di appartenenza del lavoratore concretamente assegnato, e quindi di procedere alla sua assunzione, viene meno qualora risultasse, attraverso una verifica seria e rigorosa (rispetto alla quale l'onere della prova grava sul datore di lavoro), l'impossibilità di un utile collocamento della persona con disabilità nella struttura operativa complessiva dell'impresa<sup>27</sup>.

Nel caso in cui il disabile avviato possedesse una qualifica simile o analoga a quella richiesta, in mancanza di previo tirocinio, da svolgere nel rispetto dell'art. 12, L. n. 68 del 1999 (vedi par. 4), secondo la Giurisprudenza, si doveva considerare legittimo il rifiuto all'assunzione della persona con disabilità con capacità professionali non compatibili con le mansioni indicate nel prospetto, ovvero, incompatibili con mansioni diverse da quelle indicate nel prospetto informativo e nella richiesta di avviamento. Era considerato invece illegittimo il rifiuto di assunzione motivato dall'assoggettamento della persona con disabilità avviata a un accertamento sulla sua idoneità a svolgere una specifica mansione.

Così, per la Suprema Corte le aziende non avrebbero più l'obbligo tassativo di assumere una persona con disabilità. Per la Cassazione la norma va interpretata nell'ottica di considerare la persona con disabilità una risorsa per l'azienda e non un peso, ed è tesa a fare sì che la collocazione nell'organizzazione aziendale sia utile all'impresa e che nello stesso tempo, per consentire l'espletamento delle mansioni per le quali il lavoratore è stato assunto, non si traduca in una lesione della sua professionalità e dignità. Di conseguenza, chiarisce la Suprema Corte, il datore di lavoro può legittimamente rifiutare l'assunzione non soltanto di un lavoratore con disabilità con qualifica diversa, ma anche di un lavoratore con qualifica 'simile' a quella richiesta, in mancanza di un suo previo addestramento o tirocinio da svolgere secondo le modalità previste dall'art. 12 della L. n. 68 del 1999<sup>28</sup>.

Anche i giudici di merito hanno dichiarato che il diritto all'assunzione della persona con disabilità sussiste 'solo se compatibile con il posto di lavoro indicato dal datore di lavoro, il quale non pare obbligato a reperire una qualsiasi altra mansione al solo scopo di collocare, a ogni costo, il lavoratore affetto da disabilità; [...] e che, nello spirito della L. n. 68 del 1999, non esiste un diritto all'assunzione tout court, bensì il diritto ad un collocamento realmente mirato, il più possibile compatibile con la residua capacità lavorativa'<sup>29</sup>.

Si comprende, dunque, la ricordata modifica dell'art. 7, comma 1 e comma 1-bis, L. n. 68 del 1999, in cui si determina, grazie alla richiesta nominativa, un sistema basato sulla preventiva selezione del lavoratore-persona con disabilità, anche se occorrerebbe rileggere tale massima alla luce del principio di condizionalità, come descritto nell'Introduzione e nel primo paragrafo.

Nel caso in cui l'ufficio regionale del lavoro revochi illegittimamente l'atto con cui una persona con

---

<sup>26</sup> Il termine di cui all'art. 9 comma 1, è elevato a novanta giorni per i datori di lavoro del settore minerario, come da D.L. n. 225 del 2010, convertito con modificazioni, dalla L. n. 10 del 2011.

<sup>27</sup> Si veda Cass., 24 marzo 2001, n. 4300.

<sup>28</sup> L'orientamento è conforme in Cass., 12 marzo 2009, n. 6017, in *Orient. Giur. Lav.*, 2009, pag. 133; Cass., 22 giugno 2010, n. 15058, in *Lav. Giur.*, 2010, p. 944; Cass. 25 marzo 2011, n. 7007, in *Orient. Giur. Lav.*, 2011, pag. 124.

<sup>29</sup> C. App. Torino, 21 dicembre 2004, n. 1720, e Trib. Ferrara, 16 luglio 2005, n. 255, entrambe in *Mass. Giur. Lav.*, 2006, pag. 156.

disabilità sia stata avviata presso una determinata azienda, è configurabile, un illegittimo esercizio di una funzione pubblica (nel concorso degli elementi costitutivi della responsabilità extracontrattuale) e il conseguente diritto del lavoratore al risarcimento del danno da parte della Pubblica amministrazione, sussistendo, in particolare, l'illegittima lesione di un interesse tutelato dall'ordinamento (quello alla costituzione di un rapporto di lavoro in base alle norme sul collocamento obbligatorio). Il lavoratore non può ritenersi onerato della prova dovendo semmai l'amministrazione convenuta fornire la prova liberatoria circa l'inutilità dell'atto di avviamento, in considerazione della sua non concreta collocabilità all'interno di una realtà aziendale strutturata in mansioni in nessun modo adatte alle sue condizioni di diminuita capacità lavorativa<sup>30</sup>.

### **3.2 Definizione di linee guida in materia di collocamento mirato**

Il D.Lgs. n.151 del 2015, all'art. 1, ha previsto che, con uno o più decreti del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, previa intesa in sede di Conferenza Unificata, siano predisposte delle linee guida in materia di collocamento mirato, sulla base di specifici principi qui di seguito elencati:

- a) promozione di una rete integrata con i servizi sociali, sanitari, educativi e formativi del territorio, nonché con l'Inail, in relazione alle competenze in materia di reinserimento e di integrazione lavorativa delle persone con disabilità da lavoro, per l'accompagnamento e il supporto della persona con disabilità presa in carico al fine di favorirne l'inserimento lavorativo;
- b) promozione di accordi territoriali con le organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, le cooperative sociali di cui alla L. n. 381 del 1991, le associazioni delle persone con disabilità e i loro familiari, nonché con le altre organizzazioni del Terzo Settore rilevanti, al fine di favorire l'inserimento lavorativo delle persone con disabilità;
- c) individuazione, nelle more della revisione delle procedure di accertamento della disabilità, di modalità di valutazione bio-psico-sociale della disabilità, definizione dei criteri di predisposizione dei progetti di inserimento lavorativo che tengano conto delle barriere e dei facilitatori ambientali rilevati, definizione di indirizzi per gli uffici competenti funzionali alla valutazione e progettazione dell'inserimento lavorativo in ottica bio-psico-sociale;
- d) analisi delle caratteristiche dei posti di lavoro da assegnare alle persone con disabilità, anche con riferimento agli accomodamenti ragionevoli che il datore di lavoro è tenuto ad adottare;
- e) promozione dell'istituzione di un responsabile dell'inserimento lavorativo nei luoghi di lavoro, con compiti di predisposizione di progetti personalizzati per le persone con disabilità e di risoluzione dei problemi legati alle condizioni di lavoro dei lavoratori con disabilità, in raccordo con l'Inail per le persone con disabilità da lavoro; il responsabile diventerebbe una sorta di tutor all'interno dell'impresa (Pasquarella 2017, 197);
- f) individuazione di buone pratiche di inclusione lavorativa delle persone con disabilità.

La dottrina (Garofalo 2016, 94) ha definito tale opera una 'delegificazione' della disciplina in materia di

---

<sup>30</sup> Si veda, Cass. 12213 del 15 settembre 2000.

collocamento mirato, una sorta di "subappalto" regolativo, che non sembra essere in linea con i criteri di delega. Tuttavia, a nostro parere, questa soluzione non può apparire del tutto negativa. Basti pensare che la relazione al decreto legislativo n. 151 del 2015 indicava espressamente tali disposizioni in continuità con il 'Programma di azione biennale per la promozione dei diritti e dell'integrazione delle persone con disabilità', predisposto dall'Osservatorio Nazionale sulla condizione delle persone con disabilità e adottato con D.P.R. 4 ottobre 2013. Ciò al fine di offrire un sistema il più possibile completo, attraverso la predisposizione di soft laws, che integrino pienamente il nuovo dettato normativo della L. n. 68 del 1999.

Le linee guida dovranno dunque adottarsi con uno o più decreti del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, previa intesa in sede di Conferenza Unificata Stato – Regioni e Autonomie locali. Purtroppo, a oggi sono state ancora emanate.

Si prospetta, pertanto, un sistema a tutto tondo del collocamento mirato, il cui pilastro restano il principio di condizionalità e la l. n. 68 del 1999 interpretati dai Giudici, di cui i decreti ministeriali sono attuazione dinamica e flessibile, improntati anche sul modello delle best practises.

### **3.3 Le persone tutelate dal 'sistema' del c.d. collocamento mirato**

A fronte di un accertamento sanitario che certifichi la disabilità (così come definita dalla normativa in vigore) che produca una 'diagnosi funzionale', la persona con disabilità che versi in stato di disoccupazione può iscriversi nelle liste dei servizi per l'impiego, purché sia in età lavorativa. A differenza della L. n. 482 del 1968, la quale escludeva dal campo di protezione i soggetti che avessero perduto ogni capacità lavorativa<sup>31</sup>, l'art. 1 della L. n. 68 del 1999 non fa riferimento ad alcuna soglia massima di disabilità. Per usufruire della tutela del collocamento obbligatorio, al contrario, viene previsto un livello minimo di disabilità, ovvero uno stato di incapacità al lavoro che sia rilevante.

In particolare, la L. n. 68 del 1999, come modificata dal D.L. n. 138 del 2011, convertito in L. n. 148 del 2011, e dal D.Lgs. n. 151 del 2015, prevede che la tutela mirata si applichi a:

a) persone in età lavorativa affette da minorazioni fisiche, psichiche o sensoriali; ai portatori di handicap intellettuale, che comportino una riduzione della capacità lavorativa superiore al 45%, accertata dalle competenti commissioni per il riconoscimento dell'invalidità civile in conformità alla tabella indicativa delle percentuali di invalidità per minorazioni e malattie invalidanti approvata dal Ministero della Sanità<sup>32</sup> sulla base della classificazione internazionale delle menomazioni elaborata dall'Organizzazione mondiale della sanità; nonché alle persone che percepiscono l'assegno ordinario di invalidità. L'art. 2, comma 1, D.Lgs. n. 151 del 2015 ha aggiunto nell'elenco dei destinatari di cui all'art. 1, comma 1 della L. n. 68 del 1999 coloro la cui capacità lavorativa, in occupazioni confacenti alle proprie attitudini, sia ridotta in modo permanente a causa di infermità o difetto fisico o mentale, a meno di un terzo ex art. 1, comma 1, L. n. 222 del 1984. Tali percettori

---

<sup>31</sup> Art. 1, comma 2 legge n. 482/1968 'Non si applicano le disposizioni di cui alla presente legge nei confronti di coloro che abbiano superato il 55° anno di età, nonché nei confronti di coloro che abbiano perduto ogni capacità lavorativa o che, per la natura ed il grado della loro invalidità, possano riuscire di danno alla salute e alla incolumità dei compagni di lavoro o alla sicurezza degli impianti.

<sup>32</sup> Ai sensi dell'articolo 2 del D.Lgs. n. 509 del 1988.

dell'assegno ordinario di invalidità da parte dell'Inps non dovranno richiedere ulteriori accertamenti per il riconoscimento dell'invalidità civile<sup>33</sup>;

- b) alle persone invalide del lavoro con un grado di invalidità superiore al 33%, accertata dall'Inail in base alle disposizioni vigenti;
- c) alle persone non vedenti o sordomute<sup>34</sup>;
- d) alle persone invalide di guerra, invalide civili di guerra e invalide per servizio con minorazioni<sup>35</sup>.

A differenza degli elenchi previsti dalla normativa abrogata dalla legge n. 68 del 1999, i centri per l'impiego compilano oggi un elenco con graduatoria unica delle persone con disabilità disoccupate (Limena 2004, 40)<sup>36</sup>, senza operare distinzioni circa le cause della disabilità; tali elenchi sono pubblici, e nello stilare la graduatoria viene assegnato al soggetto un punteggio che tenga conto di alcuni criteri stabili nell'art. 9 del Regolamento di esecuzione della L. n. 68 del 1999<sup>37</sup>. Le singole Regioni possono poi individuare ulteriori criteri rispetto a quelli base indicati dal Regolamento, in base a singole esigenze territoriali.

