



► L'inclusione lavorativa delle persone con disabilità in Italia

Maria Giovannone

► **L'inclusione lavorativa delle persone con disabilità in Italia**

Maria Giovannone

Organizzazione Internazionale del Lavoro

Copyright © Organizzazione Internazionale del Lavoro 2022

Prima pubblicazione 2022

Le pubblicazioni dell'Ufficio Internazionale del Lavoro godono della protezione del diritto di autore in virtù del protocollo n. 2 della Convenzione universale per la protezione del diritto di autore. Si potranno tuttavia riprodurre brevi passaggi senza autorizzazione, alla condizione che venga menzionata la fonte. Ogni richiesta di autorizzazione di riproduzione o di traduzione va indirizzata a Publications du BIT (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Svizzera, o tramite email a: rights@ilo.org. Tali richieste sono sempre gradite.

Le biblioteche, istituzioni o altri utilizzatori registrati presso un organismo di gestione dei diritti di riproduzione possono eseguire copie conformemente alle condizioni e diritti concessi loro. Visitare il sito <https://www.ifrro.org> per individuare l'organismo responsabile della gestione dei diritti di riproduzione in ogni paese.

Maria Giovannone, *L'inclusione lavorativa delle persone con disabilità in Italia*
Roma, Organizzazione Internazionale del Lavoro, 2022.

Le denominazioni usate nelle pubblicazioni dell'Ufficio Internazionale del Lavoro, che sono conformi alla prassi delle Nazioni Unite, e la presentazione dei dati che vi figurano non implicano l'espressione di opinione alcuna da parte dell'Ufficio Internazionale del Lavoro in merito allo stato giuridico di alcun paese, area o territorio, o delle sue autorità, o rispetto al tracciato delle relative frontiere.

Gli articoli, studi e altri testi firmati sono pubblicati sotto la responsabilità dei loro autori senza che l'Ufficio Internazionale del Lavoro faccia proprie le opinioni che vi sono espresse.

Qualsiasi riferimento a nomi di ditte, o prodotti, o procedimenti commerciali non implica alcun apprezzamento da parte dell'Ufficio Internazionale del Lavoro; di converso, la mancata menzione di una ditta, o prodotto, o procedimento commerciale non significa disapprovazione alcuna.

Informazioni sulle pubblicazioni e sui prodotti elettronici dell'OIL sono disponibili sul sito <https://ilo.org/publns>.

► Indice

Introduzione	1
► 1 Le persone con disabilità e il lavoro in Italia	3
1.1 Tendenze demografiche	3
1.2 Tendenze dell'occupazione	3
1.3 L'impatto della disoccupazione sulle persone con disabilità	10
1.4 Povertà ed esclusione sociale	11
► 2 Il quadro normativo sul lavoro delle persone con disabilità	17
2.1 Il quadro internazionale	17
2.2 Il quadro normativo italiano	22
2.3 La normativa sul collocamento mirato	24
2.4 La tutela del lavoratore divenuto inidoneo alla mansione alla luce del diritto antidiscriminatorio	32
2.5 Il contributo della giurisprudenza e della prassi amministrativa	33
► 3 Le politiche e le istituzioni italiane per il lavoro dignitoso delle persone con disabilità	37
3.1 Politiche attive del lavoro	37
3.2 Politiche di protezione sociale	55
3.3 Il sistema di governance	62
► 4 La contrattazione collettiva e le relazioni industriali	69
4.1 Lavoratori con disabilità e contrattazione collettiva	69
4.2 L'inclusione lavorativa delle persone con disabilità	70
4.3 Relazioni industriali e welfare aziendale	73
► 5 Scenari futuri in materia di disabilità	77
5.1 Gli indirizzi delle istituzioni internazionali ed europee	77
5.2 La riforma delle politiche sulla disabilità in Italia	78
Conclusioni	81
Bibliografia	83

► Ringraziamenti

La nota tematica “L’inclusione lavorativa delle persone con disabilità in Italia” è stata predisposta da Maria Giovannone, Professoressa aggregata di diritto del mercato del lavoro presso il Dipartimento di economia dell’Università Roma Tre. Insieme al documento di lavoro sulle pratiche aziendali per l’inclusione delle persone con disabilità, essa è un prodotto dell’iniziativa dell’Ufficio OIL per l’Italia e San Marino per la promozione del lavoro dignitoso attraverso politiche sulla diversità e l’inclusione¹.

Si ringraziano tutti/e coloro che hanno contribuito alla realizzazione di quest’analisi attraverso la condivisione di materiale e informazioni, partecipazione a gruppi di discussione e interviste, come alla compilazione di un questionario che è stato predisposto per la raccolta di informazioni.

In particolare, si ringraziano Maria Sciarrino, Direzione centrale inclusione sociale e invalidità civile dell’Istituto nazionale della previdenza sociale; Stefano Putti, Direzione centrale prestazioni sanitarie dell’Istituto nazionale per le assicurazioni contro gli infortuni sul lavoro, Nina Daita, Politiche per le disabilità della Confederazione generale italiana del lavoro; Silvia Stefanovichj, Settore disabilità e inclusione della Confederazione italiana sindacati lavoratori; e Federica Cianchi, Mirella Novelli e Enrico Troiani, Servizio politiche di cittadinanza del sociale e del welfare dell’Unione italiana del lavoro.

Per il prezioso supporto nello studio della materia, un sincero ringraziamento va a Donatella Saccia, Avvocato del foro di Messina; Luca Torroni, Ricercatore, Nuovi sistemi per il diritto, l’economia, l’ambiente, il lavoro, (DEAL Srl); e Veronica Verzulli, Dottoranda di ricerca presso l’Università degli studi di Modena e Reggio Emilia. Infine, un ringraziamento va a Sonia Amelio e Fabien Rollinger dell’Ufficio OIL di Roma per il loro supporto durante tutte le fasi di realizzazione dell’edizione italiana di questa pubblicazione.

La responsabilità per le opinioni espresse in questo documento è interamente a carico dell’autore. La pubblicazione del documento non implica l’adesione da parte dell’Ufficio internazionale del lavoro alle opinioni in esso espresse.

¹

E. Zappella, *L’inclusione delle persone con disabilità nel mondo del lavoro in Italia. Una panoramica delle pratiche aziendali e dei partenariati*, OIL, Roma, 2022.

► Introduzione

In linea generale, l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità è promossa attraverso differenti interventi che riguardano: il lavoro libero e competitivo, compreso il lavoro autonomo; il lavoro protetto; il lavoro assistito; le imprese sociali². Per le persone con disabilità, la cui partecipazione al mercato del lavoro aperto risulta più complicata, si pone la necessità di istituire forme di lavoro protetto o assistito. Fermo restando la potenzialità di tali strumenti, è bene evidenziare come le norme internazionali indirizzino gli Stati verso l'adozione di misure finalizzate alla partecipazione delle persone con disabilità al mercato del lavoro aperto e libero, in quanto si ritiene che le forme di lavoro, protetto o assistito, potrebbero rappresentare una forma di segregazione lavorativa³.

Gli approcci d'intervento per favorire la partecipazione delle persone con disabilità nel mercato del lavoro sono molteplici. Da un lato, alcuni Stati preferiscono adottare misure qualificanti e proattive, incentrate soprattutto sulla formazione e sulla (ri)qualificazione, ad integrazione dell'erogazione di sussidi. Altri Stati, invece, prediligono l'adozione di misure di "workfare", ossia la richiesta, spesso obbligatoria, di accettare un lavoro per beneficiare del sostegno economico pubblico. In linea generale, è stato rilevato che gli Stati social-democratici, soprattutto nella regione europea, prediligono l'adozione di misure basate sul primo approccio, al contrario degli Stati di orientamento neo-liberale come gli Stati Uniti e il Regno Unito⁴.

Gli sforzi nazionali sono indirizzati ad un giusto bilanciamento tra le politiche, allo scopo di conciliare l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità con le esigenze di produttività delle imprese e di sostenibilità finanziaria degli interventi pubblici. Tale obiettivo, tra l'altro, è divenuto sempre più necessario a seguito della pandemia da Covid-19, che ha aggravato il rischio di segregazione ed esclusione sociale delle persone con disabilità⁵.

In tale contesto, si rende ancora più urgente l'adozione di efficaci misure di intervento sia in termini di protezione sociale, rimuovendo lo stato di bisogno e di disagio economico delle persone con disabilità e garantendo loro la continuità dei sostegni anche quando tali soggetti hanno accesso al lavoro⁶; sia attraverso strumenti atti a promuovere e incentivare la partecipazione ai percorsi di istruzione e formazione, finalizzati alla qualificazione e riqualificazione professionale, soprattutto a fronte alle sfide poste dalla transizione verde e digitale⁷. A tal riguardo, e sul tracciato segnato dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), in Italia è in atto un complesso processo di riforma del sistema nazionale di formazione professionale, specialmente a beneficio dei soggetti più vulnerabili nel mercato del lavoro, come le persone con disabilità.

In questo ambito, inoltre, è opportuno potenziare e rendere efficienti i servizi di collocamento finalizzati ad incrementare le opportunità di accesso nel mercato del lavoro per i soggetti con disabilità⁸. Anche su questo aspetto, le politiche nazionali sono orientate al potenziamento del ruolo — sinora marginale — dei centri per l'impiego. Altrettanto importanti sono gli sforzi nazionali indirizzati ad elaborare strategie che promuovono il ritorno al lavoro delle persone con disabilità, soprattutto in ipotesi di disabilità sopraggiunta e nel caso di disoccupazione di lunga durata.

² ILO 2015.

³ OHCHR 2012; OIL 2020.

⁴ Lahey et al. 2019.

⁵ NU 2020.

⁶ Joint statement "Towards inclusive social protection systems. Supporting the full and effective participation of persons with disabilities", February 2019, facilitato da OIL e IDA.

⁷ OIL 2019.

⁸ Pickles et al. 2016.

Un altro versante d'intervento è sollecitato dai nuovi modelli organizzativi del lavoro nell'era digitale, caratterizzati dall'incremento dell'autonomia lavorativa e dall'allentamento dei vincoli spazio-temporali nel rapporto di lavoro. Le forme flessibili di lavoro possono infatti garantire maggiore conciliazione vita-lavoro per le persone con disabilità, incrementando le loro *chance* di occupabilità e di mantenimento dell'occupazione⁹. In Italia, vengono in rilievo le potenzialità del lavoro agile (legge n. 81/2017) come declinazione di accomodamento ragionevole¹⁰, traendo insegnamento dall'uso sperimentato durante l'emergenza pandemica a protezione dei lavoratori fragili.

Sottese le molteplici aree-chiave d'intervento, il presente lavoro ha cercato di analizzare le politiche adottate nel contesto nazionale, con uno sguardo al funzionamento del sistema di governance istituzionale pubblico ed alle sue prospettive d'intervento in una logica di partnership con l'attore privato. Inoltre, allo scopo di evidenziare il ruolo attuale e potenziale delle parti sociali, sono state altresì esaminate le disposizioni sull'inclusione lavorativa delle persone con disabilità contenute nei CCNL, talvolta identificabili come vere e proprie buone prassi in materia.

Si sono analizzate, infine ed in chiave prospettica, le sfide e le opportunità nell'attuazione delle politiche e delle misure per il lavoro dignitoso delle persone con disabilità.

Infine, il presente lavoro è stato elaborato anche tenendo conto delle considerazioni emerse nel corso del confronto con i rappresentanti delle istituzioni (INPS e INAIL) e delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative (CGIL, CISL, UIL), richiamati nella prefazione, il cui contributo è stato utile nel tentativo di elaborare alcune riflessioni di carattere prospettico, funzionali all'individuazione dei percorsi e delle strategie atte ad accrescere la partecipazione delle persone con disabilità al mercato del lavoro.

⁹ Cregana 2017.

¹⁰ Fili 2020.

► 1 Le persone con disabilità e il lavoro in Italia

1.1 Tendenze demografiche

Nel 2021, le persone con limitazioni nelle attività abitualmente svolte in Italia erano poco più di 12 milioni (21,4 per cento) su un totale di circa 59 milioni di individui¹¹; di questi il 5 per cento ha dichiarato di avere limitazioni gravi e il restante 16,4 per cento limitazioni non gravi. I dati hanno messo inoltre in evidenza come la disabilità, sia in forma grave che meno grave, tenda a colpire maggiormente le donne.

A livello territoriale, la distribuzione delle persone che hanno denunciato limitazioni (sia gravi che meno gravi) ha visto nel 2021 una distribuzione pressoché omogenea, con una minima prevalenza nelle isole e nel Nord-Est del paese, con circa il 22 per cento; confermando quanto emerso a livello nazionale riguardo una prevalenza di disabilità femminile rispetto a quella maschile¹².

Interessante risulta essere anche la relazione tra disabilità e titolo di studio che mette in evidenza una netta differenza formativa tra persone con disabilità e quelle senza limitazioni. Le persone con disabilità che hanno raggiunto titoli di studio più elevati (diploma di scuola superiore e titoli accademici) sono pari al 30,1 per cento tra gli uomini e al 19,3 per cento tra le donne, a fronte del 55,1 per cento e 56,5 per cento per il resto della popolazione. Se si considera che è senza titolo di studio il 17,1 per cento delle donne contro il 9,8 per cento degli uomini, a fronte del 2 per cento e 1,2 per cento rispettivamente per il resto della popolazione, è ben evidente come la condizione di disabilità di fatto acuisce tale differenza¹³.

Malgrado qualche significativo miglioramento, rimangono ancora numerosi ostacoli alla piena inclusione scolastica delle persone con limitazioni, dovute principalmente alle criticità insite nel sistema scolastico ed educativo italiano nel garantire una eguale partecipazione: la presenza di barriere architettoniche nelle scuole, unita alla carenza di insegnanti di sostegno qualificati e di strumenti tecnologici piuttosto evidenti, hanno generato l'attuale situazione deficitaria nei riguardi dell'inserimento scolastico e della formazione delle persone con disabilità.

1.2 Tendenze dell'occupazione

Quella dei lavoratori con disabilità è certamente una delle figure che nel mercato del lavoro italiano maggiormente ha bisogno di attenzione da parte dei policy maker.

¹¹ Fonte: ISTAT, Disabilità in cifre, anno 2021.

¹² Ibid.

¹³ Rapporto ISTAT "Conoscere il mondo della disabilità: persone, relazioni e istituzioni", 2019.

Con particolare riguardo alla partecipazione lavorativa, una peculiarità riguardante la maggior parte delle persone con disabilità è la bassa intensità lavorativa¹⁴, che identifica una difficoltà di partecipazione al mercato del lavoro. Con riferimento, infatti, a famiglie in cui almeno un componente sia in età attiva, quelle con persone con disabilità mostrano livelli di bassa intensità lavorativa ben più elevati rispetto ai livelli medi¹⁵.

In Italia, l'incidenza tra le famiglie con persone con disabilità corrisponde a quasi il triplo della media nazionale (rispettivamente pari al 27,9 per cento e al 9,9 per cento)¹⁶: volendo fare un paragone con alcuni Stati europei, i differenziali più contenuti in tal senso si sono osservati in Slovenia, Polonia e Portogallo, senza mai superare il 10 per cento, mentre paesi come il Regno Unito e la Germania sono caratterizzati da differenziali che possono raggiungere i 30 punti percentuali.

A livello lavorativo, nel 2021, è emerso come solo l'12 per cento del totale di coloro che abbiano una limitazione grave risulti occupato, a differenza del 28,9 per cento della platea di coloro che hanno denunciato una limitazione non grave. Il 48,4 per cento di coloro che soffrono di gravi limitazioni ha dichiarato di essersi ritirato dal lavoro, a fronte del 38,9 per cento di coloro che hanno limitazioni non gravi, e del 14 per cento di coloro che non soffrono alcuna limitazione; va aggiunto che il 5,7 per cento di coloro che soffrono di una limitazione grave è risultato essere inabile al lavoro (lo 0,9 per cento per le limitazioni non gravi). Lo svantaggio è risultato ancora più netto per le lavoratrici poiché risulta occupato solo il 9,1 per cento delle donne con disabilità gravi, mentre per i maschi la percentuale aumenta sino al 16,1 per cento.; il divario è ancora più evidente con riferimento alle limitazioni non gravi, per cui la percentuale è rispettivamente del 23,3 per cento e del 36 per cento.

A livello di ripartizione geografica, è il Nord-Est ad aver mostrato la percentuale più elevata di occupazione di disabili affetti da gravi limitazioni (14,8 per cento), seguito dal Nord-Ovest (12,9 per cento) e dal Centro (12,2 per cento). Per quanto riguarda le limitazioni non gravi, la percentuale tende, come detto, a salire, con il Nord-Est decisamente più virtuoso in tal senso (33,3 per cento), seguito dal Nord-Ovest (32,5 per cento) e dal Centro (29,1 per cento)¹⁷.

Entrando nel dettaglio, dal Rapporto dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) "Conoscere il mondo della disabilità (2019)", emerge che è il settore pubblico quello che ha accolto per la gran parte le persone con disabilità, con una concentrazione del 49,7 per cento degli occupati con limitazioni gravi, rispetto al 41,3 per cento delle persone senza limitazioni. Giova al riguardo citare il ruolo svolto dalla legge n. 68/1999 nel prevedere una specifica riserva di posti di lavoro nell'ambito dei concorsi pubblici. Meno frequente è risultata invece l'occupazione delle persone aventi limitazioni più o meno gravi nei servizi (27 per cento, contro 32,3 per cento della popolazione senza limitazioni) e nei settori dell'industria e delle costruzioni (16,9 per cento contro 21,5 per cento). L'analisi basata sul ruolo professionale, poi, ha messo in luce un andamento piuttosto parallelo ed omogeneo tra i due bacini, con un netto addensamento su livelli professionali intermedi e un peso minore di dirigenti o imprenditori.

¹⁴ Si definiscono a bassa intensità lavorativa le famiglie in cui i componenti familiari in età attiva abbiano lavorato nell'anno solare per meno del 20 per cento del tempo che avrebbero potuto lavorare. È importante sottolineare che ai fini del calcolo di tale rapporto, si considerano solo i componenti familiari di età compresa fra i 18 e i 59 anni, escludendo gli studenti nella fascia di età tra i 18 e i 24 anni. Le famiglie composte soltanto da minori, da studenti di età inferiore a 25 anni e da persone di 60 anni o più non sono considerate nel calcolo dell'indicatore.

¹⁵ Stando a dati ISTAT del 2017, il 54,8 per cento delle famiglie in Italia e solo il 17,1 per cento di quelle con almeno una persona con disabilità. "Conoscere il mondo della disabilità: persone, relazioni e istituzioni, 2019.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Fonte ISTAT. Disabilità in cifre 2021.

Nel 2021, il 5,7 per cento di coloro che soffrono di una limitazione grave è risultato essere inabile al lavoro; questo dato, se paragonato allo 0,9 per cento di coloro che soffrono di limitazioni non gravi, è piuttosto allarmante. Parimenti, scindendo per fasce di età, si nota come con riferimento alla classe 15–64 anni, quel 5,7 per cento sia salito all'13,9 per cento, rimanendo invece fermo a 1,5 per cento del totale di coloro che soffrono di limitazioni non gravi. Guardando invece per genere, tale distinzione ha visto prevalere gli individui di sesso maschile inabili (8,1 per cento) rispetto al 4,1 per cento femminile.

Guardando ancora alla composizione di genere, emerge però una forte disparità che penalizza il genere femminile: delle donne con limitazioni gravi lavora il 9,1 per cento a fronte del 16,1 per cento degli uomini¹⁸; complessivamente, di questi solamente il 7,5 per cento è in cerca di occupazione (16,1 per cento uomini; 9,1 donne).