In giurisprudenza sussistono orientamenti in ordine alla natura dell'iscrizione nelle liste speciali del collocamento. Prevalgono a oggi quelli che dichiarano la natura costitutiva dell'iscrizione alle liste speciali, perché si ritiene che le persone con disabilità tutelate dalla L. n. 68 del 1999 ai fini dell'avviamento speciale non siano i meramente disabili di cui all'art. 1 comma 1 della legge, quanto i disabili riconosciuti come tali dalle competenti commissioni e che risultano pertanto iscritti alle liste in quanto versano in stato di disoccupazione, quale ulteriore requisito. Anche la Corte di Appello di Roma<sup>38</sup> richiede ai fini dell'iscrizione nelle liste che la disabilità sia sempre accertata dalle competenti commissioni (Riverso 2008, 221).

La previgente normativa non prevedeva espressamente il collocamento obbligatorio degli invalidi psichici, in quanto nella definizione di 'invalidità civile' contenuta all'art. 5, L. n. 482 del 1968 si prevedeva che 'agli effetti della presente legge sono considerati invalidi civili coloro che siano affetti da minorazioni fisiche'<sup>39</sup>. Il legislatore della riforma del 1999 ha recepito gli interventi della Corte

---

<sup>33</sup> Si veda, da ultimo, la modifica da parte del D.Lgs. n. 151 del 2015, che allarga la platea dei destinatari anche per coloro che erano coperti a livello assistenziale, ma non avevano una percentuale di invalidità tale da poter usufruire della tutela della legge n. 68 del 1999.

<sup>34</sup> Di cui alla L. n. 382 del 1970, e successive modificazioni, e alla L. n. 381 del 1970, e successive modificazioni.

<sup>35</sup> Ascritte dalla prima all'ottava categoria di cui alle tabelle annesse al testo unico delle norme in materia di pensioni di guerra, approvato con D.P.R. n. 915 del 1978, e successive modificazioni.

<sup>36</sup> Tale Dottrina precisa che 'Tale lista è una delle poche sopravvissute alla riforma del collocamento pubblico, avvenuta ad opera del D.Lgs. 19 dicembre 2002, n. 297, che ha soppresso tutte le liste di collocamento, con l'eccezione appunto di quella ex L. 68/1999 (nonché quella ex D.P.R. n. 2053/1963, relativo alla gente dello spettacolo). Il legislatore del 2002 ha così confermato la necessità di garantire particolare protezione ai soggetti maggiormente svantaggiati'.

<sup>37</sup> Decreto del Presidente della Repubblica 10 ottobre 2000, n. 333. '3. Ai fini della definizione da parte delle regioni, dell'attribuzione dei punteggi di valutazione degli elementi che concorrono alla formazione delle graduatorie, le regioni medesime, a norma di quanto previsto dall'articolo 8, comma 4, della legge n. 68 del 1999, tengono conto, prioritariamente, dei seguenti criteri generali: a. anzianità di iscrizione negli elenchi del collocamento obbligatorio; b. condizione economica; c. carico familiare; d. difficoltà di locomozione nel territorio'.

<sup>38</sup> Corte d'Appello Roma, sentenza 9 ottobre 2006.

<sup>39</sup> Prima che il Giudice delle leggi dichiarasse l'illegittimità costituzionale dell'esclusione degli invalidi psichici dalla tutela della legge sul collocamento obbligatorio (vedi nota successiva), si era avuto un lungo dibattito che, alle sue prime mosse, aveva escluso la tutela a questa categoria di persone con disabilità. Successivamente alla sentenza del 1990, nella L. n. 381 del 1991, all'art. 4, ove si definiscono i 'soggetti svantaggiati' tutelati dal provvedimento, si includono tra questi ultimi gli invalidi fisici, psichici e sensoriali. È tuttavia soltanto con la legge quadro 104/1992 che si delineerà una definizione della persona handicappata, il cui art. 3 la definisce 'colui che presenta una minorazione fisica, psichica o sensoriale, stabilizzata o progressiva, che è causa di difficoltà di apprendimento, di relazione o di integrazione lavorativa e tale da determinare un processo di svantaggio sociale o di emarginazione'.

costituzionale, in specie la sentenza 2 febbraio 1990, n. 50 (V. Colapietro 1990), facendo espresso riferimento alle persone affette da minorazioni fisiche, psichiche e sensoriali.

In ultimo, la legge sul collocamento mirato non cita fra le condizioni necessarie per accedere al sistema della legge sul collocamento mirato il possesso della cittadinanza italiana. Negli elenchi del collocamento mirato possono iscriversi anche gli extracomunitari con regolare permesso di soggiorno. Sul punto è intervenuta la Corte costituzionale<sup>40</sup> che ha chiarito come già la L. n. 482 del 1968 non subordinasse il diritto all'iscrizione negli elenchi del collocamento obbligatorio al possesso della cittadinanza italiana.

### **3.4 I soggetti datoriali obbligati e i criteri di computo**

I datori di lavoro pubblici e privati sono tenuti ad avere alle loro dipendenze persone con disabilità nella seguente misura:

- a) 7% dei lavoratori occupati, se occupano più di 50 dipendenti;
- b) due lavoratori, se occupano da 36 a 50 dipendenti;
- c) un lavoratore, se occupano da 15 a 35 dipendenti.

Prima dell'intervento del D.Lgs. n. 151 del 2015, per i datori di lavoro privati che occupavano da 15 a 35 dipendenti l'obbligo di cui al comma 1 si applicava solo in caso di nuove assunzioni.

A seguito della modifica del D.Lgs. n.151/2015, dal 1° gennaio 2018, i datori di lavoro citati sono comunque tenuti ad avere un lavoratore con disabilità.

Sono, pertanto, obbligati all'assunzione i datori di lavoro, anche non imprenditori (in quanto la norma fa espressa menzione delle organizzazioni di tendenza, Tursi 1999, 740; Buffa 2009, 58), come sopra descritti e gli Enti Pubblici economici. Sono quindi destinatari dell'obbligo di assunzione, sia pure limitatamente alla parte di organico che opera nell'area tecnico-esecutiva e svolgente funzioni amministrative, i partiti politici, le organizzazioni sindacali e le organizzazioni che senza scopo di lucro operano nel campo della solidarietà sociale, dell'assistenza e della riabilitazione, nonché la polizia, la protezione civile e la difesa nazionale, sempre con riferimento esclusivo ai servizi amministrativi (art. 7, comma 1, L. n. 68 del 1999)<sup>41</sup>.

La legge del 1999 compie, dunque, un'estensione dei soggetti vincolati al collocamento obbligatorio, includendo anche i datori di lavoro con meno di 36 dipendenti (Cinelli 2000, 6; Nogler 2000, 231 ss.; Buffa 2009, 56).

Nella L. n. 68 del 1999 si tiene conto dell'impresa 'intesa sotto il mero profilo occupazionale', da ciò deriva la dicitura di 'quota', intesa come 'frazione occupazionale obbligatoria da calcolarsi su una base di computo costituita dai dipendenti in forza' (Buffa 2009, 52). Rileva, in sostanza, l'elemento quantitativo costituito dalla dimensione dell'organico del personale dipendente (Maresca 2000, 31).

---

<sup>40</sup> Corte costituzionale sentenza del 30 dicembre 1988, n. 454 'tra i diritti di cui gode il lavoratore extracomunitario non può non riconoscersi quello di iscriversi, avendone i requisiti, agli elenchi del collocamento obbligatorio degli invalidi'. A norma dell'art. 38 comma 3 della Costituzione non vi è ragione di differenziare i cittadini italiani dagli stranieri: gli extracomunitari una volta autorizzati al lavoro subordinato, godono degli stessi diritti riconosciuti dai lavoratori italiani.

<sup>41</sup> Buffa (2009, 56) precisa che la legge fa riferimento a imprese con 15 dipendenti, non più di 15, come spesso il legislatore disciplina ambiti della materia giuslavoristica.

Con un importante intervento la Corte di Cassazione<sup>42</sup> ha specificato che il collocamento delle persone con disabilità non presuppone la vacanza dei posti in organico, in quanto l'obbligo di assunzione riguarda la riserva dei posti. Anche il pieno organico aziendale non dispensa però il datore da un obbligo di riserva, fermo restando che detto obbligo riguarda un'aliquota dei posti in organico e non dei posti vacanti. Inoltre, il legislatore<sup>43</sup>, sulla scorta di pronunce della giurisprudenza ha chiarito che per organico complessivo deve considerarsi quello computato sull'intero territorio nazionale, non dovendo, perciò, rilevare le singole unità produttive<sup>44</sup>.

È per questo che l'art. 4 della legge n.68 del 1999, relativo ai criteri di computo della quota di riserva, ha subito notevoli modifiche negli ultimi anni<sup>45</sup>. Agli effetti della determinazione del numero di soggetti disabili da assumere, sono computati di norma tra i dipendenti tutti i lavoratori assunti con contratto di lavoro subordinato. Ai medesimi effetti, non sono computabili le seguenti categorie:

1. i lavoratori occupati ai sensi della legge n. 68 del 1999. In particolare, non si intendono soltanto le persone occupate in base alla legge appena citata, escludendo coloro che già fossero in servizio ai sensi della legislazione del 1968. La lettera della norma è quindi da intendere con 'disabili occupati obbligatoriamente' (Maresca 2000, 45; Buffa 2009, 61);
2. i lavoratori occupati con contratto a tempo determinato di durata fino a sei mesi<sup>46</sup>. Sul punto la legge 92/2012, con il comma 27, art. 4, aveva inizialmente eliminato il riferimento ai 'lavoratori occupati con contratto a tempo determinato di durata inferiore a nove mesi' prevedendo, al suo posto, l'obbligo di computare tutti i lavoratori assunti con contratto di lavoro subordinato, (compresi i lavoratori a tempo determinato) e ciò indipendentemente dalla loro durata. L'aver incluso nella base per il calcolo della quota di riserva i lavoratori dipendenti con contratto a tempo determinato avrebbe potuto creare 'difficoltà in relazione alle nuove assunzioni di durata molto ridotta e quindi in relazione al mutamento continuo dell'organico aziendale e al fatto se i lavoratori assunti per pochi mesi debbano essere computati per intero o pro quota in ragione della durata del contratto' (Giovannone e Innesti 2012, 432);
3. i soci di cooperative di produzione e lavoro. La dottrina ha reputato anacronistico mantenere tale esclusione, frutto in origine della divergenza del rapporto associativo con quello di lavoro subordinato, in un'epoca in cui si assiste ad una sostanziale equiparazione tra le due forme di lavoro quanto a tutele. Sulla scorta della legge 381 del 1992 l'esclusione finisce col privare i disabili di occasioni di inserimento in contesti lavorativi in cui la mutualità bene si poteva coniugare con l'integrazione lavorativa' (Garofalo 1999a);
4. i dirigenti;
5. i lavoratori assunti con contratto di inserimento. Si deve specificare che la più volte richiamata riforma operata con L. n. 92 del 2012, ha abrogato questa tipologia contrattuale disciplinata dagli

---

<sup>42</sup> Cassazione sentenza n.20450 del 2006.

<sup>43</sup> D.L. n. 138 del 2011, conv. In L. n. 148 del 2011, in GU 16 settembre 2011, n. 216.

<sup>44</sup> Seppur risalenti, valgono i principi espressi in Cass., n. 688 del 1987; Cass. 6402 del 1985.

<sup>45</sup> Occorre oggi considerare la nuova formulazione dell'art. 4, alla luce di quanto disposto dalla L. n. 92 del 2012 e L. n. 134 del 2012, di conv. del D.L. n. 83 del 2012 (art. 46 bis, lett. L).

<sup>46</sup> Cass. n. 9658 del 1998: L'assunzione di dipendenti a tempo determinato è incompatibile con il collocamento obbligatorio, in quanto il personale deve comprendere la prescritta quota di appartenenti alle categorie protette rispetto alle normali esigenze produttive dell'impresa, sia pure nella dimensione scelta dall'imprenditore per fronteggiarle.

art. 54-59 del D.Lgs. 276 del 2003 a mezzo dell'art. 1, commi 14 e 15, prevedendo una clausola di salvaguardia per i contratti già in essere e per quelli stipulati sino al 31 dicembre 2012;

6. i lavoratori occupati con contratto di somministrazione presso l'utilizzatore;
7. i lavoratori assunti per attività da svolgersi all'estero per la durata di tale attività;
8. i soggetti impegnati in lavori socialmente utili assunti ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 81 del 2000;
9. i lavoratori a domicilio;
10. i lavoratori che aderiscono al programma di emersione, ai sensi dell'articolo 1, comma 4-bis, della L. n. 383 del 2001, e successive modificazioni.