Infine, allargando il focus relativo al *gap* occupazionale in Europa, basato sul livello di limitazione delle attività, in termini medi percentuali si è passati dal 22,7 per cento del 2014 al 24,4 per cento del 2019, con una stima per il 2020 del 24,5 per cento, e dunque in continuo aumento. Ciò fa dunque riferimento alla differenza tra persone con limitazioni lievi e gravi nel trovare un'occupazione nei 27 paesi dell'Unione. Nonostante un calo medio riscontrato tra il 2016 e il 2018, l'avvento del COVID-19 sembrerebbe aver riacuito il problema in analisi, portando le risultanze a livelli mai toccati prima. Il paese in tal senso più deficitario è l'Irlanda, con un divario percentuale di 44 punti, seguita da Bulgaria, Belgio e Croazia. L'Italia si è posta (16,9 per cento) ben al di sotto della media europea, risultando lo Stato più virtuoso in questa particolare graduatoria continentale¹⁹.

1.2.1 Ingresso e permanenza nel mercato del lavoro

In Italia, l'istituto del collocamento mirato introdotto dalla legge n. 68/1999 ha sortito un importante effetto sull'andamento del tasso occupazionale delle persone con disabilità. Al riguardo è utile analizzare l'andamento degli iscritti al collocamento obbligatorio che, dal 2008 al 2018, si è mantenuto pressoché costante negli anni, vale a dire superiore ai 700mila iscritti. Tali valori sono però condizionati dalla metodologia di rilevazione applicata: i dati ricavabili dalle relazioni parlamentari sull'analisi dell'impatto della citata disciplina normativa²⁰ sono infatti influenzati dal tasso di risposta delle province, motivo per il quale le eventuali variazioni tra i vari anni sono da attribuire anche al quantitativo di risposte ottenute.

Una prima distinzione per genere vede una più alta quota di iscritti uomini: nel biennio 2008–2009 la quota maschile era poco più di un punto percentuale superiore a quella femminile, mentre nel 2018 si è arrivati ad una quota maschile pari al 54,6 per cento. La ripartizione geografica mette invece in luce come più della metà del totale degli iscritti sia concentrato nel Sud Italia: nel 2008 infatti, oltre il 60 per cento degli iscritti era residente in una regione meridionale, mentre tale percentuale si è ridotta negli anni successivi, a vantaggio di un aumento della quota nelle altre ripartizioni, specialmente nel Nord-Ovest. Nel 2018 però la quota per il Sud e le isole è nuovamente tornata a superare il 60 per cento degli iscritti. Da sottolineare come negli anni il Centro Italia, nel quale trovavamo circa il 20 per cento degli iscritti, abbia visto ridurre progressivamente la propria quota, arrivando nel 2018 al 10,2 per cento. Il Nord Italia invece, specie nel Nord-Ovest, ha fatto registrare un aumento della quota degli iscritti al 2018 (12,2 per cento nel Nord-Est e 15,2 per cento nel Nord-Ovest).

¹⁸ Differenza ancora più grande se si considerano le limitazioni non gravi: 23,3 per cento donne e 36 per cento uomini. Dati ISTAT Disabilità in cifre 2021.

¹⁹ Fonte: dati Eurostat.

²⁰ Fonte: IX Relazione sullo stato di attuazione della Legge 12 marzo 1999, n. 68 "Norme per il diritto al lavoro dei disabili".

Guardando alla distinzione per tipologia di invalidità, si può facilmente notare come la quasi totalità ricada tra gli invalidi civili (con una riduzione della capacità lavorativa superiore al 45 per cento) con quote decisamente costanti nel tempo, segno di come la composizione degli iscritti sia piuttosto stabile in termini di tipologia di invalidità: essi rappresentavano nel 2018 il 94,7 per cento del totale, seguiti da invalidi del lavoro (2,4 per cento), invalidi per servizio (0,4 per cento), sordi (0,9 per cento) e non vedenti (0,3 per cento). Incrociando poi i dati con quelli afferenti al livello di istruzione, è emerso come la quota maggiore fosse rappresentata dai lavoratori con licenza media (50,5 per cento) nel 2014. Nello stesso anno, la quota degli iscritti con diploma non oltrepassava il 26 per cento, seguita da quelli con licenza elementare, con il 16,5 per cento. A chiudere, i laureati con il 6,7 per cento. Spostando il focus sul 2018, la quota dei possessori della sola licenza elementare è addirittura salita (21,3 per cento), mentre quella dei possessori di una licenza media sono aumentati di un solo punto percentuale, arrivando a quota 51,1 per cento. Si sono invece ridotte le quote dei diplomati, scesi al 23,3 per cento e quelle dei laureati, scesi al 4,4 per cento.

Con riferimento agli avviamenti dei lavoratori iscritti negli elenchi provinciali del collocamento obbligatorio, l'andamento risulta essere decrescente dal 2008 al 2013, per poi crescere in maniera stabile dal 2014 in poi. A livello territoriale, mentre per le iscrizioni era particolarmente forte la predominanza del Mezzogiorno, il Sud e le isole risultano essere la macroarea con la percentuale di avviamenti più bassa (nel 2008 la quota del Mezzogiorno era pari al 18,2 per cento, andata a ridursi ulteriormente, arrivando nel 2018 ad essere pari al 13,4 per cento). Predomina in tal senso il Nord, il quale occupa almeno il 60 per cento del totale.

Quanto, infine, alle assunzioni dei lavoratori iscritti al collocamento obbligatorio, è netto un andamento decrescente nel periodo dal 2008 al 2012 e 2013 — da 34,6 mila assunzioni del 2008 alle 15,7 mila del 2012. A partire dal 2014, tale tendenza è cambiata in maniera radicale, arrivando a segnare quasi 60 mila assunzioni, per poi tornare a scendere, pur mantenendo un andamento in netto contrasto con i primi anni analizzati. Partendo dai primi anni 2000 ad esempio, i dati dichiaravano già un progressivo incremento del totale nazionale degli iscritti alle liste: come messo in luce dalla "III Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della Legge 12 marzo 1999, n.68 "Norme per il diritto al lavoro dei disabili", per quanto ha riguardato l'anno 2004, i 575.487 iscritti (di cui il 48,7 per cento di sesso femminile) testimoniavano un aumento delle unità di circa il 16 per cento rispetto all'anno precedente. L'anno 2005, per il quale risultavano disponibili maggiori informazioni dalle amministrazioni provinciali, metteva in luce la presenza di complessivi 645.220 individui in graduatoria. Di questi, il 91,4 per cento sono persone con disabilità, quasi equamente distribuite tra uomini (49,6 per cento) e donne (50,4). Se, ad esempio, nell'anno 2003 si era registrato un numero complessivo di avviati al lavoro, in forza della legge 68/1999, pari a 28.573 unità, di cui il 4,3 per cento (pari a 1.234 unità) era rappresentato da soggetti di cui all'articolo 18 della stessa legge, e la quota restante, pari a 27.339 persone, costituiva l'insieme delle persone con disabilità, la rilevazione relativa al biennio successivo presentava invece un andamento più discontinuo: nel 2004, infatti, si è assistito ad una flessione degli avviamenti complessivi di persone con disabilità, scesa dagli oltre 27 mila del 2003 a 25.337. Tale tendenza si è però invertita nel 2005, anno in cui gli avviamenti al lavoro sono aumentati fino a superare le 30 mila unità.

A livello nazionale, nel primo periodo di attuazione si è registrata una prevalenza di contratti a tempo indeterminato (poco meno del 50 per cento complessivo), seguiti dal contratto a tempo determinato (37,2 per cento). Molto distanti, gli istituti del contratto d'inserimento/formazione lavoro e l'apprendistato, i quali si attestavano, invece, intorno al 2 per cento ciascuno. Discorso differente risultava quello dei tirocini, attivati nel 9,6 per cento dei casi. Andando avanti nel tempo, e continuando a guardare alla tipologia di contratti, si nota invece un aumento esponenziale dei contratti a tempo determinato, con il picco raggiunto proprio nel 2014 (76,2 per cento). I contratti a tempo indeterminato, che ancora nel 2008 rappresentavano la maggioranza delle assunzioni (54,6 per cento), nel tempo si sono ridotti progressivamente a favore di strumenti quali l'apprendistato, il lavoro intermittente o altri contratti atipici.

In termini di genere, nelle assunzioni, rispetto a quanto detto per i primi anni di attuazione della legge 68/1999, si è avuta una forte disparità proprio nel 2014, anno in cui è stato raggiunto il picco: la quota di uomini risultava qui essere pari al 66 per cento. Tra il 2015 e il 2018, invece, la forbice si è ridotta, pur rimanendo a favore dei lavoratori uomini, i quali coprono più del 58 per cento delle assunzioni. Incrociando i dati con quelli pocanzi analizzati, emerge come i contratti a tempo determinato siano più elevati per le lavoratrici donne (il 64,1 per cento nel 2015 e il 58,9 per cento nel 2018) rispetto alla controparte maschile. Viceversa, i contratti a tempo indeterminato mostrano quote più elevate per i lavoratori uomini (33 per cento nel 2015 e 22,7 per cento nel 2018) rispetto alle lavoratrici donne (29,7 per cento nel 2015 e 19,6 per cento nel 2018).

In termini di ripartizione territoriale, le assunzioni generalmente hanno seguito quanto già sottolineato con riferimento agli avviamenti lavorativi, vale a dire una prevalenza nel Nord Italia, specialmente nel Nord-Est. Infine, come reso evidente da molti attivisti per i diritti della disabilità, per la maggior parte dei datori di lavoro pagare le sanzioni previste dalla legge n. 68/1999 resta la scelta più semplice ed economica. Ciò comporta anche che la soddisfazione dei dipendenti sia inferiore per le persone con disabilità.

1.2.2 Transizioni occupazionali

Tra il 2008 e il 2018 le cessazioni/risoluzioni contrattuali per gli iscritti al collocamento obbligatorio hanno seguito l'andamento delle assunzioni, con un continuo aumento a partire dal 2014 ed una precedente fragilità mostrata tra il 2008 e il 2013²¹. Proprio in questi anni, ad una contrazione nel numero di assunzioni non era effettivamente seguita una contestuale riduzione nelle risoluzioni dei rapporti di lavoro; si è determinata così una riduzione del saldo, pur sempre positivo, tra assunzioni e risoluzioni.

Nel 2008, alle oltre 34mila assunzioni sono corrisposte poco più di 7mila risoluzioni, con un saldo di 27.4 mila, mentre nel 2013 il saldo è stato pari ad 8mila unità. Il successivo anno, al picco delle assunzioni è corrisposto anche il maggior saldo positivo, dove la differenza tra assunzioni e risoluzioni è stata di poco superiore alle 30mila unità. Nell'ultimo triennio considerato, infine, sebbene entrambe le variabili abbiano mostrato una continua ascesa, la crescita nelle risoluzioni è stata più contenuta.

Guardando poi alla differenziazione per tipologia contrattuale, l'andamento delle risoluzioni, a partire dal 2014, ha visto prevalere nettamente i contratti a tempo determinato (passando dal 60 per cento del 2014, arrivando a toccare il punto più alto nel 2015, con un 63,5 per cento del totale, per poi riscendere al di sotto del 60 per cento nell'ultimo triennio analizzato) rispetto a quelli a tempo indeterminato (passati dal 25,6 per cento del 2014 al 17,1 per cento del 2018).

Con riferimento invece alle transizioni occupazionali, è opportuno utilizzare gli indicatori CICO, vale a dire il campione integrato delle comunicazioni obbligatorie (CICO)²², fonte di analisi della domanda di lavoro dipendente in Italia messa a disposizione dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e dall'INPS. CICO è un campione di lavoratori dipendenti e parasubordinati estratto dal sistema delle comunicazioni obbligatorie, integrato da eventi di lavoro autonomo desunti proprio dagli archivi dell'INPS. In questo caso, dunque, ciò che emerge è la probabilità, per determinati lavoratori, di riuscire ad ottenere una nuova contrattualizzazione entro un determinato periodo successivo alla cessazione di un precedente contratto. Ad esempio, la probabilità di ottenere una nuova contrattualizzazione dopo 90 giorni dopo una cessazione, calcolata sia per il totale delle cessazioni che per quelle a tempo determinato, con riferimento all'intero mercato del lavoro, corrisponde al 30 per cento circa. L'andamento, crescente dal 2009 al 2017, è parso calare nel 2018 e 2019, così come nel periodo della crisi dovuta alla pandemia da COVID-19. Le

²¹ Fonte: Relazioni parlamentari (V-IX).

²² Fonte: Campione integrato delle comunicazioni obbligatorie, 3° trimestre.

probabilità per cessazioni di contratti a tempo determinato risultano invece essere generalmente più alte del totale, con picchi che superano il 40 per cento, come verificatosi nel 2017. Questo significa che più del 40 per cento dei lavoratori che ha visto terminare un contratto a termine nel 2017 ne ha sottoscritto un altro entro 90 giorni. Guardando però al dato più specificamente afferente ai contratti agevolati ex articolo 13 della legge 68/1999, afferente alle agevolazioni relative alle sole assunzioni di lavoratori disabili, notiamo un andamento decisamente più oscillante nelle probabilità di reimpiego, con valori al 2017 e al 2016 decisamente bassi. Per quanto riguarda le cessazioni di contratti a termine, le probabilità di reimpiego risultano essere maggiori ma pur sempre distanti dall'andamento del mercato del lavoro. In questo contesto, il dato migliore si è registrato nel 2017, quando la probabilità di trovare un nuovo impiego per un lavoratore a cui era cessato un contratto a termine agevolato risultava essere pari al 22,3 per cento.

Una analisi simile è quella che, partendo sempre da dati CICO, ha suddiviso per genere ha suddiviso per genere il dato riguardante la possibilità di reimpiego dopo una cessazione, raggruppandolo negli anni che vanno dal 2015 al 2019. Inoltre, le probabilità vengono calcolate a 30, 60 e 90 giorni dalla cessazione. Dopo 90 giorni da una cessazione, il 32,7 per cento degli uomini trova un nuovo impiego (39,9 per cento se il contratto era a tempo determinato) mentre la percentuale per le donne scende al 30,2 per cento (36,8 per cento se il contratto era a tempo determinato). Per le attivazioni agevolate ex articolo 13 le percentuali sono risultate decisamente più basse, non lasciando però trasparire alcun *gender gap*, constatando come, a un 12,1 per cento delle donne che ottiene una nuova contrattualizzazione a 90 giorni dalla cessazione di un contratto agevolato, è corrisposto un 11,8 per cento per gli uomini. Tuttavia, se il contratto cessato era a termine, allora la probabilità per gli uomini è assai più elevata (18,6 per cento) rispetto a quella delle donne (15,3 per cento), pur mantenendosi ben lontana dai dati afferenti al complesso del mercato del lavoro.

1.2.3 Livelli salariali

Anche per gli aspetti legati alla retribuzione dei lavoratori con disabilità è assai complesso realizzare una analisi che parta da dati consolidati. Talune analisi descrittive, facenti riferimento allo scorso decennio e basate su dati dell'European Union Statistics on income and living conditions (EU-SILC), hanno messo in luce come, in media, le persone con limitazioni gravi percepissero nei paesi UE un salario lordo mensile di circa 1300 euro, circa il 20 per cento in meno rispetto alle persone senza limitazioni, mentre in presenza di limitazioni non gravi tale *gap* salariale fosse contenuto intorno al 15 per cento; anche la retribuzione oraria ha visto negli anni aumentare in Europa il divario tra lavoratori con disabilità e non.²³ Si ritiene infatti che una parte sostanziale dei divari salariali sia stata direttamente riconducibile alla disabilità: nel Regno Unito, ad esempio, si evidenzia un *gap* retributivo tra il 50 per cento e il 75 per cento legato alla disabilità, senza che ne siano messi in luce però altri fattori. Un divario, questo, affiancato da differenze di genere, poiché lo svantaggio tra persone con limitazioni gravi e senza limitazioni è stato quantificato al 12 per cento tra gli uomini e al 28 per cento tra le donne. Tale divario è solo parzialmente spiegato da differenze in termini di orario di lavoro (le persone con limitazioni gravi lavorano circa il 5 per cento meno degli individui senza limitazioni) e dalla tipologia di occupazione. Un problema comune a molte fonti di dati (soprattutto europei), ad esempio, è costituito dalla mancanza di informazioni sull'età in cui la condizione di disabilità si manifesta. Sebbene la mancanza di informazioni sull'insorgenza della disabilità rappresenti un problema per una corretta identificazione degli effetti della disabilità sulle prospettive lavorative, la disponibilità di dati longitudinali da incrociare tra loro permette di mitigare gli effetti di tale problematica. Seguendo questa strategia, l'insorgenza di disabilità grave (vale a dire corrispondente a gravi limitazioni nelle azioni quotidiane, e dunque anche professionali) ha un impatto negativo in Italia sulla probabilità di occupazione pari all'11,3 per cento, una percentuale superiore a quella relativa alla presenza di disabilità non grave (10,7

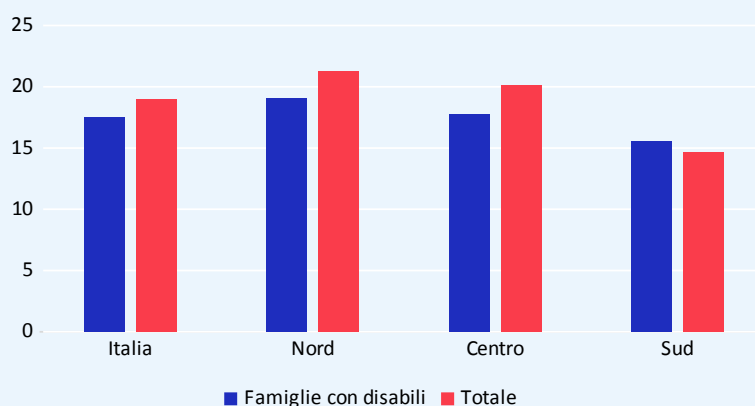
²³ "Disability and labor market outcomes", IZA — World of Labor, Melanie Jones.

per cento). Ad emergere è, parimenti, come, più che l'insorgenza, è la persistenza della condizione di disabilità a determinare effetti particolarmente negativi sulla probabilità di occupazione: infatti, per individui che persistono in una condizione di disabilità, l'impatto negativo è pari al 12,4 per cento, così come esso cresce, arrivando sino al 28,1 per cento, qualora vi sia persistenza in una condizione di disabilità grave.

A causa della suddetta carenza di dati consolidati in materia, è opportuno continuare tale analisi ricorrendo nuovamente a dati CICO. Considerando il totale delle attivazioni a tempo pieno, è emerso come quelle avviate tramite agevolazione ex articolo 13 abbiano goduto di una retribuzione più bassa del 4,8 per cento rispetto alla media del mercato del lavoro. Ad essere penalizzati sono però unicamente gli uomini, per i quali la differenza si spinge sino a un -8 per cento, mentre le donne assunte tramite agevolazione mostrano dei livelli retributivi persino superiori (+1,8 per cento) rispetto alla media standard.

Passando ad una analisi dei contratti part-time però, dove la quota femminile è ben più alta, le differenze retributive sono risultate decisamente più evidenti: in questo caso, le lavoratrici assunte tramite agevolazione sono state quelle maggiormente penalizzate, con una differenza salariale che arriva al -9 per cento, mentre per gli uomini questa resta, viceversa, in linea con quella del mercato del lavoro (-0,5 per cento).

► **Grafico 1. Redditi equivalenti medi per tipologia di famiglia e ripartizione (migliaia di euro)**



Fonte: Elaborazione basata sui dati delle rilevazioni dell'ISTAT (anno 2017, redditi 2016).

L'analisi sui livelli retributivi medi può essere ulteriormente approfondita entrando nel dettaglio di due archi temporali diversi: 2012–2015 e 2016–2019: generalmente, ad emergere è un aumento dei livelli retributivi tra il primo e il secondo periodo, specialmente per le attivazioni agevolate. La retribuzione media per le attivazioni agevolate a tempo pieno è infatti aumentata del 9,1 per cento (a fronte di un aumento del 4,9 per cento per il totale del mercato del lavoro), mentre per i contratti part-time l'aumento è stato del 9,3 per cento (1,5 per cento per il mercato del lavoro).

Nel primo periodo (2012–2015) la differenza retributiva per le attivazioni agevolate a tempo pieno rispetto al mercato era pari a -6,6 per cento, passata poi al -2,9 per cento nel secondo periodo (2016–2019). Tale miglioramento è dovuto per lo più all'aumento retributivo per i lavoratori di sesso maschile, per i quali la differenza è passata dal -10,9 per cento al -5 per cento, rimanendo invece per le donne sostanzialmente invariata (1,7 per cento nel primo periodo e 1,8 per cento nel secondo). Riguardo ai contratti part time, l'iniziale differenza del -7,4 per cento per i contratti agevolati nel periodo 2012–2015 è risultata quasi appianata nei quattro anni successivi,

arrivando al -0,3 per cento. Anche in questo caso, il miglioramento si riferisce al fronte maschile, dove la media retributiva è fortemente cresciuta tra i due periodi analizzati, passando da un -7,2 per cento nel 2012-2015) ad un +6,2 per cento nel 2016-2019. Tuttavia, a questo forte miglioramento retributivo per i lavoratori uomini è corrisposto in questo caso un peggioramento per il fronte femminile, il quale ha addirittura visto ridurre la propria media retributiva, passando da una differenza rispetto al mercato del lavoro del -7,7 per cento nel 2012-2015 al -10,2 per cento nel 2016-2019.

1.2.4 Altre condizioni di lavoro

Stando ancora una volta ai dati CICO²⁴ e guardando alle professioni prettamente domandate tramite agevolazione ex articolo 13, si riscontra una forte indicizzazione verso figure professionali addette agli affari generali. Queste hanno infatti rappresentato l'11,7 per cento del totale delle attivazioni nate mediante l'applicazione di agevolazione ex articolo 13, con riferimento al periodo 2012-2019. Ai lavoratori addetti a questo tipo di mansioni sono seguiti i commessi delle vendite al minuto (7,4 per cento delle attivazioni) e gli addetti a funzioni di segreteria (6,5 per cento). Quest'ultima classe professionale è anche quella con la maggior quota femminile tra le prime dieci (72,2 per cento), seguita dal personale non qualificato nei servizi di ristorazione (65,8 per cento).

I giovani tra i 15 e i 24 anni, pur rappresentando una quota molto bassa per questa fattispecie di agevolazioni, mostrano un'incidenza notevole tra le figure di commessi delle vendite al minuto (9,3 per cento), mentre le figure professionali con maggior precariato (contratti a tempo determinato) sono risultati essere il personale non qualificato addetto all'imballaggio e al magazzino (71,8 per cento) e gli addetti alla gestione dei magazzini e professioni assimilate (61,1 per cento). Tra le prime dieci professioni mostrate, quella dei facchini e degli addetti allo spostamento merci è particolarmente concentrata nel Sud del paese, con un'incidenza territoriale del 39,6 per cento, mentre la maggior incidenza di lavoratori laureati la si trova proprio nella prima delle professioni analizzate, quella degli addetti agli affari generali, dove la quota non supera comunque il 16 per cento.

1.3 L'impatto della disoccupazione sulle persone con disabilità

I dati ISTAT²⁵ evidenziano come le persone con limitazioni gravi in cerca di occupazione nel 2021 fossero il 7,5 per cento (12,1 per cento dei maschi e 4,4 per cento delle femmine), vale a dire una percentuale di poco superiore di quella riguardante le persone senza limitazioni (11,5 per cento). Il comportamento della componente femminile con disabilità paga probabilmente il costo del maggiore scoraggiamento che induce talvolta le donne a stagnare nella condizione di non attività: si dichiara infatti in altra condizione occupazionale il 45,0 per cento delle donne con limitazioni gravi.

L'analisi territoriale mostra invece differenze più contenute tra i due blocchi, in particolare nel Sud del paese, dove le criticità presenti nel mercato del lavoro hanno colpito indistintamente tutta la forza lavoro, traducendosi in una quota di disoccupati superiore al 20 per cento tra le persone con e senza limitazioni. Più nette sono risultate invece tali differenze al Nord, dove le persone con limitazioni in cerca di occupazione erano, nel 2019, il 15,6 per cento, rispetto al 9,4 per cento

²⁴ Fonte: Campione integrato delle comunicazioni obbligatorie, 3° trimestre.

²⁵ ISTAT, Disabilità in cifre 2021.

di quelle senza limitazioni. Consistenti differenze sono state messe in luce circa la condizione di studente, che è apparsa del tutto residuale per le persone con limitazioni (3,6 per cento), avendo invece costituito una percentuale ben più sostanziosa per le persone senza limitazioni (12,4 per cento), e ciò è perfettamente in linea con quanto già analizzato, vale a dire che le persone con disabilità tendono ad arrestare anzitempo il proprio percorso di formazione, anche a causa degli ostacoli presenti nel sistema scolastico italiano.

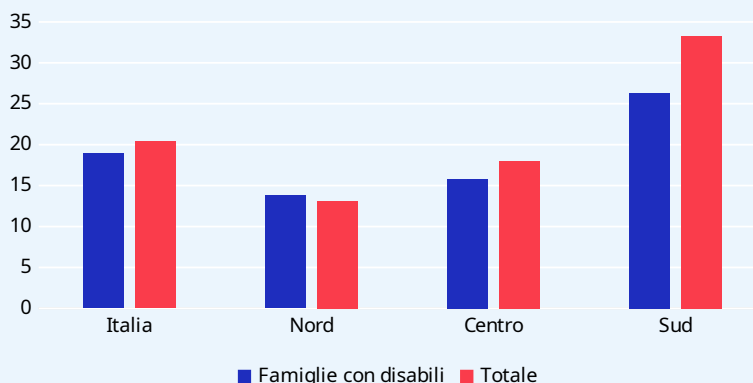
Infine, come largamente preventivabile, la condizione di inabile al lavoro è esclusiva delle persone con limitazioni (12,6 per cento) con una maggiore presenza maschile (16,1 per cento), mentre per le femmine si scende al 9,3 per cento.

Da ultimo, guardando all'impatto dell'emergenza sanitaria da COVID-19 e stando ai più recenti dati dell'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP)²⁶, infatti, le misure adottate al fine di limitare gli spostamenti delle persone fisiche ai casi strettamente necessari e l'intenso ricorso ai diversi istituti della cassa integrazione hanno determinato, nel corso degli ultimi dodici mesi, la temporanea sospensione degli adempimenti agli obblighi di assunzione dettati dalla legge n. 68/1999, solo parzialmente compensata dal blocco dei licenziamenti. Ciò ha incrementato inevitabilmente il bacino degli iscritti alle liste di disoccupazione e quello ancora più consistente degli inattivi (in attesa di dati più recenti e consolidati), che già riguardavano nel 2017 il 34 per cento della popolazione con disabilità, raggiungendo il 45 per cento in quella femminile. In questo limbo dunque, che da un lato si è avvalso dei primi interventi di contrasto alla crisi, pur ancora in attesa di una netta programmazione per la ripartenza associata al Piano nazionale di ripresa e resilienza, gli occupati con disabilità sono stati esposti a rischi di emarginazione sul posto di lavoro o di espulsione, in quanto spesso ritenuti inadatti alle modalità lavorative in emergenza, oppure considerati semplicemente come un peso nelle strategie di sopravvivenza delle imprese già in crisi. In quest'ottica, le più recenti ricognizioni sulle politiche regionali testimoniano di esperienze positive anche nella gestione integrata dei fondi a sostegno dell'inclusione lavorativa, avendo attinto, ad esempio, al Fondo sociale europeo per quasi 220 milioni di euro e al Fondo regionale per l'occupazione delle persone con disabilità per oltre 144 milioni nel triennio 2016–2018.

1.4 Povertà ed esclusione sociale

In Italia, nel 2017, le famiglie con persone con disabilità avevano un reddito equivalente medio e mediano pari rispettivamente a 17.476 e 16.287 euro l'anno, quindi inferiore, rispettivamente del 7,8 per cento e del 2,4 per cento, a quello nazionale. Altresì rilevante la distribuzione territoriale: nel Nord e nel Centro, infatti, dove i livelli di reddito delle famiglie sono generalmente più elevati, le famiglie con persone con disabilità hanno redditi disponibili inferiori a quelli medi o mediani, mentre al Sud le famiglie con persone con disabilità percepiscono redditi superiori ai livelli medi, sebbene inferiori a quelli delle famiglie, con persone con disabilità e non, nel resto del paese.

²⁶ Fonte: *Rapporto INAPP 2021: Lavoro, formazione e società in Italia nel passaggio all'era post COVID-19*.

► **Grafico 2. Famiglie a rischio di povertà per ripartizione territoriale (valori percentuali)**

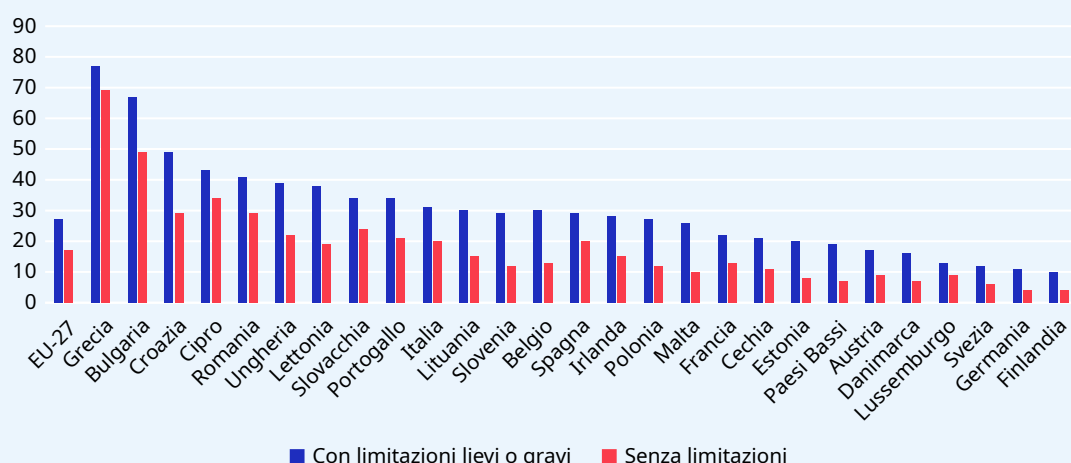
Fonte: Elaborazione basata sui dati delle rilevazioni dell'ISTAT (anno 2017, redditi 2016).

Le famiglie con persone con disabilità hanno in tal senso messo in luce livelli di rischio di povertà assai simili a quelli medi nazionali (il 18,9 per cento delle famiglie con persone con disabilità e il 20,4 per cento per tutte le famiglie). Anche in questo caso però è fondamentale entrare nel dettaglio delle differenze territoriali: al Nord il dato è analogo a quello medio (rispettivamente il 13,8 per cento e il 13,1 per cento); al Centro è leggermente inferiore (rispettivamente il 15,8 per cento e il 18,0 per cento); al Sud, dove l'incidenza del rischio di povertà è sensibilmente maggiore, la quota di famiglie con persone con disabilità a rischio di povertà è il doppio di quella del Nord, ma decisamente inferiore alla quota media territoriale (26,3 per cento contro 33,0 per cento). Proseguendo nell'analisi, la quota di famiglie con persone con disabilità che riceve trasferimenti sociali legati alla disabilità è pari al 48,9 per cento: il 18,7 per cento delle quali beneficia almeno di un trasferimento previdenziale e il 39,5 per cento almeno di un trasferimento assistenziale. Tale quota raggiunge il valore più alto nel Sud del paese (57,2 per cento) e quello più basso al Nord (40,3 per cento) e le differenze sono dovute soprattutto ai trasferimenti assistenziali. Anche il numero medio di percettori tra le famiglie con persone con disabilità è maggiore nel Mezzogiorno. Tutto ciò è di fondamentale importanza per il reddito complessivo delle famiglie con persone con disabilità, che ricevono in media 4.524 euro, con oscillazioni tra i 3.883 euro del Nord e i 5.257 del Mezzogiorno. Se le famiglie con persone con disabilità non ricevessero i suddetti trasferimenti, i livelli di reddito calerebbero, lasciando spazio a un incremento del rischio di povertà delle famiglie con persone con disabilità, sia a livello nazionale (dal 18,9 per cento al 34,4 per cento) sia a livello territoriale, con speciale riferimento al Sud Italia, dove quasi una famiglia su due risulterebbe a rischio di povertà (46,9 per cento).

Il 68 per cento della popolazione dell'UE-27 di età pari o superiore a 16 anni con una limitazione delle attività sarebbe stata a rischio di povertà se non avesse beneficiato di strumenti di welfare (prestazioni sociali, indennità e pensioni), mentre il 21,1 per cento della stessa popolazione è risultato a rischio anche dopo aver beneficiato di questi ultimi. Indipendentemente dal fatto che esista o meno una limitazione dell'attività, essere occupati riduce il rischio di povertà. Tuttavia, l'occupazione non fa scomparire di netto il rischio di povertà: la povertà lavorativa, cioè la povertà tra la popolazione occupata, è un indicatore chiave dell'integrazione nel mercato del lavoro delle persone con limitazioni di attività. Nell'UE-27, il 10,6 per cento degli occupati con una limitazione dell'attività risultava essere a rischio povertà, con i valori più alti osservati in Portogallo (15,8 per cento), Spagna (15,9 per cento) e Romania (19,1 per cento), seguiti dall'Italia, mentre i più bassi in Slovacchia (4,6 per cento), Slovenia (4,1 per cento) e Finlandia (3,5 per cento).

Parimenti, nel 2019, il 26,1 per cento degli adulti (di età pari o superiore a 16 anni) con disabilità nell'intera UE viveva in famiglie che dichiaravano di avere difficoltà a far quadrare i conti (ossia le cui risorse finanziarie non coprivano le normali spese necessarie), rispetto al 16,0 per cento tra la popolazione adulta senza disabilità. La percentuale di persone con disabilità che soffrono di tali difficoltà finanziarie è stata superiore al 50 per cento in Grecia (76,5 per cento) e Bulgaria (65,7 per cento), del 20 per cento o inferiore in Estonia (19,6 per cento), Paesi Bassi (18,2 per cento), Austria (16,2 per cento), Danimarca (15,8 per cento), Svezia (13,1 per cento), Germania (10,4 per cento) e Finlandia (9,9 per cento). In Italia tale dato ha di poco superato il 30 per cento delle famiglie con persone sulle quali gravasse una disabilità, rispetto al 20 per cento di quelle senza persone affette da limitazioni.

► **Grafico 3. Popolazione che vive in famiglie che hanno riferito di avere difficoltà a sbarcare il lunario, 2019 (valori percentuali)**



Fonte: Elaborazione basata sui dati delle rilevazioni Eurostat, 2019.

Una delle conseguenze delle difficili condizioni finanziarie è l'impossibilità, ad esempio, di andare in vacanza, da individuare nel parametro in base al quale non ci si possa permettere neanche una settimana di vacanza all'anno: le persone con disabilità sembrano avere maggiori probabilità di trovarsi in questa posizione (41 per cento), rispetto al 24 per cento della popolazione adulta non affetta da limitazioni. Le difficoltà finanziarie incontrate dalle persone con disabilità sono anche evidenziate dal fatto che l'11,3 per cento di loro viveva in famiglie che non potevano permettersi di mangiare carne o pesce almeno a giorni alterni: la proporzione della popolazione senza disabilità per la quale ciò è valso è stata notevolmente inferiore, pari cioè al 5,8 per cento. La percentuale di persone con disabilità in tal senso è risultata invece fortemente variabile, passando dallo 0,9 per cento a Cipro e dal 3,5 per cento in Lussemburgo, al 21,0 per cento in Ungheria e al 41,7 per cento in Bulgaria (in Italia la quota è risultata superiore al 15 per cento).

Nello stesso anno, le persone con disabilità avevano una probabilità leggermente maggiore di essere in arretrato nei pagamenti rispetto alle persone senza disabilità: il 9,1 per cento degli adulti con disabilità nell'UE viveva infatti in famiglie in ritardo con i pagamenti (per un mutuo o affitto, bollette o rateazioni) relative agli ultimi 12 mesi, rispetto al 7,2 per cento della popolazione adulta senza disabilità. Analogamente, negli ultimi 12 mesi il 5,5 per cento delle persone di età pari o superiore a 65 anni con disabilità risultava essere in ritardo con i pagamenti, rispetto al 3,1 per cento della popolazione senza disabilità.

Da una analisi della struttura familiare, emerge come, nel 2019, con riferimento a persone con gravi limitazioni nelle attività abitualmente svolte, il 28,9 per cento di queste fosse costituito da persone sole, seguito da un 27,4 per cento costituito da coniugi in coppie senza figli. Soltanto il 16,2 per cento di essi faceva parte di una coppia con figli, mentre il 6,2 per cento era costituito da figli in una coppia, ed il 2,7 per cento da figli con un solo genitore. Tale dato migliora parzialmente per le persone con limitazioni non gravi nelle attività abitualmente svolte: in questo caso, il 21,3 per cento del totale è solo, mentre il 27 per cento è costituito da genitori in coppie con figli, ed il 27,6 per cento da coniugi in coppie senza figli. Il rapporto con il totale delle persone senza limitazioni, specialmente nella quota di persone sole, è allarmante: si passa infatti dal 28,9 per cento o 21,3 per cento, a seconda che le limitazioni prese in analisi siano gravi o meno, ad un 11,8 per cento.

Scindendo il dato per età, emerge chiaramente come le persone sole siano costituite principalmente da anziani over 75, per i quali il tasso sale sino al 41,9 per cento in caso di limitazioni gravi, e al 39 per cento in caso di limitazioni non gravi, a dispetto del 37 per cento oltre il quale non va il dato afferente ai non aventi limitazioni. Analizzando invece il sesso, emerge una prevalenza di donne che vivono in solitudine (36,1 per cento), rispetto agli uomini (18,9 per cento) con disabilità gravi: dato, questo, che non si riduce passando all'analisi di persone con limitazioni non gravi (26 per cento femminile contro il 15 per cento maschile). È infine importante sottolineare anche il raffronto con le persone senza alcuna limitazione, nel qual caso il gender gap è risultato invece pressoché appianato (11,8 per cento femminile contro 11,7 per cento maschile).

Stando all'elaborato predisposto da Eurostat su dati raccolti nel 2019 (Disability statistics, 2019, Eurostat), quasi la metà della popolazione di età pari o superiore ai 65 anni dell'UE a 28 Stati ha segnalato difficoltà in relazione ad almeno una attività di cura personale o domestica. In media, il 47,9 per cento della popolazione anziana (over 65) dell'UE ha riferito di avere difficoltà moderate o gravi. In quasi la metà degli Stati membri dell'UE (13/28), una quota più elevata di persone ha segnalato difficoltà moderate o gravi nei riguardi di almeno una attività di cura personale o domestica. Ad esempio, in Belgio, Italia e Croazia la distribuzione tra gli anziani con e senza difficoltà nella cura personale o nelle attività domestiche è stata pressoché identica, mentre tra i restanti 25 Stati membri dell'UE, i tassi più elevati di persone con difficoltà nella cura della persona o nelle attività domestiche sono stati registrati in Slovacchia (71,5 per cento), seguita da Repubblica Ceca (69,8 per cento), Lettonia (67,1 per cento), Lituania (67,0 per cento) e Bulgaria (62,9 per cento). Una distinzione per genere ha messo in luce come la percentuale di donne aventi riportato limitazioni in tali attività sia risultata decisamente maggiore rispetto a quella degli uomini (in media, 55,8 per cento contro 37,6 per cento). I divari di genere più elevati sono stati in tal senso riscontrati in Portogallo (38,8 per cento), Grecia (24,4 per cento), Italia (22,9 per cento), Spagna (22,7 per cento) e Ungheria (20,5 per cento).