Restano salve le ulteriori esclusioni previste dalle discipline di settore. Per i lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato a tempo parziale si applicano le norme contenute nell'articolo 18, comma 2, della L. n. 300 del 1970, come sostituito dall'art. 1 della L. n. 108 del 1990. Dunque, i lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato parziale sono computati per la quota di orario effettivamente svolto, tenendo conto, a tale proposito, che il computo delle unità lavorative fa riferimento all'orario previsto dalla contrattazione collettiva del settore.

Il D.Lgs. n. 151 del 2015 ha aggiunto che i lavoratori già disabili prima della costituzione del rapporto di lavoro, anche se non assunti tramite collocamento obbligatorio, siano computabili nella quota di riserva, purché abbiano una riduzione della capacità lavorativa pari o superiore al 60% o minorazioni ascritte dalla I alla VI categoria di cui alle tabelle annesse al D.P.R. n.915 del 78, o con disabilità intellettiva e psichica con riduzione della capacità lavorativa superiore al 45% accertata dagli organi competenti (si veda da ultimo il D.Lgs. n. 185 del 2016).

Invece l'art. 4, legge n.68 del 1999, non fa menzione espressa di soggetti assunti con contratto di apprendistato tra le categorie escluse dall'organico ai fini del computo. Nella L. n. 482 del 1968, l'art. 11 espressamente escludeva gli apprendisti ai fini della determinazione della dimensione occupazionale dell'impresa. Nonostante il silenzio della legge la dottrina maggioritaria, seguita dalla giurisprudenza unanime, ha ritenuto non computabili i giovani assunti con la detta tipologia contrattuale formativa. Alcuni hanno ritenuto (Massi 1999, 17) che il disposto dell'art. 4, legge n.68 del 1999 abbia determinato una abrogazione tacita delle disposizioni sull'apprendistato che escludono i lavoratori assunti con questa tipologia contrattuale dal computo previsto per particolari normative e istituti (in questo caso il collocamento mirato). Altri, invece, hanno sostenuto che 'le disposizioni di esonero dal computo dei limiti numerici hanno un sicuro carattere generale desumibile sia dalla formulazione testuale sia dalla funzione di promozione dell'occupazione attraverso la stipula di questi contratti di lavoro. Il carattere generale di tali disposizioni consente alle stesse di operare prescindendo dal richiamo di volta in volta effettuato dal legislatore che, quindi, può anche mancare, costituendo la norma generale la fonte nella quale si radica la volontà negativa di esclusione [...]. A riprova di ciò si può ricordare che, quando il legislatore ha ritenuto di impedire il prodursi del generale effetto esonerativo, si è dovuto preoccupare di manifestare espressamente tale volontà in senso affermativo' (Maresca 2000, 45-46).

Recente giurisprudenza di merito<sup>47</sup>, andando contro l'unanime orientamento giurisprudenziale richiamato, si è espressa sulla questione degli apprendisti, stabilendone il computo nell'organico aziendale ai fini della determinazione della quota di riserva di cui all'art. 4, L. n. 68 del 1999. Detta giurisprudenza ha ritenuto illegittimo il Regolamento di esecuzione della stessa legge. Il D.P.R. n. 333/2000 all'art. 3 comma 1, espressamente espunge la categoria dei lavoratori con contratto formativo, a questo si aggiungono i decreti ministeriali, circolari, e gli stessi prospetti periodici inviati dai datori di lavoro obbligati dalle norme sul collocamento mirato *ex art.* 9, comma 6, L. n. 69 del 1999, che da sempre hanno escluso la computabilità della categoria di lavoratori in esame (Stern 2013, 3; Mautone 2013, 485). La questione è stata risolta sulla base del criterio della *lex specialis*, considerando normativa speciale non quella sull'apprendistato, ma quella sul collocamento mirato, art. 1, comma 1, legge n. 68 del 1999 (Stern 2013, 3)<sup>48</sup>. A ciò si aggiunga che il contratto di apprendistato presuppone una certa continuità, essendo un contratto a tempo indeterminato, anche se con proprie peculiarità (Luciani 2016, 123; Carollo 2017, 1384).

L'art. 18, comma 1, L. n. 68 del 1999 prevede inoltre che 'i soggetti già assunti ai sensi delle norme sul collocamento obbligatorio sono mantenuti in servizio anche se superano il numero di unità da occupare in base alle aliquote stabilite dalla presente legge e sono computati ai fini dell'adempimento dell'obbligo stabilito dalla stessa'.

### **3.5 Sospensioni, esclusioni, esoneri e compensazioni**

Il legislatore ha previsto agli artt. 3 e 5 della L. n. 68 del 1999 una serie di meccanismi normativi che attengono al momento di adempimento degli obblighi imposti, prevedendone la sospensione, l'esclusione, la riduzione nel caso degli esoneri, oppure operando una diversa localizzazione degli stessi in virtù delle cosiddette compensazioni territoriali (Buffa 2009, 72).

In sede di primo commento, si è evidenziato come la nuova disciplina di questi istituti si presentasse, più che in passato, vincolistica e più onerosa per i datori obbligati, con un elenco tassativo del congelamento degli obblighi di assunzione (Maresca 2000, 36). Riguardo ai contributi esonerativi, si è segnalata una esiguità tale dell'importo da metterne in dubbio la legittimità costituzionale (d'Harmant Francois 1999, 326). Altri ancora (Garofalo 1999a, XIX) hanno segnalato come la disciplina sia divenuta stringente in tema di sospensione degli obblighi assuntivi in coincidenza di crisi dell'impresa, avendo il legislatore introdotto ipotesi tassative per farne ricorso e delimitato i periodi di fruizione. Gli istituti di cui all'art. 5 della L. n. 68 del 1999 sono stati oggetto di modifiche operate dalla c.d. Riforma Fornero (L. n. 92 del 2012) e, più di recente, dal D.Lgs. n. 148 del 2015. La prima ha previsto il tramonto della mobilità a partire dal 1° gennaio 2017, mentre il secondo ha ridisciplinato la Cassa Integrazione Guadagni abrogando la disciplina previgente. Sono venute meno pertanto le norme di cui

---

<sup>47</sup> Corte d'Appello di Brescia, sent. n. 506/2012, conforme alla statuizione di primo grado del Tribunale di Brescia con sent. n. 525/2012.

<sup>48</sup> 'La presente legge ha come finalità la promozione dell'inserimento e della integrazione lavorativa delle persone disabili nel mondo del lavoro attraverso servizi di sostegno e di collocamento mirato' e quindi superi con ciò la promozione del lavoro giovanile tipica dell'apprendistato. Secondo tale posizione il mancato richiamo tra le tipologie contrattuali previste dalla legge n. 68 del 1999 come non computabili non potrebbe essere sofferito dall'esenzione generale prevista dalla norma sull'apprendistato.

all'art. 3, comma 5, L. n. 68 del 1999, e artt. 1, 3, 4 della L. n. 223 del 1991 per la mobilità<sup>49</sup>.

Di seguito, si dà un panorama della disciplina prima vigente.

### **Le sospensioni**

Gli obblighi di assunzione sono sospesi nei confronti delle imprese che versano in una delle situazioni previste dagli articoli 1 e 3 della L. n. 223 del 1991, e successive modifiche (art. 1 del D.L. n. 726 del 1984 convertito, con modificazioni, dalla L. n. 863 del 1984). Gli obblighi sono sospesi per la durata dei programmi contenuti nella relativa richiesta d'intervento, in proporzione all'attività lavorativa effettivamente sospesa e per il singolo ambito provinciale. Gli obblighi sono sospesi inoltre per la durata della procedura di mobilità (artt. 4 e 24 della L. n. 223 del 1991 e successive modifiche), e nel caso in cui la procedura si concluda con almeno cinque licenziamenti, per il periodo in cui permane il diritto di precedenza all'assunzione previsto dall'articolo 8, comma 1, della stessa legge. Si tratta, come noto, delle ipotesi nelle quali è ammesso il ricorso alla C.I.G.S. per ristrutturazione, riorganizzazione, conversione aziendale e crisi aziendale (art. 1, L. n. 223 del 1991) situazione dichiarata di fallimento, liquidazione coatta amministrativa, amministrazione straordinaria e concordato preventivo, consistente nella cessione dei beni e quando siano stipulati contratti di solidarietà c.d. difensivi (art. 1, L. n. 863 del 1984) 1) per la durata dei programmi di ristrutturazione, riorganizzazione, conversione o crisi aziendale accertata dal C.I.P.E., contenuti nella richiesta di intervento C.I.G.S. (in proporzione all'attività lavorativa effettivamente sospesa ed in relazione al singolo ambito provinciale), con riferimento anche alle imprese sottoposte a procedure concorsuali o che abbiano stipulato contratti di solidarietà interni. La dottrina (Garofalo 1999b, 74) ha reputato 'oltremodo opportuna' la scelta del legislatore di limitare la sospensione dell'obbligo oltre che sotto il profilo temporale, anche sotto quello quantitativo e spaziale. Questo allo scopo di evitare un uso fraudolento del ricorso alla C.I.G.S., per sottrarsi agli obblighi nei confronti delle persone con disabilità, cosa purtroppo possibile alla luce della normativa previgente, che in maniera incondizionata faceva scattare la sospensione dell'obbligo in qualunque ipotesi di ricorso alla C.I.G. a prescindere dall'ambito e dal numero dei lavoratori coinvolti dall'intervento della C.I.G. stessa. Allo stato attuale la sospensione è prorogata per un ulteriore periodo di un anno, qualora la procedura si concluda con il licenziamento di più di cinque lavoratori.

Al riguardo occorre precisare che necessita solo l'intento iniziale, da parte del datore di lavoro, di procedere a cinque licenziamenti aventi una causa unitaria, non occorrendo che questi effettivamente si realizzino<sup>50</sup>.

In attesa di ricevere l'autorizzazione, il servizio regionale competente può concedere la sospensione per un periodo non superiore a tre mesi, rinnovabile una sola volta.

Entro 60 giorni dal termine di tale sospensione, il datore di lavoro deve presentare la richiesta di avviamento dei lavoratori da assumere.

---

<sup>49</sup> Per approfondimenti, si rinvia a Garofalo (2016, 101).

<sup>50</sup> Cass. Sez. Lav. 26 aprile 1996, n. 3896, in Dir. prat. lav., 1996, 43, 3114-3115.

## Esclusione generale

I datori di lavoro che, per le speciali condizioni della loro attività non possono occupare l'intera percentuale dei disabili, su domanda, possono essere esonerati dall'obbligo di assunzione con il versamento di un contributo esonerativo di euro 30,64 per ogni giorno lavorativo e per ogni persona non assunta. L'esonero si ottiene solo in presenza di adeguata motivazione.

A parere di alcuni il meccanismo previsto dal legislatore limita notevolmente il ricorso all'integrazione lavorativa del disabile (d'Harmant Francois 1999, 326). Per altri il pagamento del contributo assolve a una funzione complementare all'assunzione e 'risponde all'esigenza di adempiere al dovere di solidarietà sociale' (Maresca 2000, 36), altrimenti non soddisfatto. A fronte dell'inadempimento del contributo esonerativo, questo sarà maggiorato dal 5 al 24% su base annua<sup>51</sup>.

I lavoratori per cui opera l'esclusione non si computano ai fini del calcolo della quota di riserva.

La legge individua poi **esclusioni specifiche** nel momento in cui prevede regimi particolari per talune categorie di datori di lavoro. Sono le ipotesi previste dall'art. 3 comma 3 (legge n.68 del 1999), il quale prevede che per 'i partiti politici, le organizzazioni sindacali e le organizzazioni che, senza scopo di lucro, operano nel campo della solidarietà sociale, dell'assistenza e della riabilitazione la quota di riserva si computa esclusivamente con riferimento al personale tecnico-esecutivo e svolgente funzioni amministrative'. Come già ricordato, in base al successivo comma 4, prevedendo un'ulteriore ipotesi di esclusione vera e propria, si dispone che 'per i servizi di polizia, della protezione civile e della difesa nazionale, il collocamento dei disabili è previsto nei soli servizi amministrativi'.

Sono esentati dall'obbligo di assunzione i 'datori di lavoro pubblici e privati che operano nel settore del trasporto pubblico aereo, marittimo e terrestre (...) per quanto concerne il personale viaggiante e navigante (...) Sono altresì esentati dal predetto obbligo i datori di lavoro pubblici e privati del solo settore degli impianti a fune, in relazione al personale direttamente adibito alle aree operative di esercizio e regolarità dell'attività di trasporto'.

L'art. 5 (L. n.68 del 1999) ha subito una prima modifica al comma 2 a opera della L. n. 247 del 2007, volta a escludere totalmente i datori di lavoro del settore edile dagli obblighi assuntivi di cui alla L. n. 68 del 1999, 'per quanto concerne il personale di cantiere e gli addetti i trasporti del settore'<sup>52</sup>. Tuttavia, la riforma operata con la legge n. 92 del 2012<sup>53</sup> modifica ulteriormente l'art. 5 comma 2, della legge n. 68 del 1999, aggiungendo nella definizione di personale di cantiere 'quello direttamente operante nei montaggi industriali o impiantistici e nelle relative opere di manutenzione svolte in cantiere'. L'art. 5 del D.Lgs. n. 151 del 2015 sopprime infine l'ultimo periodo dell'art. 5 comma 2, della L. n. 68 del 1999, disponendo ora che 'I datori di lavoro privati e gli enti pubblici economici che occupano addetti impegnati in lavorazioni che comportano il pagamento di un tasso di premio ai fini Inail pari o superiore al 60 per mille possono **autocertificare** l'esonero per quanto concerne i

<sup>51</sup> La vecchia disciplina prevedeva la decadenza dall'esonero in caso di mancata assunzione di orfani e vedove, la legge n. 68 del 1999, prevede non solo la decadenza, ma intensifica il costo (Garofalo 1999b, XXIX). Gli importi del contributo e delle maggiorazioni sono adeguati con Decreto del Ministro del lavoro ogni cinque anni. Sono le Regioni, poi, a determinare i criteri e le modalità relativi al pagamento, al versamento ed alla riscossione delle somme dovute al Fondo regionale

<sup>52</sup> Inoltre, il Ministero del Lavoro con la circolare n. 2255 del 29 gennaio 2008 precisava che 'i datori di lavoro del settore edile, con esclusivo riferimento al periodo di attività del cantiere, escluderanno dalla base di computo di dipendenti che sono adibiti ad attività lavorativa all'interno del cantiere, includendo invece, nella base di computo i dipendenti che operano in luoghi diversi da quelli di cantiere'.

<sup>53</sup> Art. 4, comma 27, lett. b) della L. n. 92/2012.

medesimi addetti e sono tenuti a versare al Fondo per il diritto al lavoro dei disabili di cui all'art. 13 un contributo esonerativo pari a euro 30,64 per ogni giorno lavorativo per ciascun lavoratore con disabilità non occupato'. Le modalità di versamento del contributo sono stabilite dal D.M. del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e Ministero dell'Economia e delle finanze del 10 marzo 2016.

Relativamente all'istituto **dell'esonero parziale**, la L. n. 68 del 1999 ha introdotto novità rilevanti. Se la disciplina del vecchio collocamento obbligatorio<sup>54</sup> prevedeva che il datore di lavoro impossibilitato a rispettare l'intera percentuale di disabili prescritta assumesse, in luogo di lavoratori disabili, soggetti rientranti nella categoria degli orfani e dei coniugi superstiti, oggi la legge stabilisce che i datori di lavoro a domanda, possono essere parzialmente esonerati dall'obbligo dell'assunzione, alla condizione che versino al Fondo regionale per l'occupazione dei disabili di cui all'articolo 14 un contributo esonerativo per ciascuna unità non assunta<sup>55</sup>. Nel merito, deve sussistere 'un oggettivo impedimento all'inserimento dei disabili derivante dalla tipologia dell'attività produttiva, dell'organizzazione del lavoro o delle tecnologie impiegate' (Maresca 2000, 36). Anche la disciplina degli esoneri parziali ha subito modifiche di rilievo con la riforma del mercato del lavoro del 2012<sup>56</sup>, la quale ha introdotto nell'art. 5 della legge n. 68 il comma 8-quinquies. È stata, così, data delega al Governo di adottare un decreto con cui ridefinire la materia della concessione degli esoneri, individuando nuovi criteri per la loro concessione, nonché prevedendo un potenziamento dell'attività di controllo. Ciò è dichiarato 'fine di evitare abusi nel ricorso all'istituto dell'esonero'. La stessa legge, al fine di implementare i controlli anzi nominati, ha apportato una modifica all'art. 6, legge n. 68 del 1999, prescrivendo ai Centri per l'impiego l'obbligo di comunicare alle competenti Direzioni territoriali del lavoro i casi di mancato rispetto del corretto uso del meccanismo degli esoneri<sup>57</sup>.

Il meccanismo della **compensazione territoriale** (disciplinato dall'art. 5 comma 8, L. n. 68 del 1999) era un istituto già disciplinato nella precedente legge sul collocamento obbligatorio all'art. 21 L. n. 482 del 1968. L'originaria formulazione del comma 8 dell'art. 5 era valevole sia per i datori pubblici che per i privati; la norma consentiva, dietro domanda, di assumere un numero di disabili superiore alle prescrizioni di legge in un settore produttivo, consentendo dall'altro lato di portare a compenso l'eccedenza numerica in altre unità produttive insistenti nella medesima regione<sup>58</sup>.

Il solo adempimento cui sono tenute le imprese interessate alla compensazione riguarda la **presentazione in via telematica** a ciascuno dei servizi competenti delle province in cui si trovano le unità produttive della stessa azienda e le sedi delle diverse imprese del gruppo, del **prospetto informativo** di cui all'art. 9 comma 6, della L. n. 68 del 1999 dal quale risulta l'adempimento

---

<sup>54</sup> L. 2 aprile 1968, n. 482, art. 13, comma 'Con decreto del Ministro per il Lavoro e la previdenza sociale, sentita la commissione provinciale di cui all'articolo 16, le aziende private che, per le speciali condizioni della loro attività non possono occupare l'intera percentuale di invalidi prescritta, potranno essere parzialmente esonerate dall'obbligo dell'assunzione, alla condizione che, in sostituzione degli invalidi, provvedano ad assumere orfani e vedove delle varie categorie. La mancata assunzione di orfani e vedove comporta la decadenza dall'esonero'.

<sup>55</sup> Il medesimo art. 5 affida ad un Decreto del Ministro del Lavoro e della previdenza sociale, da emanare sentita la Conferenza unificata e sentite altresì le Commissioni parlamentari competenti per materia, la disciplina dei procedimenti relativi agli esoneri parziali. Il Ministero ha ottemperato con i D.M. 7 luglio 2000, n. 357 recante "Disciplina dei procedimenti relativi agli esoneri parziali dagli obblighi occupazionali di cui alla L. 12 marzo 1999, n. 68".

<sup>56</sup> Legge 92/2012, art. 4, comma 27 lett. c).

<sup>57</sup> Legge 92/2012, art. 4, comma 27 lett. d).

<sup>58</sup> Il D.P.R. 333/2000 dettava la relativa disciplina attuativa. In specie, attribuiva competenza a concedere l'autorizzazione ai Servizi Provinciali in caso di compensazioni territoriali infra-regionali, e in caso di compensazioni extraregionali attribuiva le competenze alle Direzioni Provinciali del Lavoro.

dell'obbligo a livello nazionale sulla base dei dati riferiti a ciascuna unità produttiva ovvero a ciascuna impresa appartenente al gruppo (art. 5 comma 8-bis, L. n. 68 del 1999). La compensazione territoriale è effettuata direttamente dai datori di lavoro privati che, una volta individuato il numero di lavoratori aventi diritto al collocamento mirato riferito a ciascuna unità produttiva, possono compensare in via automatica le eccedenze di lavoratori assunti in determinate unità produttive con le carenze di lavoratori da assumere nelle altre unità produttive, senza alcun specifico onere formale.

### **3.6 Il Prospetto informativo**

Il prospetto informativo è una comunicazione che i datori di lavoro sono tenuti a fornire e che contiene il numero complessivo dei lavoratori dipendenti, il numero e nominativi dei lavoratori computabili nella quota di riserva, nonché dei posti di lavoro e le mansioni disponibili per i lavoratori tutelati dal collocamento mirato. I datori di lavoro che hanno sedi in più province della stessa regione o in regioni diverse, devono trasmettere i prospetti informativi separatamente al servizio territorialmente competente per ciascuna sede e, complessivamente, al servizio competente per il territorio in cui si trova la sede legale.

Se il contenuto del prospetto informativo è individuato nei suoi elementi essenziali dall'art. 9, comma 6, della L. n. 68 del 1999, con decreto del Ministro del Lavoro e delle politiche sociali del 2 novembre 2010, si prevede che lo stesso debba essere inviata entro il 31 gennaio di ogni anno, riportando la situazione occupazionale del 31 dicembre dell'anno precedente. Tale previsione è confermata dall'art. 2, comma 4, D.P.R. n. 333 del 2000, secondo cui 'entro 60 giorni dall'insorgenza dell'obbligo, secondo quanto previsto dall'articolo 9, comma 1, della l. n. 68 del 1999, i datori di lavoro [...] sono tenuti all'invio del prospetto informativo che equivale alla richiesta di avviamento ai sensi dell'art. 9, comma 3, della citata legge' (Maresca 2000, 27; Pera 1988, 5; Limena 2004, 254).

## 4. Le convenzioni

L'elemento specifico dell'istituto della 'convenzione' è il meccanismo giuridico utilizzato come promotore della chiamata nominativa, non più eccezione del sistema, rispetto a quella c.d. 'numerica'. Tale meccanismo è volto a ottenere agevolazioni di carattere normativo<sup>59</sup>, e la concessione della defiscalizzazione degli oneri sociali in misura e per durata variabile a seconda della percentuale di riduzione della capacità lavorativa della persona con disabilità assunta.

Le convenzioni altro non sono che 'atti bilaterali di individuazione consensuale di linee di comune interesse, da realizzarsi attraverso la collaborazione delle organizzazioni amministrative e degli amministrati' (Falcon 1988, IX, 1 ss., citato da Corbo 2009, 384), riconducibili anche alla c.d. amministrazione concertata. Si concretizzano in un programma mirato alla realizzazione dell'obiettivo che è l'inserimento lavorativo.

Le Relazioni al Parlamento sottolineano l'interesse verso lo strumento della convenzione (Limena 2004, 95-217; Garofalo 1999b, XVIII ss.), soprattutto della tipologia di cui all'art. 11, L. n. 68 del 1999. Si può sostenere che il legislatore abbia fatto un 'buon lavoro' con la previsione del meccanismo in oggetto (Garofalo 2010, 231). Esso opera quale modalità di adempimento dell'obbligo del datore di lavoro di assunzione delle persone con disabilità (Maresca 2000, 60), nonché come strumento 'flessibile e personalizzato'. Si basa inoltre su un atto volto a ottenere agevolazioni, soprattutto prima della riforma del 2015, di carattere normativo<sup>60</sup>. Utilizzando tale strumento è altresì prevista la possibilità di concessione della fiscalizzazione degli oneri sociali in misura e per durata variabile a seconda della percentuale di riduzione della capacità lavorativa del disabile assunto (Buffa 2009, 86-87)<sup>61</sup> 'espressione del nuovo modo di considerare il rapporto tra disabilità e lavoro che permea la L. n. 68 del 1999' (Avio 2008, 499).

Inoltre, tramite convenzione è legittimo assumere lavoratori con disabili con contratto a tempo determinato. Questo allo scopo di favorire l'inserimento lavorativo dei disabili e disciplinare le modalità di assunzione del datore di lavoro<sup>62</sup>.

La convenzione facilitava, prima della riforma del 2015 caratterizzata dalla regola della chiamata numerica, 'la riduzione della notevole asimmetria informativa tra datore di lavoro obbligato all'assunzione e soggetto disabile' quanto al posto di lavoro ed alle mansioni più confacenti (Bellavista 2009, 257).