Volendo incrociare i dati nazionali con quelli europei, nell'attuale UE, il 16,5 per cento della popolazione rientrante nel quinto quintile di reddito (vale a dire quel 20 per cento della popolazione con il reddito più alto) ha riportato limitazioni di lunga data nel 2019, rispetto al 23,5 per cento nel terzo quintile e al 32,2 per cento nel primo quintile (ossia il 20 per cento della popolazione con il reddito più basso). In altre parole, la prevalenza delle limitazioni di vecchia data è risultata più alta nel gruppo del quintile a reddito più basso, diminuendo progressivamente all'aumentare del reddito. Quasi tutti gli Stati membri dell'UE (25/27) hanno mostrato un andamento simile, mentre solo due Stati si sono discostati da questo schema: la popolazione con reddito medio aveva maggiori probabilità di segnalare limitazioni di vecchia data rispetto alla popolazione con reddito inferiore in Grecia (26,6 per cento rispetto al 24,1 per cento) e Romania (28,4 per cento rispetto al 28 per cento). La differenza di gran lunga maggiore nella quota della popolazione avente segnalato limitazioni di vecchia data tra i gruppi rientranti nei quintili di reddito più alto e più basso è stata osservata in Lettonia (35,4 per cento), seguita da Croazia (34,8 per cento) ed Estonia (34,2 per cento). Al contrario, è stata osservata una differenza esigua nelle quote di limitazioni di vecchia data tra i gruppi di reddito più alto e più basso in Spagna (9,7 per cento), Grecia (8,9 per cento) e in Italia (7,6 per cento).

Come evidenziato anche all'interno del report realizzato dalla Commissione Europea nel dicembre 2020, intitolato "European comparative data on Europe 2020 and persons with disabilities", nel 2019, il 28,4 per cento della popolazione dell'UE-27 di età pari o superiore a 16 anni e con una limitazione delle attività era a rischio di povertà o esclusione sociale, rispetto al 18,4 per cento di coloro che non soffrivano di limitazioni. Risultati simili sono stati ottenuti per il tasso di rischio di povertà (21,1 per cento contro 14,6 per cento), il tasso di grave deprivazione materiale (8,8 per cento contro 4,4 per cento) e la quota di individui di età inferiore ai 60 anni che vivono in famiglie con bassa intensità di lavoro (22,8 per cento contro 6,5 per cento).

► 2 Il quadro normativo sul lavoro delle persone con disabilità

2.1 Il quadro internazionale

Il sistema regolativo dell'inclusione lavorativa delle persone con disabilità è caratterizzato da una architettura complessa e multilivello, costituita da fonti internazionali, europee e nazionali²⁷.

La Convenzione OIL n. 159 sul reinserimento professionale e l'occupazione delle persone disabili del 1983 e la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (UNCRPD) del 2006 hanno impresso un cambio di passo decisivo in risposta alle richieste di de-istituzionalizzazione ed inclusione sociale, rispetto al diffuso approccio paternalistico-assistenziale delle politiche nazionali²⁸. Le azioni legislative e non, rivolte al mondo della disabilità, sono state infatti orientate ad favorire la partecipazione lavorativa delle persone con disabilità e, parallelamente, a ridurre la loro dipendenza economica dal welfare pubblico²⁹.

Più recentemente, anche gli Obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 hanno orientato gli Stati verso l'inclusione sociale delle persone con disabilità, in particolare attraverso il lavoro. Tra gli Obiettivi enucleati dalle Nazioni Unite³⁰, infatti, si annoverano alcune garanzie fondamentali per tali soggetti, come un accesso equo a tutti i livelli di istruzione e formazione professionale, un'occupazione piena e produttiva, un lavoro dignitoso e un'equa remunerazione per lavori di equo valore. È opportuno evidenziare come, in Italia, sia strettamente collegata all'Agenda 2030 dell'ONU la Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile 2022 — coordinata dal Ministero della transizione ecologica e frutto di un lavoro di condivisione con le altre amministrazioni — nella quale è stata valorizzata anche la dimensione sociale della sostenibilità, con particolare riferimento alle persone con disabilità.

2.1.1 La Convenzione OIL

Attraverso la sopracitata la Convenzione n. 159, e la Raccomandazione n. 168, adottate nel 1983, l'OIL ha statuito per la prima volta standard di tutela specificatamente dedicati alle persone con disabilità quali categoria di lavoratori vulnerabili, definendo i principi per le politiche nazionali rivolte all'occupazione e al (re-)inserimento lavorativo delle persone con disabilità, delineando altresì i livelli essenziali dei servizi pubblici finalizzati a tale scopo. Nel contesto della Convenzione, si intendono "persone con disabilità" coloro che hanno ridotte prospettive di reperire e conservare un impiego adeguato e di progredire professionalmente «a causa di un handicap fisico o mentale debitamente riconosciuto» (articolo 1). La definizione si ispirava alla International classification of impairments, disabilities and handicaps (ICIDH) adottata dall'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), ormai superata³¹, che concepiva la disabilità come menomazione "riconosciuta", non considerando l'incidenza di fattori economico-sociali e ambientali quale condizione di esclusione sociale e lavorativa³².

²⁷ O'Reilly 2007; Dessì 2020.

²⁸ Bagenstos 2016.

²⁹ Lysaght et al. 2012.

³⁰ Obiettivo 8.5: garantire entro il 2030 un'occupazione piena e produttiva e un lavoro dignitoso per donne e uomini, compresi i giovani e le persone con disabilità, e un'equa remunerazione per lavori di equo valore.

³¹ La classificazione ICIDH è stata superata nel 2001, dalla International classification of functioning, disability and health (ICF).

³² Dessì 2020; Nunin 2020.

In particolare, la Convenzione ha previsto l'obbligo per gli Stati membri di elaborare, realizzare e revisionare la propria politica nazionale al fine di promuovere l'accesso di tutte le persone con disabilità nel mercato del lavoro libero (articoli 2 e 3). È inoltre precisato che la politica nazionale debba fondarsi sul principio dell'uguaglianza delle opportunità e di trattamento dei lavoratori con disabilità e i lavoratori in generale. In tal senso, non sono considerate discriminatorie verso le persone senza disabilità le peculiari misure statali che mirano a garantire "l'effettiva uguaglianza" (articolo 4). Per il perseguimento di tale scopo, ogni Stato deve fornire e valutare i servizi pubblici, soprattutto rivolti all'orientamento e alla formazione professionale, al collocamento e all'impiego delle persone con disabilità (articolo 7), promuovendo la loro istituzione anche nelle zone rurali e nei contesti isolati (articolo 8).

Riguardo il contenuto delle misure statali, l'articolo 3 prescrive che le misure di reinserimento professionale debbano essere «adeguate», lasciando discrezionalità di azione agli Stati, anche in relazione alle condizioni e alle consuetudini del proprio paese (articolo 2). Sul punto, soccorre la suddetta Raccomandazione n. 168, specificando che gli Stati dovrebbero prevedere misure adatte a creare opportunità di lavoro sul mercato del lavoro aperto, compresi incentivi finanziari ai datori di lavoro per incoraggiarli a fornire formazione e successiva occupazione per le persone disabili, nonché misure di «adattamento ragionevole» nei luoghi di lavoro, in relazione agli ambienti fisici, alla progettazione del lavoro, ai mezzi strumentali e, più in generale, all'organizzazione del lavoro (para. 11, lett. a). Si tratta di interventi di adattamento che intercettano non solo l'esigenza di migliorare la pratica lavorativa delle persone con disabilità, ma anche la loro occupabilità, la loro salute e sicurezza³³.

Da sottolineare, un certo favore all'inclusione lavorativa delle persone con disabilità nel mercato del lavoro *libero*. È infatti prioritaria l'adozione di tutte le misure adeguate a rendere equa la partecipazione di tali soggetti nel mercato aperto, in un paritario rapporto concorrenziale con le persone senza disabilità. Secondo la Raccomandazione, difatti, soltanto nel caso in cui tale strada non sia percorribile, gli Stati sono chiamati ad istituire vari tipi di lavoro protetto (para. 11, lett. b).

2.1.2 La Convenzione ONU

La Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità — UNCRPD³⁴, approvata nel 2006, rappresenta la fonte normativa di riferimento per la protezione delle persone con disabilità, statuendo tutele che abbracciano tutti gli ambiti della vita quotidiana, dall'assistenza alla protezione sociale, dall'istruzione al lavoro, dalla mobilità al domicilio, e così via.

In linea generale, l'adozione della Convenzione ONU ha segnato il passaggio decisivo dal mero approccio biomedico a quello multidimensionale del modello bio-psico-sociale. Tale superamento rileva a partire dalla moderna concezione di disabilità inscritta nella Convenzione, definita come un «concetto in evoluzione» perché rappresenta «il risultato dell'interazione tra persone con menomazioni e barriere comportamentali ed ambientali, che impediscono la loro piena ed effettiva partecipazione alla società su base di uguaglianza con gli altri» (Preambolo, lett. e).

In coerenza con tale concezione, le "persone con disabilità" sono «coloro che presentano durature menomazioni fisiche, mentali, intellettive o sensoriali che, in interazione con barriere di diversa natura, possono ostacolare la loro piena ed effettiva partecipazione nella società su base di uguaglianza con gli altri» (articolo 1, para. 2); come tali sono meritevoli di tutele "attive" per la loro inclusione sociale e per la lotta alla loro discriminazione. A partire da questo mutamento di visione, le politiche nazionali hanno iniziato ad elaborare interventi che hanno segnato

³³ Malzani 2019.

³⁴ La Convenzione ONU è il primo trattato internazionale ratificato dall'UE. La Convenzione è pertanto entrata nell'ordinamento giuridico europeo in forza dell'articolo 216, paragrafo 2 TFUE, divenendo vincolante per le sue istituzioni.

il passaggio dalle forme di protezione di stampo paternalistico alla tutela antidiscriminatoria in tutti i contesti di vita, attraverso l'eliminazione delle barriere socio-economiche e ambientali che limitano ovvero impediscono la partecipazione nella società, delle persone con disabilità, anche attraverso il mercato del lavoro³⁵.

Su ogni versante di intervento, i principi generali definiti dall'articolo 3 orientano le politiche nazionali verso il rispetto della dignità, della libertà e delle pari opportunità (anche tra uomini e donne), la lotta alla discriminazione e la piena ed effettiva partecipazione e inclusione sociale.

Sul versante del lavoro, l'articolo 27, in particolare, riconosce il diritto al lavoro delle persone con disabilità sulla base dell'uguaglianza, attraverso la libera partecipazione al mercato del lavoro e ad un ambiente di lavoro aperto e accessibile. Gli Stati, pertanto, devono garantire il rispetto del divieto di discriminazione in relazione a tutti gli aspetti occupazionali, quali: condizioni di reclutamento, assunzione e impiego, continuità dell'impiego, avanzamento di carriera, condizioni di sicurezza e di igiene sul lavoro e remunerazione; inoltre, devono assicurare servizi per l'orientamento, la formazione professionale, la riabilitazione e l'inserimento lavorativo. Al riguardo, la Convenzione specifica altresì che debba garantirsi il diritto all'istruzione delle persone con disabilità, senza discriminazioni e su base di pari opportunità, attraverso un "sistema di istruzione inclusivo a tutti i livelli ed un apprendimento continuo lungo tutto l'arco della vita" (articolo 24).

In allineamento con gli standard sanciti dalla Convenzione OIL n. 159, l'articolo 27 stabilisce altresì che gli Stati devono garantire la fornitura di accomodamenti ragionevoli nei luoghi di lavoro (articolo 27, para. 1, lett. i). Di particolare rilievo, a tal riguardo, è la definizione di "accomodamento ragionevole" con cui «si intendono le modifiche e gli adattamenti necessari ed appropriati che non impongano un onere sproporzionato o eccessivo adottati, ove ve ne sia necessità in casi particolari, per garantire alle persone con disabilità il godimento e l'esercizio, su base di uguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali» (articolo 2).

È importante evidenziare che gli adattamenti ragionevoli sono distinti dalle misure volte a garantire l'accessibilità, ai sensi dell'articolo 4. Riguardo l'accessibilità, si tratta di azioni di progettazione universale e dispositivi di assistenza per garantire l'accesso (ai luoghi, alle informazioni) a tutte le persone. Diversamente, gli accomodamenti ragionevoli devono essere forniti a fronte di peculiari esigenze delle persone con disabilità. Inoltre, l'accessibilità può essere implementata gradualmente nel tempo, mentre l'accomodamento ragionevole è di immediata applicazione³⁶.

Gli accomodamenti ragionevoli sono adattamenti di varia natura, riferiti a sistemazioni e cambiamenti materiali (es. adattamenti degli ambienti fisici) e/o organizzativi (es. flessibilità dell'orario di lavoro) nei luoghi di lavoro, allo scopo di eliminare effettivamente lo svantaggio e garantire alle persone con disabilità il pieno godimento del diritto al lavoro³⁷.

Il "Comitato sui diritti delle persone con disabilità", preposto al monitoraggio della Convenzione e alla formulazione di linee guida, ha chiarito che l'accomodamento ragionevole è un obbligo individuale di natura proattiva in capo al datore di lavoro, che sorge non solo al momento della richiesta da parte del lavoratore con disabilità ma ogniqualvolta il datore di lavoro assuma consapevolezza del necessario intervento³⁸. In aggiunta, il Comitato ha evidenziato che la "ragionevolezza" delle soluzioni deve essere valutata in relazione allo scopo perseguito e alle caratteristiche

³⁵ Malzani 2020.

³⁶ V. Committee on the rights of persons with disabilities, general comment No. 6 on equality and non-discrimination, 2018, UN Doc CRPD/C/GC/6; Committee on economic, social and cultural rights, general comment No. 5 (1994) on persons with disabilities, paragrafo 15.

³⁷ Citti 2018; Chiaromonte 2020.

³⁸ V. Committee on the rights of persons with disabilities, general comment No. 6, cit., paragrafo 23 ss.

della persona da tutelare. Al contrario, “l’irragionevolezza” della soluzione si fonda su una valutazione complessiva tra costo economico e obiettivi raggiunti, dovendo escludersi una esclusiva valutazione degli oneri economici. In sede di giudizio, pertanto, spetterà al giudice operare un bilanciamento tra i due elementi³⁹.

La Convenzione ha sortito un positivo effetto di *cross-fertilisation* negli ordinamenti nelle Parti⁴⁰ e soprattutto nell’Unione europea, giacché, operando un’estensione contenutistica degli accomodamenti ragionevoli, ha ampliato il perimetro delle misure di adattamento che i datori di lavoro devono adottare. Ciò assume particolare rilievo sotto il profilo delle responsabilità, dato che la valutazione dell’accomodamento ragionevole rappresenta un fattore derimente nel processo di verifica dei comportamenti discriminatori sul lavoro⁴¹. La stessa Convenzione precisa tale aspetto, stabilendo che la discriminazione può fondarsi sul «rifiuto di un accomodamento ragionevole» (articolo 2). Come mostra il riquadro 1, questa interpretazione è stata adottata anche dalla Corte europea dei diritti dell’uomo, in attuazione dell’articolo 14 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo (CEDU).

► Riquadro 1. Il caso Çam v. Turchia, CEDU

Nel caso Çam v. Turchia, (causa n. 51500/08, 23 febbraio 2016), anche la Corte europea dei diritti dell’uomo ha ritenuto all’unanimità che il diniego di una soluzione ragionevole costituisce una discriminazione, in violazione dell’articolo 14 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo (CEDU).

Pur in assenza di riferimenti espliciti alla disabilità, l’articolo 14 CEDU stabilisce il divieto di discriminazione fondato «sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l’origine nazionale o sociale, l’appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione».

Nel caso in esame la Corte ha ribadito che le disposizioni della CEDU dovrebbero, per quanto possibile, essere interpretate in armonia con altre disposizioni del diritto internazionale, come la Carta sociale europea e la Convenzione ONU del 2006.

Il caso dimostra che la coerenza interpretativa e applicativa delle norme internazionali e sovranazionali può sortire un effetto estensivo dei coefficienti di tutela disposti dai singoli strumenti regolatori, indirizzando gli Stati verso l’adozione di azioni coerenti e omogenee in materia di disabilità.

2.1.3 Le politiche europee

Nel 2000, la tutela delle persone con disabilità si iscrive nel dibattito dei diritti umani anche nel contesto europeo attraverso l’approvazione della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (CDFUE), che sancisce all’articolo 21 il divieto di discriminazione fondato, *inter alias*, sulla disabilità e all’articolo 26 il diritto delle persone con disabilità alla autonomia, all’inserimento sociale e professionale e, più in generale, alla partecipazione alla vita pubblica⁴².

³⁹ Nunin 2020.

⁴⁰ Ferri 2017.

⁴¹ Barbera 2007; Malzani 2019.

⁴² Ferri 2020.

Nello specifico, la direttiva 2000/78/CE non soltanto vieta la discriminazione fondata sulla disabilità e tutela la parità di trattamento tra persone con e senza disabilità, e finanche tra gli stessi lavoratori con disabilità⁴³, ma prevede, altresì, l'adozione di «soluzioni ragionevoli»⁴⁴ a garanzia del principio della parità di trattamento delle persone con disabilità (articolo 5). A tal riguardo, è stabilito in capo ai datori di lavoro l'obbligo di adottare provvedimenti appropriati, in funzione delle esigenze concrete, in relazione all'accesso e allo svolgimento del lavoro, all'avanzamento di carriera e alla formazione, «a meno che tali provvedimenti richiedano da parte del datore di lavoro un onere finanziario sproporzionato». La norma, tuttavia, precisa che tale onere non è da considerarsi sproporzionato qualora sia compensato da misure pubbliche a favore delle persone con disabilità.

La ratifica della Convenzione ONU da parte dell'Unione Europea nel 2009 ha sollecitato, soprattutto in sede giurisprudenziale, il superamento della lettura restrittiva dell'obbligo di accomodamenti ragionevoli statuito dall'articolo 5 della direttiva 2000/78/CE⁴⁵. È tuttavia da evidenziare che la Corte di giustizia UE (CGUE) ha stabilito che la Convenzione, in ragione della propria natura programmatica⁴⁶, non ha efficacia diretta. La mancanza di sufficiente precisione contenutistica non ha tuttavia impedito alla Convenzione di sortire importanti effetti interpretativi, posto che gli atti legislativi europei devono essere interpretati conformemente alle sue disposizioni⁴⁷. La Corte ha, infatti, più volte precisato che la nozione di disabilità, non contemplata all'interno della direttiva 2000/78/CE, deve essere conforme alla definizione della Convenzione ONU, di fatto introiettando il «modello sociale» di disabilità nell'ordinamento europeo⁴⁸: la disabilità è pertanto determinata dalle barriere multiple che limitano la partecipazione piena al lavoro⁴⁹. In questa fattispecie rientra sia la malattia duratura, curabile o meno, le menomazioni di durata incerta, nonché le particolari condizioni di sensibilità ai rischi professionali che impediscono lo svolgimento di una specifica prestazione lavorativa⁵⁰, come pure il semplice ostacolo allo svolgimento dell'attività lavorativa⁵¹.

Si è altresì assistito ad una interpretazione estensiva delle soluzioni ragionevoli previste dall'articolo 5 della direttiva 2000/78/CE, oggi considerate caposaldo della nuova lettura antipaternalistica della disabilità⁵². In conformità all'articolo 2 della Convenzione ONU, ci riferisce agli adeguamenti materiali, organizzativi e formativi finalizzati ad eliminare gli ostacoli alla partecipazione delle persone con disabilità al lavoro⁵³. Inoltre, il costo finanziario o di altro tipo che il datore di lavoro deve sostenere rappresenta solo un indice per valutare la ragionevolezza della soluzione adeguata, dovendo il giudice nazionale valutare lo sforzo di adattamento e cooperazione in rapporto alle circostanze⁵⁴.