Il legislatore ha individuato (con la legge n.68 del 1999) tre tipi di convenzione a seconda che il datore di lavoro assuma e utilizzi la persona con disabilità (art. 11 commi 1 e 7), assuma la stessa, ma la distacchi per un certo periodo presso un terzo soggetto che la utilizza (art. 12), ovvero assuma un soggetto disabile alla scadenza della convenzione, previa assunzione presso un terzo soggetto (art. 12 bis) (Garofalo 2010, 233). In particolare, si può distinguere tra convenzioni:

---

<sup>59</sup> Scelta nominativa, svolgimento di tirocini, assunzione con contratto di lavoro a termine e svolgimento di periodi di prova più ampi di quelli previsti dal contratto collettivo, nel rispetto, ovviamente, dell'art. 10 della legge n. 604 del 1966.

<sup>60</sup> Legge 92/2012, art.4, comma 27, lett d).

<sup>61</sup> In base all'art. 11 L. n. 241/1990, che disciplina gli accordi sostitutivi di provvedimento, 'l'amministrazione procedente può concludere, senza pregiudizio dei diritti dei terzi, e in ogni caso nel perseguimento del pubblico interesse, accordi con gli interessati al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale ovvero in sostituzione di questo'.

<sup>62</sup> Cass. n. 18192/2019.

1. per l'inserimento e l'integrazione lavorativa (art. 11, commi 1,2 e 3); utilizzabile anche da chi non è obbligato all'assunzione di disabili;
2. per l'integrazione lavorativa delle persone con disabilità con particolari caratteristiche e difficoltà di inserimento nel ciclo di lavoro ordinario (art. 11, comma 4, 6 e 7);
3. agevolative dell'ingresso al lavoro (art. 11, comma 5) (Corbo 2009, 386);
4. per l'inserimento lavorativo temporaneo con finalità formative (art. 12);
5. per l'inserimento dei disabili con particolari caratteristiche e difficoltà di inserimento attraverso il conferimento di commesse a determinati soggetti (cooperative sociali e loro consorzi, imprese sociali, datori di lavoro non soggetti all'obbligo di cui all'art. 3). Si badi che sul piano applicativo i datori di lavoro pubblici e privati possono ricorrere alle convenzioni di cui all'art. 11, mentre solo i privati a quelle di cui agli artt. 12 e 12bis.

L'art. 11 è uno dei punti qualificanti della legge n. 68 del 1999 improntato a favorire l'inserimento lavorativo attraverso programmi specifici e mirati d'integrazione della persona con disabilità, nonché a valorizzare il ruolo delle cooperative sociali come sede di crescita professionale. Tale strumento convenzionale è quello a cui il legislatore 'ha affidato in buona parte l'attuazione del collocamento mirato dei disabili, come definito nell'art. 2' (Canavesi 1999, 173; Limena 2004, 260), almeno sino alla riforma del 2015.

Nella convenzione si stabiliscono i tempi e le modalità di attuazione dell'inserimento, come la chiamata nominativa, lo svolgimento di tirocini con finalità di orientamento, l'assunzione con contratto di lavoro a termine e periodi di prova anche più lunghi di quelli previsti dalla contrattazione collettiva. Le agevolazioni sono estese anche ai datori di lavoro che, pur non avendo l'obbligo, assumono persone con disabilità.

Le convenzioni di integrazione lavorativa devono:

- a) indicare dettagliatamente le mansioni attribuite al lavoratore disabile e le modalità del loro svolgimento;
- b) prevedere le forme di sostegno, di consulenza, e di tutoraggio da parte degli appositi servizi regionali, dei centri di orientamento professionale e degli organismi di cui all'art 18 della L. n. 104 del 1992, al fine di favorire l'adattamento al lavoro dei disabili;
- c) prevedere verifiche periodiche sull'andamento del percorso formativo inerente la convenzione di integrazione lavorativa da parte degli enti pubblici incaricati dell'attività di sorveglianza e controllo.

La possibilità di fare ricorso alla richiesta nominativa era da intendersi come aggiuntiva rispetto a quella contemplata in via generale dall'art. 7 (Di Stasi 2013, 880; Limena 2004, 261).

La durata delle convenzioni è ricollegabile a tre parametri: il volume dell'intera quota di riserva ancora disponibile; l'entità della copertura di detta quota, la valutazione degli oneri e investimenti del datore di lavoro per adattare il contesto aziendale, nonché per favorire in maniera specifica l'integrazione del disabile occupato con convenzione (Garofalo 2010, 243; Corbo 2009, 240).

L'art. 12 della L. n. 68 del 1999 apre il capitolo del ruolo della cooperazione sociale a favore dell'integrazione lavorativa delle persone con disabilità. Gli uffici competenti possono stipulare convenzioni finalizzate all'inserimento temporaneo con i datori di lavoro obbligati all'assunzione e con:

le cooperative sociali di cui alla L. n. 381/1991; le imprese sociali di cui al D.Lgs. n. 155 del 2006; i disabili liberi professionisti; i datori di lavoro non soggetti all'obbligo di assunzione. Queste convenzioni non sono ripetibili per lo stesso disabile.

L'estensione della platea dei destinatari ad opera dell'art. 1, comma 37, lett. a), L. n. 247 del 2007 è stato considerato apprezzabile (Garofalo 2010, 253), meno, invece, 'la descrizione del piano personalizzato', in luogo del percorso formativo, cosa che crea discordanza con la rubrica novellata 'convenzioni di inserimento lavorativo temporaneo con finalità formative' (Garofalo 2010, 253).

Attraverso tale strumento il datore di lavoro assume il disabile che è dunque computato nella quota di riserva e lo impiega presso una cooperativa sociale o presso un libero professionista disabile. Si assume quindi l'obbligo di fornire a tali soggetti commesse o incarichi per un corrispettivo non inferiore al costo del lavoro del disabile e alle spese necessarie per il suo inserimento presso i soggetti indicati. La convenzione è subordinata alla sussistenza di alcuni requisiti significativi:

- l'assunzione contestuale, a tempo indeterminato, da parte del datore di lavoro della persona con disabilità;
- la copertura dell'aliquota d'obbligo presso il datore di lavoro;
- impiego del disabile nella cooperativa sociale per 12 mesi, salvo proseguimento, con gli oneri contributivi a carico di questa ultima.

Attraverso le convenzioni i datori di lavoro possono ottenere vari livelli di fiscalizzazione dei contributi previdenziali e assistenziali. Tuttavia, per le convenzioni di cui all'art. 12 non si applicano le agevolazioni di cui all'art. 13 della stessa L. n. 68 del 1999.

Attraverso le convenzioni si esercita una forma anomala di distacco, in quanto il soggetto ospitante, benché non titolare dal punto di vista formale del rapporto di lavoro, è gravato dagli oneri retributivi, previdenziali ed assistenziali durante il periodo di vigenza della convenzione (Bellavista 2009, 256; Garofalo 2010, 256). A riguardo parte della Dottrina ha individuato nella convenzione ex art. 12 una cessione a termine del contratto (Tursi 2000, 391).

L'art. 12 bis della L. n. 68 del 1999, inserito dall'art. 1, comma 37, lett. b), L. n. 247 del 2007, prevede la possibilità per gli uffici competenti di stipulare delle convenzioni finalizzate all'assunzione di persone disabili che presentino 'particolari caratteristiche e difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario'. La stipula avviene con i datori di lavoro privati tenuti all'obbligo di assunzione, denominati 'soggetti conferenti' e con una serie di soggetti analiticamente indicati all'art. 12 bis, comma 4, denominati 'soggetti destinatari'<sup>63</sup>.

Ai sensi dell'art. 12 bis comma 5 lett. b), il datore di lavoro stipulante la convenzione può 'assumere il lavoratore disabile dedotto in convenzione con contratto a tempo indeterminato mediante chiamata nominativa', anche in deroga a quanto previsto dall'art. 7 comma 1 lett. c), L. n. 68 del 1999 (previgente formulazione al D.Lgs. n. 151 del 2015).

L'art. 12 bis si differenzia nettamente dall'art. 12 della L. n. 68 del 1999. In base a quest'ultimo la

---

<sup>63</sup> Le cooperative sociali di cui all'art. 1, co. 1, lett. a) e b) L. n. 381 del 1991 e loro consorzi; le imprese sociali di cui all'art. 2, co. 2, lett. a) e b) D.Lgs. n. 155 del 2006 e, infine, i datori di lavoro privati non soggetti all'obbligo assunzione di cui all'art. 3, co. 1, L. n. 68 del 1999.

contestuale assunzione a tempo indeterminato da parte del datore di lavoro (tenuto all'obbligo di cui all'art. 3) del disabile inserito temporaneamente in cooperativa costituisce uno dei requisiti necessari per la stessa sussistenza della convenzione. Per l'art. 12 bis l'assunzione a tempo indeterminato del disabile rappresenta, invece, una (ma non l'unica) delle possibilità per cui il datore di lavoro stipulante può optare al momento della scadenza della convenzione. In tale disposizione l'obbligo di assunzione è sì previsto, ma riguarda i soggetti destinatari, vale a dire quelli dove deve realizzarsi l'inserimento, e non i soggetti conferenti, cioè i datori di lavoro tenuti all'obbligo di cui all'art. 3. È, invece, solo alla scadenza della convenzione che i datori di lavoro stipulanti possono, ai sensi del comma 5 dell'art. 12 bis, e in alternativa alle ulteriori opzioni da esso previste, procedere all'assunzione a tempo indeterminato della persona con disabilità stessa (cfr. art. 12 bis, co. 5, lett. b)) (Di Stasi 2013, n. 4-5, nota n. 66).

La convenzione è funzionalmente e in via esclusiva collegata alla copertura della quota d'obbligo, ed è riservata ai disabili che presentino particolari caratteristiche e difficoltà d'inserimento nel ciclo lavorativo ordinario e può essere stipulata solo dai datori di lavoro obbligati con più di 50 dipendenti e, in ogni caso, nei limiti del 10 per cento della quota di riserva'. Essa prevede la definizione di 'un piano personalizzato d'inserimento lavorativo', la cui durata può coincidere con quella della convenzione prevista in misura 'non inferiore a tre anni' (comma 3, lett. a e b)). La definizione del piano presuppone ovviamente l'individuazione delle persone con disabilità da inserire con tale tipologia di convenzione, da parte del servizio competente, con l'ausilio del comitato tecnico, nonché il consenso del disabile, dovendosi escludere un inserimento lavorativo coatto (comma 3, lett. a)).

La dottrina (Garofalo 2010, 261-262), in sede di commento dell'introduzione legislativa della convenzione ex art. 12bis a opera della L. n. 247 del 2007, ha ritenuto tale tipologia convenzionale peggiorativa di quella ai sensi dell'art. 14 D.Lgs. n. 276 del 2003. A tale conclusione si è giunti per almeno due motivi: la durata con la previsione di un limite minimo, anziché massimo; il rinnovo previsto per un minimo di due anni. A giudizio dei commentatori, questo modo di procedere rischia di favorire quei datori di lavoro che intendono tenere fuori dall'azienda i lavoratori con disabilità. Nel corso di tali convenzioni, i soggetti destinatari assumono le persone con disabilità in un mercato del lavoro che lascia alla discrezionalità aziendale il potere di scelta sulla base di condizioni soggettive della persona con disabilità. Sarebbe così serio e concreto il rischio di emarginazione di coloro che, pur rientrando tra i potenziali beneficiari del sistema, sono affetti da alterazioni psico-fisiche tali da essere difficilmente assumibili spontaneamente dai datori di lavoro (Di Stasi 2013, 880). L'art. 14, D.Lgs. n. 276 del 2003, abrogato nel 2007 (ex art. 1, comma 38, L. n. 247 del 2007) è stato ripristinato nel 2008<sup>64</sup>.

La convenzione dell'art. 14 non prevede che il disabile inviato alla cooperativa sia preventivamente assunto dall'impresa, e non indica neppure alcun limite di tempo all'inserimento del disabile presso la cooperativa. Questo meccanismo è, quindi, di tipo diverso rispetto a quello dell'art. 12, L. n. 68 del 1999, e rappresenta un nuovo sistema di inserimento lavorativo dei disabili che si aggiunge alle convenzioni già previste dagli artt. 11, 12 e 12 bis della L. n. 68 del 1999.