⁴³ GUUE, *Szpital Kliniczny*, 26 gennaio 2021, C-16/19.

⁴⁴ Riguardo la definizione di «soluzioni ragionevoli», la direttiva si riferisce agli adattamenti sia materiali, come la sistemazione dei locali e l'adattamento delle attrezzature, che organizzativi-formativi, riferiti ad esempio ai ritmi di lavoro, alla ripartizione dei compiti e ai mezzi di formazione.

⁴⁵ Decisione del Consiglio del 26 novembre 2009, 2020/48/CE.

⁴⁶ CGUE, *Z*, 18 marzo 2014, C-363/12.

⁴⁷ CGUE, *Ring e Skouboe Werge*, 11 aprile 2013, cause riunite C-335/11 e C-337/11.

⁴⁸ L'interpretazione conforme alla Convenzione ha dunque permesso di superare la concezione biomedica di disabilità precedentemente abbracciata dalla Corte, basata sulla nozione di handicap che escludeva qualsiasi malattia e che si sostanzialmente come mero «limite che deriva, in particolare, da minorazioni fisiche, mentali o psichiche e che ostacola la partecipazione della persona considerata alla vita professionale». CGUE, *Chacón Navas*, 11 luglio 2006, C-13/05.

⁴⁹ CGUE, *Ring e Skouboe Werge*, cit.; CGUE, *Commissione v. Italia*, 4 luglio 2013, C-312/11; CGUE, *Milkova*, 9 marzo 2017, C-406/15.

⁵⁰ Sulla malattia duratura, CGUE, *FOA*, 18 dicembre 2014, C-354/13; sulle menomazioni di durata incerta, CGUE, *Daouidi*, 1° dicembre 2016, C-395/15; sulle condizioni di sensibilità ai rischi professionali, CGUE, *DW*, 11 settembre 2019, C-397/18.

⁵¹ CGUE, *Z*, cit.

⁵² Barbera 2007

⁵³ CGUE, *Ring e Skouboe Werge*, cit.

⁵⁴ Lambertucci 2020; Chiaromonte 2020.

Alla luce di queste considerazioni, la mancata assunzione o il licenziamento del lavoratore con disabilità è condizionata alla preventiva predisposizione di soluzioni ragionevoli, giacché il rifiuto di tali soluzioni costituisce una discriminazione vietata dalla Convenzione ONU e dalla direttiva 2000/78/CE⁵⁵.

In riferimento all'attuazione nazionale dell'articolo 5 della direttiva 2000/78/CE, nel 2013 l'Italia è stata condannata per non aver imposto un chiaro obbligo di accomodamento ragionevole in capo ai datori di lavoro⁵⁶. Invero, l'attuazione della direttiva presenta elementi di criticità nell'intero contesto dell'Unione europea. Alcuni portatori di interessi, soprattutto, hanno segnalato alla Commissione europea diverse problematiche relative all'interpretazione della nozione di "disabilità" negli Stati membri. Proprio al riguardo, la Commissione europea ha recentemente ricordato che la nozione di disabilità deve essere interpretata «in modo autonomo e uniforme in tutta l'UE»⁵⁷.

► Riquadro 2. Aree d'intervento per l'inclusione lavorativa negli Stati UE

Delle 154 misure politiche nazionali analizzate dalla Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (Eurofound) nel 2012, 3/4 affrontano una combinazione tra inserimento lavorativo, mantenimento del posto di lavoro e ritorno sul mercato del lavoro. Tuttavia, l'ingresso al lavoro è l'aspetto più frequentemente affrontato, seguito dal ritorno sul mercato del lavoro.

Il mantenimento del posto di lavoro è la questione affrontata in minor misura, nonostante rappresenti una sfida-chiave per la disabilità, in caso di disabilità sopraggiunta e a causa della carente conciliazione tra esigenze di vita e di lavoro (OCSE, 2010). In quasi la metà dei casi, le misure riguardano sia la domanda che l'offerta del mercato del lavoro, consistenti principalmente in adeguamenti e assistenza sul posto di lavoro, servizi di matching e sistemi di quote. Un ulteriore 35 per cento delle misure è specificamente rivolto all'offerta di lavoro. Tale percentuale include interventi a 360 gradi, adattamenti e assistenza. Queste misure supportano anche l'imprenditorialità, il lavoro autonomo e la riabilitazione professionale. Un ulteriore 17 per cento degli interventi è rivolto esclusivamente alla domanda di lavoro e riguarda principalmente gli incentivi per i datori di lavoro e, in misura minore, il sostegno agli adeguamenti. Una piccola parte delle misure si rivolge ad altri attori.

2.2 Il quadro normativo italiano

Il recepimento delle norme sovranazionali a tutela dei diritti delle persone con disabilità ha introdotto nell'ordinamento italiano elementi di rafforzamento anche sul versante dell'inserimento nel mondo del lavoro di tale categoria di soggetti vulnerabili.

Il riferimento è, a livello internazionale, alla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità che, a seguito della sua ratifica in Italia con la legge n. 18/2009, ha modificato l'approccio al tema in Italia e, segnando il passaggio sul piano teorico da un modello assistenzialistico e medico, fondato sulla convinzione che le persone con disabilità siano malate e bisognose solo di protezione sociale e di cure sanitarie, ad un modello bio-psico-sociale, basato sul rispetto dei

⁵⁵ CGUE, *DW*, cit.; GUUE, *Ruiz Conejero*, 18 gennaio 2018, C-270/16; CGUE, *DW v Nobel Plastiques Ibérica SA*, C-397/18, 11 settembre 2019.

⁵⁶ CGUE, *Commissione europea v. Repubblica Italiana*, 4 luglio 2013, C-312/11.

⁵⁷ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio (COM (2021) 139 final), Bruxelles, 19.3.2021.

diritti umani⁵⁸. È opportuno anche rilevare che dopo la promulgazione della legge n. 18/2009 è stato istituito, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, l'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità che, ad oggi, rappresenta il punto più avanzato di riflessioni sul tema.

In ambito europeo invece il riferimento è alla direttiva 78/2000/CE, sulla scia della quale è stato inserito in Italia l'obbligo per i datori di lavoro di garantire alle persone portatrici di disabilità una sistemazione ragionevole attraverso l'adozione di misure adeguate, che non impongano però un onere sproporzionato al datore di lavoro, i c.d. accomodamenti ragionevoli.

Ad oggi, tuttavia, il tema dell'inserimento lavorativo di persone portatrici di disabilità continua ad essere uno dei nervi più scoperti delle politiche occupazionali italiane, tenuto altresì conto del fatto che si tratta di una materia di non facile normazione, fondata sul delicato bilanciamento di valori ed interessi sanciti da norme sovranazionali e dalla Carta costituzionale⁵⁹.

Difatti, l'attuale assetto normativo del collocamento lavorativo dei lavoratori con disabilità è il risultato dell'attuazione di una serie di disposizioni costituzionali. Più specificamente, l'articolo 38 della Costituzione che, al primo comma, sancisce per ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale; mentre al terzo comma riconosce a tutti i soggetti inabili e minorati il diritto all'educazione e all'avviamento professionale. Il principio dell'uguaglianza sostanziale — per cui tutti i cittadini sono eguali davanti alla legge, e ciò anche in presenza di quella "condizione personale e sociale rappresentata dalla disabilità"⁶⁰ — e il diritto al lavoro, sanciti rispettivamente dall'articolo 3 e dall'articolo 4 della Costituzione. A tali diritti si "contrappone" la libertà di iniziativa economica privata tutelata dall'articolo 41 della Costituzione⁶¹

Nel tempo, numerosi interventi normativi hanno progressivamente disciplinato diritti per le persone con disabilità, da quello allo studio, e quindi all'inclusione nella scuola per tutti, a quello all'inserimento lavorativo.

Con l'entrata in vigore della legge n. 68/1999 e del relativo Regolamento di esecuzione (decreto del Presidente della Repubblica n. 333/2000), è stato modificato l'approccio adottato per affrontare l'accesso all'occupazione e all'integrazione sociale per questa categoria di lavoratori.

Le nuove disposizioni hanno segnato il passaggio, anche in termini ideologici, da "assunzione obbligatoria" a "collocamento mirato" per le persone con disabilità⁶² nell'occupazione più idonea, valutando la loro capacità di lavorare, le loro competenze e potenzialità. La persona giusta al posto giusto è, in estrema sintesi, la *ratio* della normativa che ha introdotto il collocamento mirato delle persone portatrici di forme di disabilità, come avviene in altri Stati europei (riquadro 3). Per questa via si offre all'impresa un lavoratore con modalità adatte a valorizzare le sue competenze e le sue capacità professionali, salvaguardando, al contempo, l'interesse imprenditoriale ad avvalersi di lavoratori in grado di fornire realmente un contributo professionale all'interno della struttura produttiva.

⁵⁸ Colonello 2016.

⁵⁹ Masci 2020; Militello 2010.

⁶⁰ Sanchini 2021.

⁶¹ Galgano, 1982; Maresca, 1999.

⁶² Tullini 1999; Cinelli e Sandulli 2000.

► Riquadro 3. Il sistema delle quote obbligatorie nei paesi europei

Il sistema delle quote, nato nei primi anni '20, è previsto nella maggior parte dei paesi europei. In alcuni paesi, il sistema è soprattutto improntato sul sistema di quote obbligatorie, come in Italia, Francia, Germania e Spagna (AA. VV., 2009). In media, in Europa i sistemi di quote prevedono l'obbligo dei datori di lavoro di assumere una percentuale minima di persone con disabilità, in genere tra il 2 per cento e il 7 per cento. L'obbligo è in genere imposto per le imprese con almeno 20 dipendenti (Eurofound, 2021). Questi dati si allineano sostanzialmente con lo scenario internazionale, in cui è rilevato un tasso medio di quota ricompreso tra l'1 per cento e il 10 per cento. La maggior parte dei paesi che adottano le quote obbligatorie si colloca nella fascia 2–5 per cento (OIL, 2019b).

Tale opzione non è adottata in modo omogeneo, poiché rimane solo una delle possibili modalità di accesso condizionato al mercato del lavoro per le categorie particolarmente vulnerabili, nel più ampio perimetro tracciato dalle fonti sovranazionali. Infatti, non dispongono di alcun sistema di quote alcuni, seppur pochi, paesi europei, ossia Danimarca, Finlandia, Lettonia e Svezia.

Un caso particolare è rappresentato dal Regno Unito, che ha abolito le quote obbligatorie adottando una legislazione antidiscriminatoria in favore delle persone con disabilità. Tale legislazione si è evoluta nel tempo con modifiche al Disability Discrimination Act del 1995, poi confluito nel più ampio Equality act del 2010 (Giovannone e Sargeant, 2013).

Rispetto al precedente dettato normativo, l'obbligo imposto al datore di lavoro di assumere lavoratori disabili è rimasto intatto. Tuttavia, nella stesura della legge n. 68/1999, il legislatore ha fatto un tentativo di conformarsi ai principi costituzionali dando più adeguata tutela a queste persone, in quanto soggetti con un minore potere contrattuale per affrontare la dura concorrenza nel mercato del lavoro. Naturalmente, il legislatore ha anche tenuto conto degli interessi dei datori di lavoro, imponendo tale obbligo solo a coloro che potevano sostenere i costi effettivi dell'assunzione di lavoratori disabili e dando, parallelamente, priorità a una serie di misure volte ad aiutare le imprese ad ottemperare all'obbligo di assunzione. In questo senso, sono state riviste le quote obbligatorie di occupazione per i datori di lavoro sia nel settore privato che in quello pubblico. Sono stati altresì previsti: la promozione di servizi di supporto, incentivi all'assunzione e l'introduzione di fondi per adattare i luoghi di lavoro alle particolari esigenze dei lavoratori disabili.

Si vuole di seguito analizzare le vigenti disposizioni della legge n. 68/1999 ricostruendo, in chiave critica, i principali interventi normativi volti al rafforzamento di un "sistema" che continua a presentare gravi carenze funzionali e strutturali.

2.3 La normativa sul collocamento mirato

A più di vent'anni dall'entrata in vigore della legge n. 68/1999, nonostante i grandi passi avanti fatti rispetto al passato, il tema dell'inserimento lavorativo di persone disabili è tutt'ora al centro di accesi dibattiti giurisprudenziali e dottrinali; un quadro, inevitabilmente aggravato dalla pandemia da COVID-19 e da talune misure di contenimento del contagio che hanno finito per arrestare o rallentare il già complicato accesso al mercato del lavoro delle persone con disabilità (riquadro 4).

► **Riquadro 4. La riduzione delle opportunità di collocamento durante la pandemia da COVID-19**

La pandemia da COVID-19 ha condotto all'emanazione di una serie di misure emergenziali a tutela delle persone con disabilità, dall'analisi delle quali emerge, ancora una volta, un quadro incerto. Difatti, a ridurre esplicitamente le opportunità di collocamento è stata la sospensione, per due mesi, delle condizionalità legate alle assunzioni obbligatorie ex legge n. 68/1999, disposta dal decreto Cura Italia (decreto-legge n. 18/2020 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27/2020), che ha altresì previsto la sospensione dei termini per le convocazioni da parte dei Centri per l'impiego per la partecipazione ad iniziative di orientamento (di cui all'articolo 20, comma 3, lettera a), del decreto legislativo n. 150/2015). Detta misura, pur non essendo applicata uniformemente sul territorio nazionale, pare infatti aver ridotto ulteriormente le opportunità di inserimento, con l'aggravio dovuto al fatto che il decreto Rilancio (articolo 76 del decreto-legge n. 34/2020, convertito con modifiche dalla legge n. 77/2020) ne ha disposto la proroga per ulteriori due mesi, al fine di evitare lo spostamento delle persone fisiche e la possibilità di contagio. Dal canto suo, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (con la nota n. 1254 del 27 marzo 2020) ha previsto la proroga sino al 30 giugno 2020 del termine per la presentazione della comunicazione che le pubbliche amministrazioni devono inviare per indicare i tempi e le modalità di copertura della quota di riserva per il collocamento obbligatorio dei disabili.

Si tratta, invero, di misure che si collocano all'interno di un più articolato complesso di disposizioni rivolte a quei lavoratori che, a causa delle loro condizioni fisiche o psichiche, si trovino in una situazione di maggiore fragilità, che potrebbe ulteriormente aggravarsi a seguito di infezione da COVID-19, tra cui rientrano anche le persone con disabilità. Il riferimento va anzitutto alla equiparazione (ex articolo 26 del decreto-legge n. 18/2020, convertito dalla legge n. 27/2020), fino al 30 giugno 2022, del periodo di assenza dal servizio prescritto dalle competenti autorità sanitarie al ricovero ospedaliero per i lavoratori dipendenti pubblici e privati in possesso del riconoscimento di disabilità con connotazione di gravità. Tra le misure a tutela dei soggetti fragili (e tra questi anche le persone portatrici di disabilità) rientrano altresì quelle attinenti alla sorveglianza sanitaria eccezionale ex articolo 83 del decreto Rilancio (decreto-legge n. 34/2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 77/2020), prorogata fino al 31 luglio 2022 (Gallo 2020; Lazzari 2020).

La legge n. 68/1999 disciplina le c.d. quote obbligatorie, diffuse anche in altri Stati europei. Nell'impianto della legge, le prime norme sulle quali poter fare delle riflessioni, sono quelle attinenti al campo di applicazione soggettivo e oggettivo.

Entrando nel merito, i destinatari dell'obbligo di assunzione sono i datori di lavoro pubblici e privati, tenuti ad avere alle loro dipendenze lavoratori appartenenti alle categorie di soggetti svantaggiati, nella misura previste dalle c.d. quote di riserva⁶³.

Per i partiti politici, le organizzazioni sindacali e le organizzazioni senza scopo di lucro — che operano nel campo della solidarietà sociale, dell'assistenza e della riabilitazione — la quota di riserva si computa esclusivamente con riferimento al personale tecnico-esecutivo con funzioni amministrative. Mentre, per i servizi di polizia, della protezione civile, il collocamento delle persone con disabilità è previsto nei soli servizi amministrativi.

Un primo aspetto positivo da rilevare è il fatto che la legge n. 68/1999 ha segnato un importante ampliamento della platea delle imprese destinatarie degli obblighi di assunzione, ricomprendendo anche quelle aventi un numero di dipendenti compreso tra 15 e 35, escluse dal precedente dettato normativo.

⁶³ Il 7 per cento dei lavoratori occupati, se occupano più di 50 dipendenti; 2 lavoratori, se occupano da 36 a 50 dipendenti; un lavoratore, se occupano da 15 a 35 dipendenti (legge n. 68/1999 articolo 3).

I criteri di computo della quota di riserva sono dettati dall'articolo 4 della legge n. 68/1999, oggetto di importanti interventi normativi dai controversi risvolti pratici. Da un lato, infatti è stata ampliata la platea dei soggetti da considerarsi ai fini del corretto computo, dall'altro sono state escluse da esso nuove tipologie di lavoratori, riducendoli altresì l'accesso lavorativo a soggetti con disabilità disoccupati "esterni" all'impresa⁶⁴. Dunque, attualmente non sono computabili nella quota di riserva:

- lavoratori occupati ai sensi della stessa legge n. 68/1999;
- lavoratori occupati con contratto a tempo determinato di durata fino a sei mesi;
- soci di cooperative di produzione e lavoro;
- dirigenti;
- lavoratori assunti con contratto di inserimento;
- lavoratori occupati con contratto di somministrazione presso l'utilizzatore;
- lavoratori assunti per attività da svolgersi all'estero per la durata di tale attività;
- soggetti impegnati in lavori socialmente utili⁶⁵;
- lavoratori a domicilio;
- lavoratori che aderiscono al programma di emersione⁶⁶.

Restano salve le ulteriori esclusioni previste dalle discipline di settore.

Anche in merito ai soggetti destinatari del collocamento mirato, l'attuale platea è frutto di interventi normativi che ne hanno ampliato la portata. Il riferimento è *in primis* al già richiamato decreto legislativo n. 151/2015, cui si riconosce il merito di aver abrogato le disposizioni che prevedevano l'obbligo di riserva soltanto in caso di nuove assunzioni e di aver ulteriormente ampliato il novero dei disabili psichici rientranti tra i soggetti beneficiari del collocamento mirato⁶⁷. Categoria, quest'ultima, che era stata omessa nella legge n. 482/1968 e rispetto alla quale, invece, il decreto legislativo n. 151/2015 ha altresì previsto un incentivo⁶⁸.

Pertanto, attualmente i soggetti beneficiari del collocamento mirato sono⁶⁹:

- le persone in età lavorativa affette da minorazioni fisiche, psichiche o sensoriali e i portatori di handicap intellettivo, che comportino una riduzione della capacità lavorativa superiore al 45 per cento, nonché le persone nelle condizioni di cui all'articolo 1, comma 1, della legge n. 222/1984;
- le persone invalide del lavoro con un grado di invalidità superiore al 33 per cento, accertata dall'INAIL;
- le persone non vedenti o sordomute;
- le persone invalide di guerra, invalide civili di guerra e invalide per servizio con minorazioni ascritte dalla prima all'ottava categoria di cui alle tabelle annesse al testo unico delle norme in materia di pensioni di guerra⁷⁰.

⁶⁴ Giovannone e Innessi 2012; Spinelli 2016; Pasqualetto 2016; Garofalo 2016.

⁶⁵ Assunti ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 81/2000.

⁶⁶ Articolo 1, comma 4-bis, della legge n. 383/2001.