Il valore delle commesse che l'impresa deve garantire alla cooperativa sociale deve essere

---

<sup>64</sup> Ex art. 39, comma 10, lett. m), L. n. 133 del 2008; sull'art. 14, D.Lgs. n. 276 del 2003, Cimaglia 2006, 131.

commisurato ai costi del lavoro dell'impresa committente, secondo il contratto collettivo nazionale di lavoro di riferimento, maggiorati di una percentuale pari almeno al 20%, a fronte degli oneri relativi alle misure di accompagnamento.

Le commesse possono essere relative anche a quote parziali dei costi corrispondenti alle unità inserite, fermo restando che il computo degli inserimenti realizzati attraverso le convenzioni con le cooperative sociali è possibile solo a fronte del raggiungimento del costo complessivo corrispondente a ogni unità di personale, anche attraverso più commesse.

Alla scadenza della commessa le imprese devono continuare ad adempiere agli obblighi di cui alla l. n. 68 del 1999 attraverso:

- a) le assunzioni della persona con disabilità, da effettuarsi entro sessanta giorni dalla conclusione delle commesse;
- b) l'attribuzione alla cooperativa sociale di ulteriori commesse di lavoro, della durata non inferiore a ventiquattro mesi;
- c) il ricorso a tutti gli altri strumenti previsti dalla L. n. 68/1999.

## 5. Le sanzioni e la certificazione

Le imprese private e gli enti pubblici economici che non adempiono all'invio del prospetto informativo, sono soggetti a una sanzione amministrativa economica, che viene maggiorata per ogni giorno di ulteriore ritardo. L'art. 15 quarto comma della L. n. 68 del 1999 (come modificato dall'art. 5 D.Lgs. n. 185 del 2016) stabilisce che, per ogni giorno nel quale la quota d'obbligo non risulti coperta (per cause imputabili al datore di lavoro) il datore di lavoro è assoggettato alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma pari a cinque volte la misura del contributo esonerativo di cui all'articolo 5, comma 3 bis (euro 30.64 al giorno), per ciascun lavoratore disabile che risulti non occupato nella medesima giornata. Il legislatore individua anche i confini della causa imputabile al datore di lavoro, nella misura in cui, per l'applicazione della sanzione, si deve ricorrere preliminarmente al procedimento di diffida, ai sensi del D.Lgs. 23 aprile 2004, n. 124. Detta diffida deve prevedere la presentazione, agli uffici competenti, della richiesta di assunzione o la stipulazione del contratto di lavoro con il disabile avviato dagli uffici (art. 5 D.Lgs. n. 185 del 2016, che aggiunge il comma 4 bis all'art. 15 L. n. 68 del 1999). In entrambi i casi di inadempimento, le somme sono versate al fondo di cui all'art. 14 della legge n. 68 del 1999, cioè a ciascun Fondo Regionale per l'occupazione dei disabili.

Per quanto riguarda le conseguenze dell'inadempimento totale o parziale degli obblighi che il datore assume con la stipula della convenzione, bisogna distinguere tra le sanzioni per le convenzioni di inserimento e per quelle di integrazione lavorativa. Per le prime, non ottemperare all'assunzione o ritardarla rispetto ai termini previsti ex lege o convenuti, o in caso di 'abuso degli strumenti di flessibilità' dà luogo alle sanzioni ex art. 15, comma 4, L. n. 68 del 1999<sup>65</sup>. Per quel che attiene alle convenzioni di integrazione lavorativa, oltre alla sanzione appena descritta per la prima sottocategoria, vi sarà anche una sanzione aggiuntiva consistente nella decadenza dal beneficio economico, ove dovesse risultare a una verifica non ottemperata la finalità di integrazione che deve perseguirsi<sup>66</sup>.

All'art. 17 della L. n. 68 del 1999 si dispone l'obbligo della certificazione. Le aziende pubbliche e private che partecipano a bandi per appalti pubblici o intrattengano rapporti di concessione pubblica, devono certificare di essere in regola con la legge e contestualmente devono ottenere la certificazione dall'ufficio competente, pena l'esclusione dalle gare d'appalto<sup>67</sup>. Gli obblighi sono sospesi per le aziende che hanno chiesto la mobilità e nel caso in cui la procedura si concluda con almeno cinque licenziamenti.

---

<sup>65</sup> Art. 15, comma 4, L. n. 68/1999 'Trascorsi sessanta giorni dalla data in cui insorge l'obbligo di assumere soggetti appartenenti alle categorie di cui all'articolo 1, per ogni giorno lavorativo durante il quale risulti non coperta, per cause imputabili al datore di lavoro, la quota dell'obbligo di cui all'articolo 3, il datore di lavoro stesso è tenuto al versamento, a titolo di sanzione amministrativa, al Fondo di cui all'articolo 14, di una somma pari a lire 100.000 al giorno per ciascun lavoratore disabile che risulta non occupato nella medesima giornata'.

<sup>66</sup> Le verifiche periodiche sono previste all'art. 11, comma 7, lett. c) della L. n. 68/1999.

<sup>67</sup> L'onere della prova inerente l'identificazione dell'esatto numero dei dipendenti occupati al momento del termine di scadenza per la presentazione dell'offerta incombe sul concorrente. Così Cons. Stato 4282 del 2018.

## 6. Agevolazioni economiche e normative per i datori di lavoro

Il legislatore inizialmente aveva riservato le erogazioni economiche unicamente per le convenzioni ex art. 11 L. n. 68 del 1999. La finalità era quella di favorire l'inserimento di disabili di difficile collocabilità (Garofalo 2010, 265)<sup>68</sup>. Oggi con il D.Lgs. n. 151 del 2015 non è più così. Il regime degli incentivi si applica anche per i datori di lavoro che assumono con il meccanismo, ormai generalizzato, della richiesta nominativa, nonché con il sistema secondo cui, residualmente rispetto al precedente meccanismo, gli uffici competenti avviino de jure il soggetto disabile, nel caso di mancato avvio del datore di lavoro.

Il D.Lgs. n. 151 del 2015 ha stabilito che dal 1° gennaio 2016 (art.33 del Regolamento CE 651/2014), ai datori di lavoro, inclusi quelli privati che assumano disabili pur non essendovi tenuti, sarà invece concesso, a domanda, un incentivo:

- del 70% della retribuzione mensile lorda imponibile ai fini previdenziali, per 36 mesi e per ogni lavoratore disabile, assunto a tempo indeterminato, con riduzione della capacità lavorativa superiore al 79% o minorazioni ascritte dalla I alla III categoria delle tabelle annesse al D.P.R. n. 918 del 1978;
- del 35% della retribuzione mensile lorda imponibile ai fini previdenziali, per 36 mesi e per ogni lavoratore disabile, assunto a tempo indeterminato, con riduzione della capacità lavorativa tra il 67% e il 79% o minorazioni ascritte dalla IV alla VI categoria delle tabelle annesse al D.P.R. n.915 del 1978;
- del 70% della retribuzione mensile lorda imponibile ai fini previdenziali, per ogni lavoratore con disabilità intellettiva e psichica che comporti una riduzione della capacità lavorativa superiore al 45%, per 60 mesi, in caso di assunzione a tempo indeterminato, o per tutta la durata del contratto per assunzioni a tempo determinato di durata non inferiore a 12 mesi.

Un aspetto di rilevante interesse riguarda il fatto che la gestione del sistema degli incentivi è oggi affidato all'Inps e non più alle Regioni. La domanda, infatti, deve essere trasmessa all'Inps, tramite apposita procedura telematica. L'Istituto, entro cinque giorni, confermerà la disponibilità delle risorse con specifica comunicazione telematica, cui consegue una riserva di somme pari all'ammontare previsto dell'incentivo spettante. Il datore di lavoro richiedente ha sette giorni per provvedere alla stipula del contratto di lavoro che dà titolo all'incentivo e lo deve comunicare all'Inps tramite la procedura telematica nei successivi sette giorni. I termini sono perentori, pertanto il loro mancato rispetto comporta la decadenza dalla riserva di somme operata a proprio favore.

L'incentivo sarà corrisposto mediante conguaglio nelle denunce contributive mensili e sarà riconosciuto dall'Inps in base all'ordine cronologico di presentazione delle domande, cui abbia fatto seguito l'effettiva stipula del contratto cui è connesso l'incentivo. In caso di insufficienza delle risorse a disposizione, l'Istituto non prenderà in considerazione ulteriori domande, fornendo immediata comunicazione anche attraverso il proprio sito internet.

---

<sup>68</sup> In continuità con la vecchia disciplina modificata nel 2007, la ratio dell'istituto degli incentivi è confermata dall'elevato grado di riduzione della capacità lavorativa o della tipologia di handicap richiesti dalla legge per poterne godere.

Il 5% delle risorse stanziato per l'incentivo, nell'ambito del Fondo per il diritto al lavoro dei disabili, può finanziare sperimentazioni di inclusione lavorativa dei disabili da parte del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e le risorse vengono attribuite tramite le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano sulla base di apposite linee guida adottate dallo stesso Ministero. Con decreto interministeriale si definisce l'ammontare delle risorse del Fondo per il diritto al lavoro dei disabili e l'ammontare delle risorse attribuite al Ministero del Lavoro per le finalità sperimentali sopra descritte<sup>69</sup>. Sono stati infine abrogati i commi 8 e 9, art.13, L. n.68 del 1999, che contenevano alcune disposizioni per le Regioni e le Province autonome circa le modalità per la concessione dei contributi alle assunzioni ora sostituiti dai nuovi incentivi illustrati, nonché i relativi obblighi di resoconto al MLPS.

Ma l'aspetto più rilevante è contenuto nel comma 1 dell'art. 13. L'incentivo, infatti, spetta solo a quel datore di lavoro che attraverso l'assunzione della persona con disabilità aumenti il numero netto dei lavoratori in azienda, rispetto alla media dei dodici mesi precedenti. A riguardo va ricordato che, secondo il comma 3, dell'art. 33 del Reg. UE n. 651/2014, non rappresenta un incremento netto dell'occupazione il disabile assunto che vada a occupare il posto reso vacante in seguito a dimissioni volontarie, invalidità, pensionamento per raggiunti limiti di età, riduzioni volontarie dell'orario di lavoro, licenziamento per giusta causa e licenziamenti collettivi per riduzione di personale.

Nel Fondo regionale per l'occupazione dei disabili confluiscono gli importi derivanti dall'irrogazione delle sanzioni amministrative previste dalla legge n. 68 del 1999 non versati al Fondo per il diritto al lavoro dei disabili, nonché il contributo di fondazioni, enti di natura privata e soggetti comunque interessati.

Dopo la sostituzione della lett. b), comma 4, art.14, ad opera del D.Lgs. n. 151 del 2015, il Fondo eroga:

- contributi agli Enti indicati nella L. n. 68 del 1999, che svolgano attività rivolta al sostegno e all'integrazione lavorativa dei disabili;
- contributi per il rimborso forfetario parziale delle spese necessarie all'adozione di accomodamenti ragionevoli in favore dei lavoratori con riduzione della capacità lavorativa superiore al 50%. Sono inclusi l'apprestamento di tecnologie di telelavoro o la rimozione delle barriere architettoniche che limitano in qualsiasi modo l'integrazione lavorativa della persona con disabilità, nonché l'istituzione del responsabile dell'inserimento lavorativo nei luoghi di lavoro;
- ogni altra provvidenza in attuazione delle finalità della L. n. 68 del 1999.

---

<sup>69</sup> Con il decreto del 16 marzo 2017 del Ministro del Lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze si è provveduto all'aggiornamento annuale del decreto del 24 febbraio 2016. Sulla base dell'incremento dello stanziamento del Fondo, previsto dall'art. 55-bis del decreto Legge 24 Aprile 2017, n. 50, convertito con modificazioni dalla legge 21 Giugno 2017, n. 96, con il decreto interministeriale del 29 settembre 2017, sono stati trasferiti all'Inps ulteriori 58 milioni di euro a valere sul Fondo per il diritto al lavoro dei disabili, per le assunzioni relative all'anno 2017 (<https://bit.ly/3jOcfCH>). Di seguito, sono stati adottati il Decreto interministeriale del 7 maggio 2018 del Ministro del Lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze che ha previsto un incremento della risorsa pari a 9.165.061,84 euro, per l'anno 2018; il decreto interministeriale del 3 luglio 2019 del Ministro del Lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro per la Famiglia e le disabilità il Ministro dell'Economia e delle finanze che ha previsto un incremento della risorsa pari a 19.195.353 euro, per l'anno 2019. Infine, come nuova misura di sostegno la legge 145 del 2018 al comma 520 ha previsto che la dotazione del Fondo per il diritto al lavoro dei disabili di cui all'articolo 13, comma 4, della legge 12 marzo 1999, n. 68, è incrementata di 10 milioni di euro per l'anno 2019.

L'articolo 1 comma 160, della L. n. 190 del 2014 (Legge di stabilità 2015) ha previsto un incremento della dotazione del Fondo per il diritto al lavoro dei disabili di 20 milioni di euro annui, a decorrere dall'anno 2015.

L'art. 13 della L. n. 68 del 1999 disciplina le funzioni del Fondo nazionale. Il comma 1 prevede che 'le regioni e le province autonome possono concedere un contributo all'assunzione [...]. Per l'assunzione dei disabili attraverso le convenzioni ex art. 11, L. n. 68 del 1999, sono previste, a determinate condizioni, agevolazioni economiche in favore del datore di lavoro. Tali agevolazioni sono finanziate mediante il Fondo nazionale per il diritto al lavoro dei disabili, istituito presso il Ministero del Lavoro' (Nicolini 2000, 431).

Nell'art 14 della legge n. 68 del 1999 si parla, come accennato, del Fondo regionale per l'occupazione dei disabili, che è istituito dalle Regioni e che viene destinato al finanziamento dei programmi regionali di inserimento lavorativo e dei servizi. A sua volta il Fondo eroga contributi agli Enti indicati nella legge che svolgono attività rivolte al sostegno e all'integrazione, che siano aggiuntivi rispetto a quelli dell'art. 13 comma 1 (fiscalizzazioni).

## **7. La banca dati del collocamento mirato**

Il D.Lgs. n. 151 del 2015 ha introdotto poi all'art. 8 comma 1 lett. b), il comma 6-bis e con l'art. 9 ha modificato l'art.12 della L. n. 68 del 1999. In quest'ultimo caso ha disposto la creazione, all'interno della Banca dati politiche attive e passive (di cui all'articolo 8 del D.L. n. 76 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 99 del 2013) di una specifica sezione 'Banca dati del collocamento mirato', al fine di raccogliere le informazioni sui datori di lavoro pubblici e privati obbligati e i lavoratori interessati. In essa saranno raccolte le informazioni provenienti da parte dei datori di lavoro, degli uffici competenti, dell'Inps e dell'Inail, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano. I datori di lavoro e diversi Enti coinvolti dovranno inviare il prospetto informativo annuale e le informazioni circa gli accomodamenti ragionevoli adottati a tale sezione della Banca dati.

Così, le comunicazioni del collocamento saranno integrate con le informazioni relative al disabile assunto ai sensi della l. n.68 del 1999. A definire i dati da trasmettere e le altre modalità attuative connesse all'istituzione della banca dati del collocamento mirato penserà un decreto attuativo ai sensi del D.Lgs. n. 151 del 2015 previsto entro 180 giorni dall'entrata in vigore dello stesso, tuttavia ad oggi non ancora emanato.

## 8. Politiche attive del lavoro e collocamento mirato

Una ulteriore novità apportata dalla Riforma del Lavoro del 2015 riguarda l'applicazione delle norme del Capo II del D.Lgs. n. 150 del 2015 al collocamento dei disabili di cui alla L. n. 68 del 1999. L'articolo 18, comma 3, del D.Lgs. n. 150 del 2015 prevede, per l'appunto, che le norme del Capo II si applicano al collocamento dei disabili, di cui alla L. n. 68 del 1999, 'in quanto compatibili'. Il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali ha ritenuto necessario, con circolare interpretativa n. 34 del 2015, chiarire quali siano le norme compatibili al fine di garantirne un'applicazione uniforme su tutto il territorio nazionale.

Le attività di politica attiva del lavoro previste dall'articolo 18 del D.Lgs. n. 150/ 2015 dovranno essere svolte anche ai fini del collocamento mirato delle persone con disabilità. La persona priva d'impiego, che dichiara la propria immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa e alla partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro, dovrà iscriversi nell'elenco del collocamento mirato dove ha la residenza o in altro elenco nel territorio dello Stato. A riguardo, poiché il requisito per l'iscrizione negli elenchi del collocamento mirato è lo stato di disoccupazione, trova applicazione l'art. 19, comma 1, dello stesso D.Lgs. n. 150.

Alla persona iscritta negli elenchi del collocamento mirato risulta applicabile altresì la disciplina prevista dall'art. 21 del D.Lgs. n. 150 del 2015 concernente il 'rafforzamento dei meccanismi di condizionalità e livelli essenziali delle prestazioni relative ai beneficiari di strumenti di sostegno al reddito'. In particolare, considerando che la disciplina dei benefici ordinari connessi alla disoccupazione è stata innovata rispetto alle norme previgenti e che, in via generale, le nuove disposizioni risultano essere di maggior favore rispetto alle antecedenti, per quanto riguarda l'eventuale decadenza dal beneficio economico e dallo stato di disoccupazione devono applicarsi il comma 7, il comma 8 e il comma 9 dell'articolo 21 del D.Lgs. n. 150 del 2015 e non più l'articolo 10, comma 6, della L. 68 del 1999<sup>70</sup>.

Ai fini della definizione di un'offerta di lavoro congrua (art. 25 del D.Lgs. n. 150 del 2015), il posto di lavoro offerto deve essere corrispondente ai requisiti professionali e alle disponibilità dichiarate all'atto dell'iscrizione.

Fermo restando ovviamente quanto disposto dall'art. 10 comma 1, della L. n. 68 del 1999, circa l'applicazione del trattamento economico e normativo a quest'ultimo si applicano altresì le norme di cui agli artt. 22 e 26 del D.Lgs. n. 150 del 2015. In particolare, con riferimento alle attività di pubblica utilità a beneficio della comunità non comportano l'instaurazione di un rapporto di lavoro, resta fermo il principio generale secondo cui al lavoratore con disabilità non può essere chiesto lo svolgimento di una prestazione non compatibile con le sue 'minorazioni', in armonia a quanto previsto dal l'art. 10, comma 2 della L. n. 68 del 1999.

---

<sup>70</sup> Come ricorda la Circolare 34/2015, '(...) l'art. 21 del D.Lgs. n. 150 del 2015, disponendo la decadenza dalla prestazione alla terza mancata presentazione alle convocazioni (art. 21, comma 7, lett. a) e la decadenza dallo stato di disoccupazione per due mesi (comma 9), risulta più favorevole all'iscritto al collocamento mirato rispetto all'articolo 10, comma 6, della L. n. 68 del 1999 che prevede la decadenza dal diritto all'indennità di disoccupazione ordinaria e la cancellazione dalle liste di collocamento per un periodo di sei mesi del lavoratore che per due volte consecutive senza giustificato motivo non risponda alla convocazione'.

## 9. Note conclusive

L'analisi del dettato normativo e delle interpretazioni giurisprudenziali fanno emergere un sistema complesso, ma allo stesso tempo d'avanguardia ai fini dell'inserimento lavorativo delle persone con disabilità.

Partendo dalla definizione di disabilità della Corte di Giustizia Europea che indica quelle 'limitazioni che risultano da lesioni fisiche, mentali o psichiche e che ostacolano la partecipazione della persona alla vita professionale' (avendo cura di precisare che tale stato limitante deve essere di lunga durata) la ricerca si è soffermata sulla giurisprudenza costituzionale che ha dichiarato il dovere di solidarietà sociale in capo alle imprese e la funzione sociale che il sistema economico è chiamato a svolgere per tale fascia della popolazione (si ricorda, inoltre, il sistema impone all'impresa di riservare una determinata aliquota di posti ai disabili rispetto al numero totale dei dipendenti).

La dottrina (Spinelli 2017, 42) ha sottolineato come occorra un costante sostegno economico alle politiche a favore delle persone con disabilità, mirando soprattutto al rafforzamento delle professionalità degli operatori dei centri per l'impiego e un incremento dell'incidenza delle sanzioni in caso di mancata applicazione degli obblighi di legge e a investimenti concreti in formazione professionale. Tale sostegno economico può certamente essere sostenuto attraverso l'uso dei Fondi Strutturali.

L'ultima macro riforma si è avuta con la L. n. 183 del 2014 che, all'art. 1, comma 4, lett. g) ha previsto la razionalizzazione e la revisione delle procedure e degli adempimenti in materia di inserimento mirato delle persone con disabilità di cui alla L. n. 68 del 1999, e degli altri soggetti aventi diritto al collocamento obbligatorio. Lo scopo perseguito è stato quello di favorirne l'inclusione sociale, l'inserimento e l'integrazione nel mercato del lavoro, avendo cura di valorizzare le competenze delle persone con disabilità. La legge è stata attuata dai D.Lgs. n. 150 del 2015 e D.Lgs. n. 151 del 2015, di cui nel corso della ricerca si sono analizzati i punti salienti. Va, tuttavia, sottolineato che al momento i decreti ministeriali sulle linee guida e sulla banca dati non sono stati ancora adottati dopo circa quattro anni di attesa.

La Riforma del mercato del lavoro del 2015 è consistita in un ampio disegno riformatore, al cui interno spicca la revisione delle politiche attive del lavoro. Quello che si può ricavare dal dettato normativo è che nel previgente sistema abbia fallito la scarsa attuazione di politiche attive del lavoro per il collocamento mirato, anche se tale affermazione andrebbe supportata da una analisi economica e di ricomposizione a sistema delle risorse a supporto di cui si è accennato sopra.

Per monitorare gli effetti della novità introdotta sulla richiesta nominativa occorre tempo ma una Banca dati non attiva non permette di usufruire statisticamente dei dati, seppur l'intento legislativo ha un notevole valore. Al momento può dirsi che già con l'istituto della convenzione si ottemperava all'obbligo di assunzione mediante un canale 'nominativo' e 'contrattualizzato', oggi generalizzato ad opera del D.Lgs. n. 151 del 2015; l'ampiezza del disegno riformatore perseguito con i provvedimenti del Jobs Act, laddove non fosse toccato da successivi interventi sul punto del legislatore, necessiterebbe indubbiamente di un certo lasso di tempo per essere correttamente valutato nei suoi

effetti sul mercato del lavoro. Secondo quanto riportato nella VIII Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 68/1999 (Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e Inapp 2018), relativa al biennio 2014-2015, sia pur in un contesto caratterizzato dal perdurare degli effetti della crisi economico-finanziaria, l'entrata in vigore il 23 settembre 2015 del D.Lgs n. 151/2015 sembrerebbe aver coinciso con una relativa accelerazione negli avviamenti registrati. Nello specifico, la Relazione evidenzia come, dopo la data assunta come riferimento, si passi da una media di circa 2.000 avviamenti al mese a 3.000, con un incremento che coinvolge entrambi i generi, ma in misura più rilevante gli uomini rispetto alle donne (ibidem).

Si sostiene, inoltre, che per comprendere se realmente alcune delle nuove previsioni legislative abbiano potuto giocare un ruolo specifico in questo, occorrerebbero informazioni più approfondite di quelle raccolte in tale occasione presso le Regioni, nonché l'applicazione di metodologie di analisi più complesse, utilizzando ulteriori fonti informative disponibili, fra le quali la banca dati sul collocamento mirato (Orlando 2018).