⁶⁷ L'articolo 3 del decreto legislativo n. 151/2015 — come modificato dal decreto-legge 30 dicembre 2016, n. 244, convertito con modificazioni dalla legge n. 19/2017, — ha abrogato l'articolo 3, comma 2, e l'ultimo periodo del comma 3 della legge n. 68/1999.

⁶⁸ Comma 1-bis dell'articolo 13 della legge n. 68/1999.

⁶⁹ Articolo 1 della legge n. 68/1999.

⁷⁰ Approvato con decreto del Presidente della Repubblica n. 915/1978.

Nonostante gli esaminati interventi normativi, volti ad ampliare il campo di applicazione oggettivo e soggettivo della legge n. 68/1999, ancora irrisolto continua a rimanere il problema dei c.d. “sottosoglia”, cioè di coloro che non raggiungendo le soglie di minorazione/invalidità previste dalla legge n. 68/1999 restano al di fuori del sistema del collocamento mirato. In tal senso, ad esempio, per le persone invalide da lavoro il grado minimo di invalidità che dà titolo alla iscrizione nelle liste di collocamento mirato è rimasto immutato dopo la riforma del decreto legislativo n. 38/2000. Per questa categoria di disabili, infatti, viene ancora richiesta la doppia valutazione per accedere alle prestazioni economiche da un lato e all'iscrizione nelle liste protette dall'altro. Infatti, per l'accesso a tali prestazioni è ancora necessario effettuare una valutazione dei postumi invalidanti secondo i vecchi criteri del Testo unico del 1965, mentre per quelle di tipo economico la valutazione avviene secondo i criteri del danno biologico.

Attualmente, ai fini dell'adempimento dell'obbligo assuntivo, i datori di lavoro privati e gli enti pubblici economici possono assumere i lavoratori mediante richiesta nominativa di avviamento agli uffici competenti o mediante la stipula delle convenzioni di cui all'articolo 11 della legge n. 68/1999⁷¹.

Mentre, in merito alle vicende estintive del rapporto di lavoro — oltre all'ipotesi di licenziamento per sopravvenuta inidoneità allo svolgimento della mansione che sarà analizzata nel prosieguo di questo contributo — per il lavoratore disabile trovano applicazioni le previsioni normative vigenti alla stregua di ogni lavoratore. Infatti, ai lavoratori assunti tramite il collocamento mirato si applica il trattamento economico e normativo previsto dalle leggi e dai contratti collettivi. Al riguardo, nella legge n. 68/1999 è stato precisato che in caso di risoluzione del rapporto di lavoro, il datore di lavoro deve darne comunicazione, entro dieci giorni, agli uffici competenti, al fine di procedere alla sostituzione del lavoratore con altro avente diritto all'avviamento obbligatorio⁷². Inoltre, è stato previsto che il licenziamento per riduzione di personale o per giustificato motivo oggettivo, esercitato nei confronti del lavoratore occupato obbligatoriamente, siano annullabili qualora, nel momento della cessazione del rapporto, il numero dei rimanenti lavoratori occupati obbligatoriamente sia inferiore alla quota di riserva prevista. Nel caso in cui invece il licenziamento per riduzione di personale o per giustificato motivo oggettivo sia legittimo, il lavoratore disabile mantiene la posizione in graduatoria acquisita all'atto dell'inserimento nell'azienda⁷³.

La legge n. 68/1999 prevede specifiche ipotesi di sospensione degli obblighi di assunzione delle persone con disabilità⁷⁴. A tal riguardo, durante la pandemia da COVID-19, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha riconosciuto la possibilità di applicare l'istituto della sospensione dagli obblighi di assunzione, per le imprese che fruiscono della cassa integrazione ordinaria, della cassa integrazione in deroga, del fondo integrazione salariale o dei fondi di solidarietà bilaterale, in conseguenza dell'emergenza legata alla pandemia⁷⁵. Precisamente, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali⁷⁶ ha ritenuto che debba essere comunque consentito di valutare, in un momento di crisi economica, gli strumenti opportuni per le aziende in CIGO, che non siano nelle condizioni di adempiere all'obbligo, considerato che non sarebbe giustificata una disparità di trattamento tra le imprese che fruiscono della cassa integrazione in deroga a causa dell'emergenza da COVID-19 e quelle che fruiscono della cassa integrazione ordinaria a causa della medesima emergenza. In entrambe le ipotesi, infatti, il Ministero ha ritenuto che il ricorso a dette procedure denoti una situazione di crisi che potrebbe rendere difficoltoso all'azienda l'adempimento degli obblighi di assunzione e, pertanto, che la sospensione di tali obblighi sia rispondente alla *ratio* della norma. È stato tuttavia precisato che l'obbligo di assunzione debba ritenersi sospeso per tutta la durata degli interventi di integrazione salariale per emergenza da COVID-19, in proporzione all'attività lavorativa effettivamente sospesa e al numero delle ore integrate. Pertanto, al venir meno della

⁷¹ Vedasi capitolo III, § 2

⁷² Articolo 10, comma 5.

⁷³ Articolo 8, comma 5.

⁷⁴ Articolo 3, comma 5.

⁷⁵ Circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 19/2020.

⁷⁶ Nella richiamata circolare n. 19/2020.

situazione di crisi assistita dagli strumenti integrativi dettati per l'emergenza causata dal COVID-19, l'obbligo datoriale di presentare la richiesta di avviamento ai servizi per collocamento mirato territorialmente competenti deve ritenersi ripristinato. Tale misura ha inevitabilmente ridotto le opportunità di collocamento di persone con disabilità.

2.3.1 I soggetti esonerati dall'obbligo di assunzione e il quadro sanzionatorio

La legge sul collocamento mirato prevede anche alcune ipotesi di esclusione dell'obbligo di assunzione⁷⁷. Precisamente sono esclusi:

- i datori di lavoro pubblici e privati che operano nel settore del trasporto aereo, marittimo e terrestre, per quanto concerne il personale viaggiante e navigante;
- i datori di lavoro del settore edile, per quanto concerne il personale di cantiere e gli addetti al trasporto del settore;
- 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;
- i datori di lavoro pubblici e privati che operano nel settore dell'autotrasporto, per quanto concerne il personale viaggiante.

I datori di lavoro privati e gli enti pubblici economici che, per le speciali condizioni della loro attività, non possono occupare l'intera percentuale dei disabili, possono, a domanda, essere parzialmente esonerati dall'obbligo dell'assunzione, alla condizione che versino al Fondo regionale per l'occupazione di persone con disabilità contributo esonerativo per ciascuna unità non assunta.

L'esonero in parola viene connotato dalla legge come un istituto "parziale" e non come esenzione totale dagli obblighi previsti dalla legge n. 68/1999, caso nel quale verrebbe meno la finalità perseguita dalla norma. Infatti, la misura dell'esonero non può superare il 60 per cento della quota di riserva. Tale percentuale può essere aumentata fino all'80 per cento per i datori di lavoro operanti nel settore della sicurezza e della vigilanza e nel settore del trasporto privato. Sono invece esclusi i datori di lavoro con un numero di dipendenti compreso tra 15 e 35. In quanto, in tal caso, l'esonero si configurerebbe come una esenzione totale dagli obblighi di assunzione.

Cambiamenti alla disciplina degli esoneri parziali sono stati disposti nel 2015⁷⁸. In particolare, è stato previsto che i datori di lavoro privati e gli enti pubblici economici possano usufruire di un esonero dagli obblighi di assunzione per gli addetti impegnati in lavorazioni particolarmente pericolose. La disposizione riguarda le imprese con lavorazioni ad alto rischio che comportano il pagamento di un tasso di premio INAIL pari o superiore al 60 per mille. In questo caso l'esonero può essere autocertificato e comporta il versamento al Fondo nazionale per il diritto al lavoro dei disabili di un contributo esonerativo pari a 30,64 euro per ogni giorno lavorativo per ciascun lavoratore con disabilità non occupato.

Sul versante sanzionatorio, occorre evidenziare che con la legge n. 68/1999 il legislatore ha proceduto in modo netto a depenalizzare l'illecito ascrivibile all'inadempienza del datore di lavoro, prevedendo esclusivamente la configurazione di una responsabilità di tipo amministrativo. A continuare a rimanere incerto è il quadro delle tutele civilistiche accordate al disabile a fronte del rifiuto di assunzione.

⁷⁷ Articolo 5 della legge n. 68/1999.

⁷⁸ Con l'articolo 5 del decreto legislativo 151/2015.

Dunque, a differenza di quanto previsto dalla legislazione in vigore in precedenza (legge n. 482/1968), il regime sanzionatorio, predisposto dall'articolo 15 della legge n. 68/1999 è di carattere amministrativo. Regime sanzionatorio rivisitato e inasprito nel 2016 (dal decreto legislativo n. 185/2016) e recentemente oggetto di intervento, attraverso l'approvazione del Ministro del lavoro e delle politiche sociali il 30 settembre 2021 di un decreto, che ha disposto l'adeguamento delle sanzioni riguardanti gli obblighi assunzionali. Nello specifico, le imprese private e gli enti pubblici economici che non adempiano all'obbligo di invio telematico del prospetto informativo sono soggetti alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma di 702,43 euro per ritardato invio del prospetto, maggiorata di euro 34,02 per ogni giorno di ulteriore ritardo.

Trascorsi sessanta giorni dalla data in cui insorge l'obbligo di assunzione, per ogni giorno lavorativo, il datore di lavoro è tenuto altresì al versamento di una sanzione amministrativa al Fondo regionale per l'occupazione dei disabili.

Si osserva come, anche in riferimento all'obbligo di collocamento dei centralinisti non vedenti, il legislatore abbia previsto sanzioni amministrative per i datori di lavoro inadempienti. A tal riguardo il decreto direttoriale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 13/2019 ha disposto che, nel caso di mancata assunzione di centralinisti non vedenti, sia aumentata la sanzione amministrativa da 26,30 a 104,99 euro, per ogni giorno lavorativo e ogni posto riservato e non coperto⁷⁹.

Non sembra peregrino poter affermare che il sistema sanzionatorio delinato, seppur rimodulato con un anasprimento degli importi delle sanzioni, resta tuttavia pur sempre di natura amministrativa, con uno scarso effetto deterrente a fronte della volontà datoriale di eludere la disciplina sul collocamento dei portatori di disabilità. Il pagamento di una sanzione amministrativa appare una "via di fuga" percorribile per evitare l'obbligo di assunzione di un lavoratore con disabilità, che sembra continuare ad essere considerato come un costo maggiore anziché come una risorsa dell'impresa, in grado di apportare un valore aggiunto pari a quello di ogni altro lavoratore, se collocato in un ruolo adeguato alle sue abilità residue.

Il quadro è ancora più sconcertante se si considera che, nell'impianto della legge n. 68/1999, tanto per la dottrina⁸⁰ quanto per la giurisprudenza, un altro nodo critico è quello relativo alla incompletezza degli strumenti rimediali esperibili dal lavoratore a fronte della mancata ottemperanza all'obbligo di assunzione⁸¹.

Il prevalente indirizzo dottrinale⁸² e giurisprudenziale ritiene che, in caso di illegittimo rifiuto di assunzione, il giudice non debba limitarsi a dichiarare l'illegittimità della mancata assunzione, con la conseguente condanna al risarcimento dei danni, ma debba adottare una pronuncia costitutiva del rapporto di lavoro secondo la procedura prevista dall'articolo 2932 c.c., se sussistono tutti i requisiti utili per perfezionare l'assunzione⁸³. Ne consegue che il datore di lavoro

⁷⁹ In merito al collocamento dei centralinisti non vedenti si segnala che è stato emanato il decreto interministeriale del 21 settembre 2022 sugli obblighi di comunicazione. Precisamente, ai fini del collocamento al lavoro dei centralinisti telefonici e degli operatori della comunicazione con qualifiche equipollenti ciechi, i soggetti autorizzati alla prestazione dei servizi di installazione di fornitura di reti pubbliche di comunicazione elettronica e di telefonia accessibile al pubblico, sono tenuti a comunicare all'Ispettorato territoriale del lavoro (ITL) ed ai centri per l'impiego, con modalità esclusivamente informatiche, l'elenco dei datori di lavoro sia pubblici che privati presso i quali sono installati centralini telefonici definiti dall'articolo 3, comma 1, della legge n. 113/1985.

⁸⁰ Pasqualetto 2011; Lambertucci 2016.

⁸¹ Corte di Cassazione, n. 13718 del 12 giugno 2009; Corte di Cassazione, n. 15913 del 2004; Corte di Cassazione, n. 7007 del 25 marzo 2001.

⁸² Pasqualetto 2011; Lambertucci 2016; Montuschi 1987; Passalacqua 2000.

⁸³ Corte di Cassazione, n. 15913 del 2004; Corte di Cassazione, n. 7007 del 2001; contra, Corte di Cassazione, n. 13718 del 2009.

può legittimamente rifiutare l'assunzione non soltanto di un lavoratore con qualifica che risulti 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 dalla stessa legge n. 68/1999⁸⁴.

La giurisprudenza di legittimità non ha mancato di sottolineare come l'obbligo del datore di lavoro di reperire all'interno dell'azienda mansioni compatibili con la minorazione e la categoria di appartenenza del lavoratore 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 del disabile nella struttura complessiva dell'impresa⁸⁵. Anche la giurisprudenza di merito ha più volte ribadito 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 nella ratio della legge n. 68/1999, non esiste un diritto all'assunzione *tout court*, bensì il diritto ad un collocamento realmente mirato, il più possibile compatibile con la residua capacità lavorativa⁸⁶.

Ad andare incontro alle istanze della giurisprudenza è stato il legislatore nel 2015, stabilendo che nel caso di mancata assunzione secondo le modalità vigenti, gli uffici competenti debbano avviare i lavoratori secondo l'ordine di graduatoria per la qualifica richiesta o altra specificamente concordata con il datore di lavoro sulla base delle qualifiche disponibili⁸⁷. È venuta pertanto meno la possibilità di avviare lavoratori di qualifiche simili, secondo l'ordine di graduatoria previo addestramento o tirocinio. Anche questa volta l'effetto sortito è però controverso: se da un lato è stato rafforzato l'intento di incontro tra domanda e offerta di lavoro, per altro verso è stato fornito un ulteriore contributo all'inefficacia del sistema del collocamento mirato di garantire l'ingresso di persone portatrici di disabilità disoccupate nel mercato del lavoro.

D'altra parte, disposizioni che vietano al datore di lavoro di richiedere al lavoratore una prestazione non compatibile con le sue capacità fisiche sono altresì ravvisabili nel Testo unico della salute e sicurezza sul lavoro (decreto legislativo n. 81/2008) che, tra gli obblighi del datore di lavoro e del dirigente, annovera l'affidamento dei compiti ai lavoratori tenendo conto delle capacità e delle condizioni degli stessi in rapporto alla loro salute e sicurezza.

2.3.2 Le Linee guida in materia di collocamento mirato delle persone con disabilità

Con il decreto ministeriale n. 43/2022, a seguito della legge delega n. 227/2021 in materia di disabilità, sono state adottate le Linee guida in materia di collocamento mirato delle persone con disabilità che rappresentano strumenti di indirizzo e coordinamento a livello nazionale e di impegno per le amministrazioni nel delineare un percorso di collaborazione e di condivisione interistituzionale. Pur non sostituendosi alle legislazioni regionali che hanno articolato l'applicazione del collocamento mirato sui territori, le Linee guida intendono offrire un quadro di riferimento complessivo rispetto a principi, interventi e metodologie di attuazione. La loro adozione ha colmato un rilevante vuoto normativo lasciato dal decreto legislativo n. 151/2015 (l'articolo 1) che aveva previsto, pur rimanendo lettera morta, la loro adozione entro centottanta giorni dalla sua entrata in vigore.

⁸⁴ Corte di Cassazione, n. 6017 del 12 marzo 2009; Corte di Cassazione, n. 27841 del 30 dicembre 2009; Corte di Cassazione, n. 15058 del 22 giugno 2010; Corte di Cassazione n. 7007 del 25 marzo 2011; Corte di Cassazione, n. 19928 del 5 ottobre 2016.

⁸⁵ Corte di Cassazione, n. 4300 del 24 marzo 2001.

⁸⁶ Corte di appello di Torino, n. 1720 del 21 dicembre 2004; Tribunale di Ferrara, n. 255 del 16 luglio 2005.

⁸⁷ L'articolo 6 del decreto legislativo n. 151/2015 ha inserito, all'articolo 7 della legge n. 68/1999, il comma 1-bis.

Analizzando in sintesi le Linee guida, si rileva che gli interventi, le indicazioni e i metodi individuati sono finalizzati a:

- favorire la presenza e la fruibilità di servizi, strumenti e risorse adeguati su tutto il territorio nazionale, secondo i principi delle pari opportunità, a beneficio dei cittadini con disabilità e delle imprese interessati dalla norma del collocamento mirato;
- sostenere la standardizzazione dei processi di attuazione delle norme su tutto il territorio nazionale da parte dei servizi competenti, per ridurre i divari territoriali che penalizzano vaste aree del paese;
- orientare le azioni del sistema nella prospettiva di un miglioramento continuo dell'efficacia delle prestazioni, favorito da attività di monitoraggio e da una condivisione delle pratiche valide tra le diverse realtà locali.

L'intento è quello di superare l'attuale divario esistente in tema di collocamento mirato tra le eterogenee realtà territoriali del paese, per creare omogeneità e standardizzazione dei processi e garantire alle persone con disabilità pari opportunità e non discriminazione su tutto il territorio nazionale.

Sono individuate tre distinte categorie di beneficiari dei diversi processi di accompagnamento al lavoro, allo scopo di prefigurare percorsi personalizzati che tengano in considerazione anche alcune specificità risultanti dalla relazione della persona con il servizio per il collocamento mirato:

1. i giovani con disabilità che non rientrano ancora tra i beneficiari della normativa, in quanto non ancora in età da lavoro o perché ancora nel sistema dell'istruzione, destinatari di interventi che coinvolgeranno operatori e servizi dei sistemi socio-sanitari, dell'istruzione e della formazione, allo scopo di garantire nei tempi opportuni un efficace trasferimento dei progetti personalizzati verso il sistema dell'integrazione lavorativa;
2. le persone che accedono per la prima volta alle liste del collocamento obbligatorio oppure sono iscritte da non oltre 24 mesi;
3. i disoccupati da oltre 24 mesi e le persone che rientrano al lavoro, dopo dimissioni ovvero licenziamenti o lunghi periodi di malattia, infortunio sul lavoro, malattia professionale o riabilitazione.

Il Ministero del lavoro ha schematizzato come segue i principali interventi richiamati nelle Linee guida per tipologia di soggetto competente:

- Regioni e pubblica amministrazioni: mainstreaming della disabilità su politiche regionali; valutazione ex ante di genere nel collocamento mirato; ricognizione su iscritti alle liste da oltre 24 mesi; gestione flussi informativi integrati; campagne di promozione di iniziative sulla responsabilità sociale delle imprese; ricognizione annuale delle risorse per il collocamento mirato; piani di formazione degli operatori; concertazione sociale territoriale.
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali: monitoraggio annuale dell'attuazione delle Linee guida, in collaborazione con l'Agenzia nazionale politiche attive del lavoro (ANPAL) e con il coinvolgimento delle amministrazioni regionali competenti; Piattaforma dedicata alla raccolta di buone prassi; analisi e ricognizione su iscritti alle liste; proposizione interventi su scala nazionale.
- Servizi per il collocamento mirato: ottica bio-psicosociale in tutte le fasi del collocamento mirato; coinvolgimento attivo della persona; rete locale integrata di servizi; Responsabile del processo di presa in carico; accordi territoriali; revisione periodica profili iscritti; promozione ruolo dei Responsabili dell'inserimento lavorativo; analisi dei posti di lavoro e servizi alle imprese.
- Comitati tecnici: schede con valutazione biopsico-sociale; collaborazione a progettazione personalizzata; presenza diffusa sul territorio.

L'approccio "bio-psico-sociale" delle linee guida ha dunque come caratteri salienti la multidimensionalità degli interventi, la creazione di progetti personalizzati attraverso la creazione di una rete integrata di servizi (sanitario, sociale, istruzione/formazione, lavoro), il lavoro al centro dei percorsi di inclusione sociale delle persone con disabilità, nonché il rafforzamento delle capacità del sistema mediante l'investimento nella (ri)qualificazione degli operatori.

2.4 La tutela del lavoratore divenuto inidoneo alla mansione alla luce del diritto antidiscriminatorio

Con l'impianto della legge n. 68/1999, il legislatore ha inteso favorire non solo l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro, tramite il sistema del collocamento mirato, ma ha altresì voluto rafforzare la tutela del lavoratore disabile con riguardo alle vicende estintive del rapporto di lavoro. Sono state infatti inserite rilevanti novità in tema di licenziamento per giustificato motivo oggettivo in caso di aggravamento della condizione di disabilità o di sopravvenuta disabilità per infortunio sul lavoro o malattia professionale⁸⁸.

In tal senso, le disposizioni della legge n. 68/1999 devono essere lette in combinato disposto con l'articolo 3 del decreto legislativo n. 216/2003 in tema di accomodamenti ragionevoli, nonché con l'articolo 42 del decreto legislativo n. 81/2008, concernente i provvedimenti in caso di inidoneità alla mansione specifica⁸⁹. Disposizioni che hanno tradotto in diritto positivo il c.d. obbligo di *repechage* di origine giurisprudenziale⁹⁰.

Il riferimento è, *in primis*, alla previsione secondo la quale, qualora si riscontri una condizione di aggravamento che sia incompatibile con la prosecuzione dell'attività lavorativa, il rapporto di lavoro possa essere risolto se, anche attuando i possibili adattamenti dell'organizzazione del lavoro, sia accertata la definitiva impossibilità di reinserire il lavoratore con disabilità all'interno dell'azienda⁹¹. Pertanto, il recesso dal rapporto di lavoro per sopravvenuta inidoneità della prestazione lavorativa è legittimo, a condizione dell'adempimento dell'obbligo datoriale di adottare tutti gli accomodamenti ragionevoli prescritti dall'articolo 3, comma 3-bis, decreto legislativo n. 216/2003. In tal senso il licenziamento si configura come *extrema ratio*, mentre gli accomodamenti ragionevoli divengono strumenti di attuazione dell'obbligo di *repechage*.

In tema di sopravvenuta inidoneità alla mansione la legge n. 68/1999 dispone altresì che i datori di lavoro, pubblici e privati, debbano garantire la conservazione del posto di lavoro a quei soggetti che, non essendo disabili al momento dell'assunzione, lo siano diventati a seguito di un infortunio sul lavoro o una malattia professionale⁹². Tale disposizione si coordina con la previsione, nel medesimo provvedimento, del divieto di licenziamento per giustificato motivo dei lavoratori divenuti inabili allo svolgimento delle proprie mansioni in conseguenza di infortunio o malattia professionale, nel caso in cui essi possano essere adibiti a mansioni equivalenti ovvero, in mancanza, a mansioni inferiori con diritto alla conservazione del più favorevole trattamento corrispondente alle mansioni di provenienza⁹³. Secondo alcuni commentatori non sembrerebbe potersi escludere nemmeno la possibilità di adibire il disabile anche a mansioni superiori, ciò conformemente a quanto previsto dall'articolo 2103 c.c, comma 7⁹⁴.

⁸⁸ Giubboni 2008; Giubboni 2015; Lambertucci 2016; Cester 2004.

⁸⁹ Peruzzi 2021; De Falco 2021.

⁹⁰ Aimo 2019; Ferraresi 2016; Villa 2020.

⁹¹ Articolo 10, comma 3, legge n. 68/1999.

⁹² Articolo 1, comma 7, legge n. 68/1999.

⁹³ Articolo 4, comma 4, legge n. 68/1999.

⁹⁴ Casale 2014.

Pertanto, le richiamate disposizioni della legge n. 68/1999 possono essere considerate “manifestazioni puntuali della regola generale direttamente desumibile dalla norma antidiscriminatoria” sugli accomodamenti ragionevoli⁹⁵⁹⁶.

Si può dunque ravvisare, nelle richiamate disposizioni, la volontà del legislatore di codificare un principio originariamente espresso dalla Corte di Cassazione nella sentenza delle S.U. n. 7755/1998 e consolidatosi nel tempo, sino a diventare l'orientamento maggioritario della giurisprudenza di legittimità e di merito⁹⁷.

2.5 Il contributo della giurisprudenza e della prassi amministrativa

Nel corso degli anni il tema dell'inserimento nel mondo del lavoro di persone con disabilità è stato spesso affrontato dalla giurisprudenza, nonché oggetto di chiarimenti da parte della prassi amministrativa.

Aspetti rilevanti, che emergono dalla giurisprudenza, riguardano il campo di applicazione soggettivo e oggettivo della legge n. 68/1999. A riguardo la giurisprudenza di legittimità è unanime nello statuire 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 posti⁹⁸. Ove per organico complessivo deve considerarsi quello computato sull'intero territorio nazionale, non dovendo, perciò, rilevare le singole unità produttive⁹⁹.

Tra l'altro, la giurisprudenza ha specificato che il momento di insorgenza del diritto all'assunzione della persona portatrice di disabilità, iscritta nelle liste di collocamento obbligatorio, sorge con l'atto di avviamento al lavoro, seguente alla formazione della graduatoria limitata a coloro che aderiscono, appunto, alla specifica occasione di lavoro¹⁰⁰.

Sempre in riferimento al campo di applicazione delle disposizioni sul collocamento mirato, tra le categorie escluse dall'organico ai fini del computo la legge n. 68/1999 non menziona i soggetti assunti con contratto di apprendistato. Tuttavia, nonostante il silenzio della legge, il consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità ritiene non computabili i giovani assunti con tale tipologia contrattuale formativa. Tuttavia, sono ravvisabili alcune pronunce di merito, che di fatto sono andate contro tale orientamento, riconoscendone il computo nell'organico aziendale ai fini della determinazione della quota di riserva¹⁰¹.

⁹⁵ Articolo 3 del decreto legislativo n. 216/2003.

⁹⁶ Giubboni 2015.

⁹⁷ Corte di Cassazione, n. 10576 del 28 aprile 2017; Corte di Cassazione, n. 6798 del 19 marzo 2018; Corte di Cassazione, n. 27243 del 26 ottobre 2018; Corte di Cassazione, n. 34132 del 19 dicembre 2019; Tribunale di Bologna, 30 ottobre 2013; Tribunale di Pisa 16 aprile 2015; Tribunale di Ivrea 24 febbraio 2016; Tribunale di Asti 23 luglio 2018; Tribunale di Roma 8 maggio 2018; Tribunale di Firenze, n. 150 del 2020.

⁹⁸ Corte di Cassazione, n. 20450 del 21 settembre 2006.

⁹⁹ Corte di Cassazione, n. 688 del 1987; Corte di Cassazione, n. 6402 del 16 dicembre 1985.

¹⁰⁰ Corte di Cassazione, n. 17361 del 13 luglio 2017.

¹⁰¹ Corte d'appello di Brescia, n. 506 del 2012, conforme alla sentenza di primo grado del Tribunale di Brescia n. 525 del 2012.

La giurisprudenza ha inoltre affermato che, tramite convenzione, è legittimo assumere lavoratori con disabilità con contratto di lavoro a tempo determinato, al dichiarato scopo di favorirne l'inserimento lavorativo¹⁰². La questione è stata però analizzata in precedenza sotto un diverso profilo, la Cassazione infatti aveva chiarito che, in caso di assunzione di un lavoratore disabile, fosse necessaria l'indicazione nel contratto di lavoro delle ragioni di carattere tecnico, organizzativo, produttivo o sostitutivo che giustificassero l'apposizione del termine¹⁰³. Andando così contro all'orientamento opposto ancor più precedente¹⁰⁴.

Chiarimenti sull'assunzione di personale con disabilità con contratto di lavoro a tempo determinato sono stati resi dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che ha fornito precisazioni anche in tema di ampliamento, con la legge n. 68/1999, della platea delle imprese destinatarie degli obblighi di assunzione, ricomprendendo anche quelle aventi tra 15 e 35 dipendenti¹⁰⁵. Precisamente è stato chiarito che nei confronti di tali imprese l'obbligo insorge solo in presenza di nuove assunzioni. Inoltre, secondo il Ministero, la novità suggeriva un ingresso non traumatico dei nuovi obbligati. Pertanto, ha ritenuto che, anche in presenza di una nuova assunzione, l'inserimento del lavoratore disabile potesse essere differito di 12 mesi, decorrenti dalla data della nuova assunzione. Infine, è stato rilevato che non sono da considerarsi nuove assunzioni: quelle effettuate per la sostituzione di lavoratori assenti con diritto alla conservazione del posto (per la durata dell'assenza); quelle dei lavoratori che sono cessati dal servizio se sostituiti entro 60 giorni nonché quelle effettuate ai sensi della stessa legge n. 68/1999¹⁰⁶.

Sembra altresì opportuno evidenziare come la legge sul collocamento mirato non citi, fra le condizioni necessarie per accedere al sistema, il possesso della cittadinanza italiana. Negli elenchi del collocamento mirato possono invece iscriversi anche gli extracomunitari con regolare permesso di soggiorno. Sul punto è intervenuta la Corte costituzionale che ha chiarito come già la legge n. 482/1968 non subordinasse il diritto all'iscrizione negli elenchi del collocamento obbligatorio al possesso della cittadinanza italiana¹⁰⁷.

Importanti chiarimenti sono pervenuti dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e dall'Ispettorato nazionale del lavoro (INL) in ordine all'illecito di omessa assunzione di soggetti con disabilità.

Più nel dettaglio, con la circolare n. 23 del 16 febbraio 2001 il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha precisato che il momento in cui insorge l'obbligo di assunzione e dal quale va calcolata la sanzione amministrativa, per ogni giorno lavorativo e per ciascun lavoratore con disabilità che risulta non occupato, è:

- il 61° giorno successivo a quello in cui è maturato l'obbligo senza che sia stata presentata la richiesta di assunzione agli uffici competenti;
- ovvero dal giorno successivo a quello in cui il datore di lavoro, pur avendo ottemperato nei termini all'obbligo di richiesta, non abbia proceduto all'assunzione del lavoratore regolarmente avviato dai nuovi servizi per l'impiego.

Il Ministero ha altresì evidenziato che il datore di lavoro non potrà essere chiamato a rispondere per non aver assunto il lavoratore allo scadere del termine di legge qualora il ritardo dipenda dal mancato o ritardato avviamento da parte dell'ufficio competente.

¹⁰² Corte di Cassazione, n. 18192 del 5 luglio 2019.

¹⁰³ Corte di Cassazione, n. 17867 del 9 settembre 2016.

¹⁰⁴ Corte di Cassazione, n. 13285 del 3 maggio 2010.

¹⁰⁵ Interpello n. 66 del 31 luglio 2009.

¹⁰⁶ Circolare n. 4 del 17 gennaio 2000.

¹⁰⁷ Corte costituzionale, n. 454 del 30 dicembre 1988.

Partendo da tali presupposti, l'INL ha fornito chiarimenti circa la natura giuridica dell'illecito. Configurandolo come istantaneo ad effetti permanenti, atteso che la condotta omissiva si consuma nel momento in cui spira il termine previsto *ex lege*, senza che il soggetto sul quale grava l'obbligo giuridico provveda. Gli effetti offensivi della condotta così perfezionatasi, invece, si protraggono nel tempo fino a quando la situazione antiggiuridica non viene rimossa.

Infine, si ricorda che un importante contributo è stato dato dalla giurisprudenza in tema di strumenti rimediali esperibili dal lavoratore a fronte della mancata ottemperanza all'obbligo di assunzione¹⁰⁸.

¹⁰⁸ Vedasi paragrafo 4.1.

► 3 Le politiche e le istituzioni italiane per il lavoro dignitoso delle persone con disabilità

Con la legge n. 227/2021, il governo è stato delegato ad adottare, entro venti mesi, uno o più decreti legislativi per la revisione e il riordino delle disposizioni vigenti in materia di disabilità, in attuazione della Costituzione (articoli 2, 3, 31 e 38) e in conformità alla Convenzione UNCRPD del 2006, alla Strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030 e alla risoluzione del Parlamento europeo del 7 ottobre 2021 sulla protezione delle persone con disabilità¹⁰⁹.

La finalità della delega è di garantire alla persona con disabilità di ottenere il riconoscimento della propria condizione, anche attraverso una valutazione della stessa congruente, trasparente e agevole che consenta il pieno esercizio dei suoi diritti civili e sociali. Tra questi, sono compresi il diritto alla vita indipendente e alla piena inclusione sociale e lavorativa, nonché l'effettivo e pieno accesso al sistema dei servizi, delle prestazioni, dei trasferimenti finanziari e di ogni altra relativa agevolazione. Lo scopo ultimo è la promozione dell'autonomia della persona con disabilità e la garanzia di una vita basata sulle pari opportunità con gli altri, nel rispetto dei principi di autodeterminazione e di non discriminazione.

Tra gli ambiti di intervento dei decreti legislativi attuativi della delega, spicca anzitutto la definizione della condizione di disabilità e la revisione dei suoi processi di accertamento. Di particolare rilievo per la promozione dell'inclusione sociale di tali soggetti è soprattutto la realizzazione di progetti di vita individuali, personalizzati e partecipati, attraverso una valutazione multidimensionale della disabilità. Per garantire l'efficacia degli interventi, le politiche istituzionali saranno altresì concentrate sulla riqualificazione dei servizi pubblici in materia di inclusione e accessibilità oltre che sul potenziamento dell'Ufficio per le politiche in favore delle persone con disabilità, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

3.1 Politiche attive del lavoro

3.1.1 Servizi per l'impiego

In Italia, i centri per l'impiego (CPI) necessitano di un potenziamento delle risorse, sia in termini finanziari e numerici che in relazione alle competenze e alle qualifiche professionali¹¹⁰. La necessità di un potenziamento del personale dei servizi pubblici è stata altresì evidenziata dalle istituzioni europee¹¹¹.

Con l'obiettivo di rafforzare l'azione dei centri e sostenere con maggiore impulso le politiche attive del lavoro è stato adottato un Piano straordinario di potenziamento dei centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro¹¹². La sfida di ammodernare i servizi per l'impiego non è di poco conto, a fronte delle annose inefficiente sistemiche dei CPI. Anche l'ANPAL, di recente, ha rappresentato un quadro preoccupante da cui emerge un sistema sottodimensionato rispetto

¹⁰⁹ La legge n. 227/2021, recante la delega al governo in materia di disabilità, è stata emanata in attuazione di quanto previsto nella missione n. 5 'Inclusione e coesione', componente 2, del PNRR.

¹¹⁰ Oliveri 2018.

¹¹¹ Documento di lavoro dei servizi della Commissione europea. Relazione per paese relativa all'Italia 2020, che accompagna il documento Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea e all'Eurogruppo, 26 febbraio 2020.

¹¹² Con il decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 74 del 28 giugno 2019.

alle richieste di servizi dell'utenza e congestionato sul piano operativo¹¹³. L'ampio novero di servizi richiesti, tra cui il collocamento delle persone con disabilità, non è sufficientemente soddisfatto a causa della carenza di centri e di personale specializzato all'orientamento e all'accompagnamento al lavoro. L'inefficienza dei servizi, tra l'altro, è ulteriormente aggravata dalla platea degli utenti, descritti come scarsamente occupabili e bisognosi di interventi complessi.

Con specifico riferimento al collocamento mirato, il grado di attivazione del servizio — corrispondente al numero di CPI che realizza almeno una delle azioni in cui il servizio risulta declinato — si attesta all'80 per cento, al di sotto del 90 per cento riscontrato nelle maggior parte delle altre aree funzionali. Ad aggravare il successo dei servizi pubblici di collocamento mirato, soprattutto, è il diverso assetto regionale dei sistemi per il lavoro ad esso dedicato, posto che alcune Regioni prevedono l'erogazione di alcune attività presso uffici diversi dai CPI (uffici regionali o ex provinciali), ovvero la loro concentrazione in alcuni CPI (es. nei capoluoghi).

Proprio per porre rimedio a tali evidenze, le politiche nazionali paiono indirizzate al miglioramento dei servizi in relazione alla loro razionalizzazione, alla prossimità territoriale, alla personalizzazione degli interventi, nonché alla formazione degli operatori dei centri per l'impiego.

Più nel dettaglio, all'interno del PNRR, è previsto un rafforzamento generale dei CPI nell'ambito della rete nazionale dei servizi per il lavoro (Investimento 1.1: potenziamento dei centri per l'impiego). Sul punto, i primi passi sono stati mossi attraverso il decreto ministeriale del 22 maggio 2020, attraverso cui sono state ripartite e rimodulate, per l'anno 2020, le risorse per il potenziamento dei CPI mediante gli interventi infrastrutturali e la formazione degli operatori. Da ultimo, la legge di stabilità per il 2022 ha previsto la copertura delle spese per l'anno 2022, finalizzate alla realizzazione del Piano nazionale di potenziamento dei CPI¹¹⁴ e alle politiche attive del lavoro rivolte ai giovani che non lavorano, non studiano e non frequentano corsi di formazione ("NEET") under 30¹¹⁵.

I centri per l'impiego dovranno potenziare i servizi relativi all'analisi dei fabbisogni di competenze, alla definizione di piani formativi individuali, all'accoglienza, all'orientamento e alla presa in carico. Di peculiare rilievo, soprattutto in relazione all'inserimento lavorativo delle persone con disabilità, è l'obiettivo promuovere l'integrazione territoriale dei servizi per l'impiego con gli altri servizi, in particolare quelli sociali. L'interoperabilità dei servizi sociali e per il lavoro, infatti, potrà agevolare il soddisfacimento simultaneo delle molteplici e complesse esigenze di vita delle persone con disabilità.

3.1.2 Orientamento, istruzione e formazione professionale

Come ha evidenziato l'OIL, l'accesso all'istruzione e alla formazione al pari livello per tutti rappresenta «*one of the starting points*» per promuovere la pari opportunità di occupazione e impiego, soprattutto per le categorie di lavoratori più vulnerabili¹¹⁶.

Anche gli studi empirici dimostrano che il livello di istruzione e formazione rappresenta un importante fattore predittivo sul successo delle persone con disabilità nel mercato del lavoro, più che per le persone senza disabilità (Ballo 2020; Vedeler e Mossige 2010).

¹¹³ ANPAL, *Servizi per l'impiego. Rapporto di monitoraggio 2020*, collana biblioteca, n. 17, 10 novembre 2021.

¹¹⁴ Articolo 12, comma 3, decreto-legge n. 4/2019.

¹¹⁵ Articolo 1, comma 85, legge 30 dicembre 2021 n. 234.

¹¹⁶ OIL, "Equality in employment and occupation, Special Survey on equality in employment and occupation in respect of Convention No. 111", Report III (Part 4B), ILC, 83a sessione, Ginevra, 1996, paragrafo 70 e 71.

Pertanto, sempre più frequentemente le politiche nazionali prevedono interventi di politica attiva del lavoro incentrati sulla promozione dell'istruzione e della formazione professionale a beneficio dei soggetti più vulnerabili, ossia maggiormente esposti al rischio di esclusione dal mercato del lavoro odierno caratterizzato da destini professionali mobili e frequenti transizioni occupazionali. Il costante aggiornamento delle competenze, e la loro certificazione, arricchisce quel "bagaglio professionale" da spendere nel mercato del lavoro durante le transizioni occupazionali. Allo stesso modo, in caso di continuità lavorativa, la formazione professionale consente di riqualificare i lavoratori a fronte dei repentini cambiamenti produttivi e organizzativi delle imprese, nel più ampio contesto delle transizioni verde e digitale.