Nella valutazione dei concreti effetti in termini di godimento effettivo di un diritto al lavoro, occorre peraltro tenere conto che il dettato della Convenzione ONU (art. 33, par. 1) richiede agli Stati firmatari di predisporre, qui come in altri ambiti, un sistema di monitoraggio in grado di descrivere l'effettiva distanza delle persone con disabilità rispetto alla popolazione nel complesso, in termini di inclusione (OND 2016). Dato che la Convenzione definisce la disabilità in termini di disuguaglianza e non esclusivamente in relazione alla gravità della menomazione, appare chiaro che, per valutare compiutamente i passi avanti compiuti sul versante dell'affermazione della titolarità del diritto, occorra ripensare sia alle fonti statistiche che alle modalità di analisi delle informazioni amministrative. Ciò, come ricordato opportunamente dai componenti dell'Osservatorio Nazionale, in modo da cogliere appieno il divario nelle condizioni sociali fra le persone con disabilità e gli altri cittadini, che anche le politiche attive per il lavoro devono, insieme alle altre, contribuire a colmare (ibidem).

Il lavoro svolto dall'Osservatorio Nazionale sulla condizione delle persone con disabilità<sup>71</sup> rappresenta indiscutibilmente il punto più avanzato della riflessione su queste tematiche. In tale sede istituzioni e parti sociali hanno condotto un articolato dibattito di indubbio valore, anche in vista della predisposizione delle stesse Linee Guida sul collocamento mirato (a norma dell'art. 1 comma 1 del D.Lgs n. 151 del 2015) che costituiranno la bussola per l'orientamento delle politiche attive in materia.

---

<sup>71</sup> L'Osservatorio Nazionale sulla condizione delle persone con disabilità è stato istituito presso il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali a seguito della promulgazione della legge 3 marzo 2009, n. 18 di ratifica della Convenzione ONU e a oggi incardinato presso il Dipartimento per le Politiche della famiglia e per la disabilità della Presidenza del Consiglio.

## Bibliografia

- Avio A. (2008), Disabilità e avviamento al lavoro, *Lavoro e Diritto*, XXII, n.3, pp.497-510
- Avio A. (1990), Collocamento degli invalidi psichici e Corte costituzionale, nota a Corte cost., 2 febbraio 1990 n.50, *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, n.2, p.269
- Bellavista A. (2009), Il Protocollo sul welfare e il diritto al lavoro dei disabili, in La Macchia C. (a cura di), *Disabilità e lavoro*, Roma, Ediesse, p.257 ss.
- Bongiovanni V. (2011), La tutela dei disabili tra Carta di Nizza e Convenzione delle Nazioni Unite, *Famiglia e diritto*, n.3, pp.310-320
- Bruzzone S. (2000), Disabilità e lavoro: legislazioni a confronto, *Diritto delle Relazioni industriali*, n.1, pp.85-105
- Buffa F. (2009), *La disciplina lavorativa e previdenziale per i diversamente abili*, Milano, Giuffré
- Canavesi G. (1999), Collocamento dei disabili e ruolo degli enti non profit nella legislazione statale, *Diritto e Lavoro delle Marche*, 16, n.2-3, pp.171-195
- Carollo L. (2017), I contratti di apprendistato, in Di Cerbo V., Amoroso G., Maresca A. (a cura di), *Il Diritto del Lavoro. Vol I*, Milano, Giuffré, p.1384 ss.
- Checucci P., Tonucci A. (2011), Disabilità e lavoro in Italia. L'integrazione lavorativa all'indomani della ratifica della Convenzione ONU sui diritti delle persone disabili, *Osservatorio Isfol*, n.3-4, pp.57-66
- Cimaglia M.C. (2006), L'esperienza applicativa dell'art. 14 del d.lgs. n. 276 del 2003, *Giornale di Diritto del lavoro e di Relazioni industriali*, 28, n.109, pp.131-150
- Cinelli M. (2000), Profili del collocamento obbligatorio 'riformato', in Cinelli M., Sandulli P. (a cura di), *Diritto al lavoro dei disabili. Commentario alla legge n. 68 del 1999*, Torino, Giappichelli, p.3 ss.
- Colapietro P. (1990), La vicenda del collocamento obbligatorio degli invalidi psichici: un nuovo modo di procedere nei rapporti Corte-Parlamento, nota a Corte Cost. 2 febbraio 1990, n.50, *Giurisprudenza Italiana*, I, n.1, p.863
- Corbo C. (2009), Le convenzioni per il diritto al lavoro dei disabili: natura, struttura funzione e strumenti di tutela, *Argomenti di Diritto del Lavoro*, 14, n.2, pp.380-416
- D'Harmant Francois A. (1999), La nuova disciplina delle assunzioni obbligatorie: prime note, *Rivista Italiana del Diritto del Lavoro*, 18, n.1, pp.319-337
- Di Stasi A. (2013), Il diritto al lavoro dei disabili e le aspettative tradite del "collocamento mirato", *Argomenti di Diritto del Lavoro*, 18, n.4-5, pp.880-908
- Falcon G.D. (1988), Convenzioni e accordi amministrativi (voce), in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, IX, Roma, Treccani
- Garofalo D. (2016), Jobs act e disabili, *Rivista del Diritto e della Sicurezza sociale*, n.1, pp.89-116
- Garofalo D. (2010), L'inserimento e l'integrazione lavorativa dei disabili tramite convenzione, *Rivista del Diritto e della Sicurezza sociale*, n.2, pp.231-280
- Garofalo D. (2009), Disabili e Regioni, in La Macchia C. (a cura di), *Disabilità e lavoro*, Roma, Ediesse, pp.225 ss.
- Garofalo D. (1999a), Disabili e lavoro. Profilo soggettivo, *Diritto e pratica del lavoro*, 37, inserto, XVII

Garofalo D. (1999b), Disabili e lavoro. Profilo oggettivo e sanzioni, *Diritto e pratica del lavoro*, 38, inserto, XXIX e ss.

Ghera E. (1996), L'assunzione obbligatoria degli invalidi civili e i principi costituzionali circa i limiti all'autonomia privata in materia di iniziativa economica, *Massimario di Giurisprudenza del Lavoro*, p. 443 ss.

Giovannone M., Innesti A. (2012), L'attuazione del diritto al lavoro dei disabili, in Tiraboschi M., Magnani M. (a cura di), *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92 recante disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, Milano, Giuffrè, pp.431-435

Gagnoli E. (2016), Il collocamento obbligatorio e le politiche attive, *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, n.3, pp.533-549

ILO (2015), *Decent work for persons with disabilities: promoting rights in the global development agenda*, Gender, Equality and Diversity Branch, Conditions of Work and Equality Department, Geneva, ILO <<https://bit.ly/3jimRDK>>

ISTAT (2019), *Conoscere il mondo della disabilità: persone, relazioni e istituzioni*, Roma

Lambertucci P. (2009), Le discipline speciali in materia di collocamento dei disabili e di lavoro dei cittadini extracomunitari, in Santoro Passarelli G. (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale*, Milano, Ipsoa, p.483 ss.

Limena F. (2004), *L'accesso al lavoro dei disabili*, Padova, Cedam

Luciani V. (2016), La riforma dell'apprendistato: rapporto con il contratto a tutele crescenti e 'riordino' delle fonti di regolazione, *Diritto delle Relazioni industriali*, n.3, pp.739-759

Marchisio S., Cera R., Della Fina V. (a cura di) (2010), *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità. Commentario*, Roma, Aracne

Maresca A. (2000), Rapporto di lavoro dei disabili e assetto dell'impresa, in Cinelli M., Sandulli P. (a cura di), *Diritto al lavoro dei disabili. Commentario alla legge n. 68 del 1999*, Torino, Giappichelli, p.29 ss.

Massi E. (1999), Riforma del collocamento obbligatorio, *Diritto e pratica del lavoro*, n. 17, II-XV

Mautone G. (2013), Computabilità degli apprendisti ai sensi della legge n. 68/1999 e ai fini dell'assunzione dei lavoratori disabili (nota a App. Brescia 18 ottobre 2012, n. 506), *Diritto delle Relazioni industriali*, n.2, pp.485-493

Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, INAPP (2018), *Ottava Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della Legge 12 marzo 1999, n. 68 'Norme per il diritto al lavoro dei disabili'. Anni 2014-2015* <<https://bit.ly/2TfHXyD>>

Navilli M. (2013), I collocamenti 'speciali', in Brollo M. (a cura di), *Il mercato del lavoro*, Vol. VI, Padova, Cedam, p.275 ss.

Nicolini C.A. (2000), I soggetti protetti, in Cinelli M., Sandulli P. (a cura di), *Diritto al lavoro dei disabili. Commentario alla legge n. 68 del 1999*, Torino, Giappichelli, p.112 ss.

Nogler L. (2000), Quote di riserva, soglie occupazionali e relativi criteri di computo, in Cinelli M., Sandulli P. (a cura di), *Diritto al lavoro dei disabili. Commentario alla legge n. 68 del 1999*, Torino, Giappichelli, p.231 ss.

Orlando N. (2018), *Collocamento mirato e inserimento lavorativo: il Jobs Act ha già prodotto effetti? Un'analisi della VIII Relazione al Parlamento sulla legge 68/1999*, Welforum.it, consultato il 22/10/2020 <<https://bit.ly/3joEgdQ>>

OND (2016), *Verso la piena uguaglianza e partecipazione delle persone con disabilità: un progetto di monitoraggio della condizione delle persone con disabilità*, Roma <<https://bit.ly/35k4mKc>>

Pasqualetto E. (2016), Le novità dell'estate e dell'autunno 2015 in materia di collocamento mirato dei disabili, in Zilio Grandi G., Biasi M. (a cura di), *Commentario breve alla Riforma del Jobs act*, Padova, Cedam, pp.749-758

Pasquarella V. (2017), Le nuove regole sulla disabilità dopo il Jobs act: rafforzamento delle tutele o mera semplificazione?, *Revista Direito Das Relações Sociais E Trabalhistas*, 3, n.2, pp.191-210

Pera G. (1988), Assunzioni obbligatorie (voce), in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, II, Roma, Treccani

Riverso R. (2008), Vizi e virtù della legge sul collocamento obbligatorio: analisi della giurisprudenza, *Massimario di Giurisprudenza del Lavoro*, n.3, pp.221-236

Sandulli P. (2000), Il lavoro dei disabili nel sistema del Welfare State, in Cinelli M., Sandulli P. (a cura di), *Diritto al lavoro dei disabili. Commentario alla legge n. 68 del 1999*, Torino, Giappichelli, p.18 ss.

Simonetti L. (2007), La Convenzione ONU sui diritti delle persone disabili, *Diritti dell'Uomo*, n.3, pp.72-78

Spinelli C. (2017), La sfida degli 'accomodamenti ragionevoli' per i lavoratori disabili dopo il Jobs Act, *Diritti Lavori Mercati*, 15, n.1, pp.39-59

Stern P. (2013), *Apprendisti nel computo per il collocamento obbligatorio: una tesi che non convince*, Bollettino Adapt, 25 febbraio <<https://bit.ly/2IBiMvq>>

Tebano L. (2014), *Gli incentivi all'ingresso nel lavoro tra mercato italiano e mercato europeo*, in L. Fiorillo, A. Perulli, *La riforma del mercato del lavoro*, IV, Torino, Giappichelli, p.421 ss.

Tonucci A. (2015) L'inclusione delle persone con disabilità: la Convenzione ONU e il cambio di paradigma, in Mangiameli S., Napolitano G.M., *Rapporto sulle Regioni in Italia 2015*, ISSIRFA, Ed. Sole 24 Ore, pp.275-290

Tullini P. (1999a), Il diritto al lavoro dei disabili: dall'assunzione obbligatoria al collocamento mirato, *Diritto del Mercato del Lavoro*, n.2, p.332 ss.

Tullini P. (1999b), Uffici pubblici, organizzazioni non profit e collocamento dei disabili, *Argomenti di Diritto del lavoro*, 4, n.3, pp.699-714

Tursi A. (2000), Le convenzioni per l'inserimento lavorativo temporaneo dei disabili, in Cinelli M., Sandulli P. (a cura di), *Diritto al lavoro dei disabili. Commentario alla legge n. 68 del 1999*, Torino, Giappichelli, p.391 ss.

Tursi A. (1999), La nuova disciplina del diritto al lavoro dei disabili, Relazione al Convegno *Il nuovo collocamento dei disabili*, Milano, 19 maggio 1999, in RGL, n.1, p.727 ss.

World Health Organization and World Bank (2011), *World Report on Disability*, World Health Organization <<https://bit.ly/2Iqy6vR>>