Sul versante sovranazionale, l'Unione europea ha più volte sollecitato gli Stati membri a garantire sistemi di formazione professionale che intercettino i fabbisogni di competenze — trasversali e specifiche — funzionali all'assorbimento della popolazione attiva nel mercato del lavoro¹¹⁷. In particolare, di recente le istituzioni europee hanno sollecitato gli Stati membri a promuovere sistemi di formazione inclusivi e accessibili alle persone con disabilità, in conformità agli impegni assunti con la Convenzione ONU del 2006¹¹⁸. Inoltre, i servizi pubblici per l'impiego (SPI) devono contribuire a sostenere i gruppi sociali più vulnerabili, tra cui le persone con disabilità e soprattutto i NEET con disabilità¹¹⁹.

► Riquadro 5. L'evoluzione delle politiche nazionali

In Italia, le politiche attive del lavoro per la protezione dei lavoratori stentano a produrre un sistema efficiente di orientamento, formazione professionale e certificazione delle competenze. La formazione professionale, in particolare, è rimasta a lungo in ombra nelle politiche pubbliche come strumento di realizzazione del diritto sociale al lavoro e nelle politiche private come mezzo per incrementare la produttività dei lavoratori e la competitività delle imprese. Nonostante la legge n. 92/2012, (riforma Fornero) abbia sancito il "diritto individuale all'apprendimento permanente", il riordino generale delle politiche attive del lavoro — tra competenze statali e regionali¹²⁰ — sta subendo un considerevole ritardo. Si tratta, in particolare, del rinnovamento dei servizi pubblici per l'impiego e, più in generale, della definizione di un sistema nazionale di formazione, qualificazione e certificazione delle competenze che rispetti standard minimi di servizio¹²¹.

Negli ultimi anni, tuttavia, il legislatore è tornato sulla materia, istituendo, nel 2018, il "Quadro nazionale delle qualificazioni" che descrive e classifica tutte le qualificazioni rilasciate nell'ambito del Sistema nazionale di certificazione delle competenze (SNCC)¹²². Si tratta, in buona sostanza, di uno strumento propedeutico alla messa al regime del sistema di certificazione delle competenze e alla creazione di un sistema di formazione professionale e continua.

Nel 2021, poi, sono state finalmente emanate le Linee guida per l'implementazione del Sistema nazionale di certificazione delle competenze, acquisite attraverso percorsi di formazione formali, informali e non formali, allo scopo di favorire la trasparenza, la spendibilità e la portabilità delle competenze nel mercato del lavoro¹²³. Le linee guida definiscono le norme generali e i principi comuni validi per tutte le pubbliche amministrazioni titolari dei sistemi di qualificazioni dell'offerta pubblica di apprendimento permanente (i cosiddetti "enti pubblici titolari"), i livelli essenziali delle prestazioni dei servizi di individuazione, validazione e certificazione delle competenze e gli standard minimi di servizio.

Segue...

¹¹⁷ Da ultimo, Risoluzione del Consiglio su un quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione verso uno spazio europeo dell'istruzione e oltre (2021–2030) (2021/C 66/01).

¹¹⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni sulla realizzazione dello spazio europeo dell'istruzione entro il 2025 (SWD(2020) 212 final); Raccomandazione del Consiglio del 24 novembre 2020 relativa all'istruzione e formazione professionale (IFP) per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza (2020/C 417/01).

¹¹⁹ Decisione (UE) 2020/1782 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2020, che modifica la decisione n. 573/2014/UE su una cooperazione rafforzata tra i servizi pubblici per l'impiego (SPI); Raccomandazione del Consiglio del 30 ottobre 2020 relativa a un 'ponte verso il lavoro' (2020/C 372/01).

... seguito

Dal punto di vista operativo, bisognerà attendere l'effettiva implementazione dei servizi, la messa a regime dei sistemi informatici per la tracciabilità delle competenze validate e certificate, nonché il raccordo con i c.d. enti "titolati", pubblici e privati, legittimati ad erogare i servizi di individuazione, validazione e certificazione delle competenze. A questo sistema, poi, dovrà associarsi la messa a regime del "Sistema informativo unico", l'infrastruttura tecnologica basata sulla interoperabilità delle banche dati, centrali e territoriali, che permetterà di conservare tutti gli atti, di monitorare l'erogazione dei servizi e di implementare il "fascicolo elettronico del lavoratore" attraverso cui i cittadini potranno accedere alla documentazione relativa al proprio patrimonio culturale e professionale, acquisito (e certificato) attraverso i sistemi di istruzione e formazione, formali e informali¹²⁴.

È evidente che la messa a regime del sistema di certificazione delle competenze rappresenti una condizione indispensabile per l'efficacia delle politiche attive del lavoro incentrate sulla formazione e sulla qualificazione professionale, posto che la certificazione delle conoscenze acquisite rafforza la loro spendibilità nel mercato del lavoro. Questo aspetto risulta particolarmente rilevante in relazione ai soggetti che faticano ad accedere o a transitare nel mercato del lavoro, come le persone con disabilità. La certificazione, infatti, favorisce un cambio di approccio nelle relazioni tra datore di lavoro e lavoratore, non più valutato in ragione del rigido assolvimento degli obblighi contrattuali secondo la qualifica ma in relazione alla capacità dinamica di gestire l'attività lavorativa attraverso le sue competenze, costantemente aggiornate¹²⁵. Tale approccio rappresenterebbe un cambiamento culturale nella gestione dell'impresa, agevolando al contempo il superamento dei pregiudizi sulla capacità lavorativa delle persone con disabilità.

3.1.3 Inserimento lavorativo: le modalità per l'avviamento al lavoro delle persone con disabilità

Una attenta riflessione merita la disciplina delle modalità per l'avviamento al lavoro, sulla quale permangono alcune criticità, anche a seguito dell'intervento del legislatore nel 2015.

In generale gli accertamenti delle condizioni di disabilità, che danno diritto ad accedere al sistema per l'inserimento lavorativo delle persone con disabilità, nonché l'effettuazione delle visite sanitarie di controllo della permanenza dello stato invalidante, sono attribuiti, in via esclusiva, alle aziende sanitari locali, mediante Commissioni mediche, integrate da un operatore sociale e da un esperto a seconda dei casi da esaminare.

Conseguentemente ad un accertamento sanitario, che certifichi la disabilità, la persona che si trovi in stato di disoccupazione, e aspiri ad una occupazione conforme alle proprie capacità lavorative, può iscriversi nell'apposito elenco tenuto dai servizi per il collocamento mirato. Per ognuna, il comitato tecnico deve annotare, in una apposita scheda, le capacità lavorative, le abilità, le competenze e le inclinazioni, nonché la natura e il grado della disabilità e analizzare le caratteristiche dei posti da assegnare ai lavoratori con disabilità. Lo scopo ultimo è di favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, principio cardine del collocamento mirato, che trova altresì conferma nella previsione dell'obbligo datoriale di inviare (in via telematica) agli uffici competenti un prospetto informativo da cui risultino anche i posti di lavoro e le mansioni disponibili per i lavoratori portatori di disabilità¹²⁶. Con le modifiche apportate dal decreto legislativo n. 151/2015

¹²⁵ Nicolosi 2021.

¹²⁵ Tassaroli 2014.

¹²⁵ Decreto ministeriale dell'8 gennaio 2018.

¹²⁵ Decreto interministeriale del 5 gennaio 2021, in attuazione dell'articolo 3, comma 5, decreto legislativo n. 13/2013, .

¹²⁵ Articolo 14, decreto legislativo n. 150/2015.

¹²⁵ Ceresia 2021.

¹²⁶ Articolo 9, comma 6, legge n. 68/1999.

(Jobs Act) alla disciplina sul collocamento mirato, infatti, è stato eliminato qualsiasi riferimento all'avviamento numerico delle persone con disabilità, che pertanto potranno attualmente essere assunti mediante richiesta nominativa di avviamento agli uffici competenti o mediante la stipula di convenzioni¹²⁷.

È stata dunque generalizzata la richiesta nominativa rispetto al precedente dettato normativo. Generalizzazione che non ha mancato di suscitare qualche perplessità da una parte della dottrina che ne ha ravvisato possibili "rischi discriminatori"¹²⁸ e che, ancor prima della riforma del 2015, la considerava una potenziale "via di fuga" legittimata all'assunzione dei disabili più gravi¹²⁹. D'altro canto, è pur vero che la chiamata nominativa è sottoposta a precisi vincoli in relazione alla riduzione della capacità lavorativa e che a far da solido contrappeso vi è il Fondo nazionale che sostiene le imprese private proprio nell'assunzione dei disabili con maggiore gravità. Inoltre, è opportuno ricordare che l'avviamento numerico disciplinato del previgente sistema, nella gran parte dei casi, non consentiva di inserire "la persona giusta al posto giusto", generando alti tassi di insuccesso.

Non va poi dimenticato che la riforma del 2015 ha previsto che la richiesta nominativa possa essere preceduta da un'istanza dell'impresa di effettuare la preselezione delle persone che aderiscono alla specifica occasione di lavoro, sulla base delle qualifiche e secondo le modalità concordate dagli uffici competenti stessi con il datore di lavoro¹³⁰. Ciò ha contribuito a rafforzare efficacemente l'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Inoltre, a fronte della mancata assunzione con le menzionate modalità, ed entro 60 giorni dall'insorgenza dell'obbligo assuntivo, riemerge in ogni caso l'obbligo del ricorso alla chiamata numerica, secondo l'ordine di graduatoria per la qualifica richiesta o altra specificamente concordata con il datore di lavoro, sulla base delle qualifiche disponibili¹³¹.

Si ricorda, peraltro che, l'inserimento lavorativo di personale con disabilità può avvenire con un ulteriore canale (alternativo alla chiamata nominativa) cioè la stipula di una delle convenzioni previste dalla legge n. 68/1999. Queste sono considerate lo strumento più idoneo per procedere alle assunzioni, in quanto consente di adeguare le attività necessarie all'adempimento degli obblighi alle esigenze produttive dell'impresa¹³².

Entrando nel merito, nella legge n. 68/1999 sono disciplinati diversi tipi di convenzione che il datore di lavoro può stipulare per ottemperare all'obbligo di assunzione di personale con disabilità:

- le convenzioni di inserimento lavorativo disciplinate dai primi tre commi dell'articolo 11, che consentono di stabilire i tempi e le modalità delle assunzioni che il datore di lavoro si impegna ad effettuare, rendendo più flessibile ed efficace l'inserimento dei lavoratori disabili nell'organizzazione aziendale;
- le convenzioni di integrazione lavorativa ex comma 4 dell'articolo 11, per l'avviamento di persone con disabilità che presentino particolari caratteristiche e difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario.

Ulteriori tipologie di convenzioni disciplinate dalla legge sul collocamento mirato sono quelle di inserimento lavorativo temporaneo con finalità formative e le convenzioni di inserimento lavorativo¹³³.

¹²⁷ L'articolo 6 del decreto legislativo n. 151/2015 ha modificato l'articolo 7, comma 1, della legge n. 68/1999.

¹²⁸ Lambertucci 2016.

¹²⁹ Di Stasi 2013.

¹³⁰ Articolo 7, comma 1, legge n. 68 del 1999.

¹³¹ Comma 1-bis inserito nell'articolo 7 della legge n. 68/1999 dall'articolo 6 del decreto legislativo n. 151/2015.

¹³² Di Stasi 2013; Santoro Passarelli e Lambertucci 2000; Canavesi 1999.

¹³³ Rispettivamente articolo 12 e articolo 12-bis.

Si tratta nel primo caso di convenzioni stipulate tra i centri per l'impiego con i datori di lavoro privati, le cooperative sociali, le imprese sociali, i portatori di disabilità liberi professionisti (anche se operanti con ditta individuale), nonché con i datori di lavoro privati non soggetti all'obbligo di assunzione.

Tali convenzioni sono finalizzate all'inserimento temporaneo di personale con disabilità presso i soggetti ospitanti, ai quali i datori di lavoro si impegnano ad affidare commesse di lavoro. L'obiettivo è quello di promuovere un'entrata graduale della persona con disabilità nel mercato del lavoro, procedendo inizialmente ad un inserimento temporaneo, e con finalità formative, all'interno di strutture maggiormente predisposte all'accoglimento di soggetti svantaggiati, per poi inserirli nell'organizzazione produttiva aziendale.

In merito invece alle convenzioni di inserimento lavorativo, è stato previsto che gli uffici competenti possano stipulare — con i datori di lavoro privati tenuti all'obbligo di assunzione (soggetti conferenti), le cooperative sociali e loro consorzi, le imprese sociali, i datori di lavoro privati non soggetti all'obbligo di assunzione (soggetti destinatari) — apposite convenzioni finalizzate all'assunzione, da parte dei soggetti destinatari medesimi, di persone disabili che presentino particolari caratteristiche e difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario, ai quali i soggetti conferenti si impegnano ad affidare commesse di lavoro.

Tuttavia, il legislatore, al fine di evitare un uso elusivo dell'obbligo di assunzione, ha subordinato la validità delle richiamate convenzioni alla sussistenza di predeterminati requisiti e condizioni, puntualmente individuati nelle rispettive norme di riferimento.

Il legislatore ha altresì previsto che i servizi per il collocamento mirato possano stipulare — con le associazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative a livello territoriale, con le associazioni di rappresentanza, tutela ed assistenza delle cooperative, e i consorzi — convenzioni quadro su base territoriale, che devono essere validate dalle Regioni, per l'inserimento di lavoratori con disabilità in cooperative sociali alle quali i datori di lavoro privati conferiscono commesse di lavoro¹³⁴.

Questo tipo di convenzioni presentano per le imprese l'indubbio vantaggio di far rientrare i lavoratori portatori di disabilità, inseriti attraverso loro, nella quota di riserva, senza dover tuttavia procedere ad una loro assunzione allo scadere della convenzione, come invece accade nel caso delle convenzioni ex articolo 12.

Ciò ha tuttavia inevitabili risvolti negativi in termini di inserimento lavorativo dei disabili, aggravato dalla circostanza che, in assenza di esplicita previsione normativa, il disabile potrebbe essere inserito nella compagine della cooperativa sociale anche con assunzioni non a tempo indeterminato. Circostanza che aveva condotto il legislatore ad abrogare la disposizione, per poi tuttavia tornare a ripristinarla.

È interessante notare che anche la disciplina in materia di convenzioni oggi vigente — frutto di una serie di interventi stratificatisi nel tempo — ha suscitato qualche dubbio interpretativo. Il riferimento è allo specifico richiamo delle convenzioni di cui all'articolo 11 per l'avviamento nominativo dei disabili psichici¹³⁵. Dal dato letterale della disposizione sembrerebbe infatti che lo strumento delle convenzioni ex articolo 11 sia l'unico canale di accesso al collocamento mirato per i disabili psichici. Questa chiave di lettura consentirebbe una potenziale elusione dell'obbligo di assunzione datoriale di tale categoria di disabili.

Se infatti è vero il datore di lavoro è tenuto a rispettare la quota di riserva, è altrettanto vero che non ha alcun obbligo a stipulare una convenzione.

¹³⁴ Convenzioni ex articolo 14, comma 1, decreto legislativo n. 276/2003.

¹³⁵ Articolo 9, comma 4, legge n. 68/1999.

Merita infine di essere evidenziato che, solo recentemente, è diventata operativa la Banca dati politiche attive e passive del lavoro prevista dall'articolo 9 della legge n. 68/1999¹³⁶. Un importante strumento per razionalizzare la raccolta sistematica dei dati disponibili sul collocamento mirato, semplificare gli adempimenti, rafforzare i controlli, nonché migliorare il monitoraggio e la valutazione degli interventi del sistema del collocamento mirato. Grazie a tale banca dati sarà dunque possibile una raccolta sistematica dei dati che mette in rete tutti gli attori (datori di lavoro, INPS, INAIL, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano). Nello specifico, con il decreto del 29 dicembre 2021 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, sono stati individuati: i dati e le informazioni oggetto della banca dati; le trasmissioni e le comunicazioni cui sono tenuti i datori di lavoro obbligati, nonché gli adempimenti e gli oneri spettanti agli enti competenti; le norme riguardanti il trattamento e all'accessibilità delle informazioni contenute nella banca dati; le disposizioni applicabili in tema di trasparenza del trattamento, esercizio dei diritti da parte degli interessati e tempi di conservazione dei dati¹³⁷.

3.1.4 Gli accomodamenti ragionevoli

Un aspetto nevralgico dell'avviamento al lavoro delle persone in condizioni di disabilità è la tematica degli accomodamenti ragionevoli.

Nello specifico, per consentire alle persone con disabilità di accedere a un lavoro, e garantirgli di svolgerlo in piena eguaglianza con gli altri lavoratori, l'articolo 3, comma 3-bis, del decreto legislativo n. 216/2003 ha inserito nell'ordinamento italiano l'obbligo dei datori di lavoro pubblici e privati di adottare accomodamenti ragionevoli, come definiti dall'articolo 5 della direttiva 78/2000/CE¹³⁸.

Si ricorda che tale disposizione stabilisce che, per garantire il rispetto del principio della parità di trattamento delle persone affette da disabilità, siano previste soluzioni ragionevoli. Precisamente il datore di lavoro è obbligato ad adottare provvedimenti appropriati, in funzione delle esigenze delle situazioni concrete, per consentire ai portatori di disabilità di accedere ad un lavoro, di svolgerlo o di avere una promozione o perché possano ricevere una formazione, a meno che tali provvedimenti richiedano da parte del datore di lavoro un onere finanziario sproporzionato. Tale soluzione non è sproporzionata allorché l'onere è compensato in modo sufficiente da misure esistenti nel quadro della politica dello Stato membro a favore delle persone con disabilità.

Una disposizione definita da alcuni commentatori di "tenore generico e, a tratti, ambiguo"¹³⁹. La stessa dottrina, tuttavia, evidenzia che a chiarire meglio il significato e la portata degli accomodamenti ragionevoli siano gli stessi considerando (n. 20 e n. 21) del preambolo della direttiva 78/2000/CE, secondo cui per determinare se le misure che diano luogo a oneri finanziari sproporzionati, è necessario tener conto: dei costi finanziari o di altro tipo che esse comportano, delle risorse finanziarie dell'impresa e della possibilità di ottenere fondi pubblici o altre sovvenzioni.

Si osserva però che solo a seguito della condanna inflitta all'Italia dalla Corte di giustizia dell'Unione europea¹⁴⁰ per insufficiente trasposizione del richiamato articolo 5 della direttiva 78/2000/CE¹⁴¹, è stato imposto ai datori pubblici e privati di adottare accomodamenti ragionevoli.

¹³⁶ Al comma 6-bis inserito dall'articolo 8 del decreto legislativo n. 151/2015.

¹³⁷ Decreto del 29 dicembre 2021 pubblicato nella G.U. n. 45 del 23 febbraio 2022.

¹³⁸ In riferimento è all'articolo 3, comma 3-bis, del decreto legislativo n. 216/2003 come modificato dall'articolo 9, comma 4-ter, legge n. 99/2013.

¹³⁹ Bruzzone, 2016.

¹⁴⁰ Sentenza 4 luglio 2013, causa C-312/1114.

¹⁴¹ Pastore 2016.

Questi ultimi possono essere definiti quali specifiche misure volte ad adattare l'ambiente di lavoro in funzione delle esigenze della persona con disabilità, e funzionali alla prosecuzione del rapporto di lavoro. Sono dunque adattamenti ragionevoli gli interventi strutturali, quali ad esempio la sostituzione di macchinari, la ristrutturazione edile degli ambienti di lavoro, l'applicazione degli aspetti ergonomici della postazione, la fornitura di mezzi che riducano l'intensità degli sforzi fisici richiesti. Ma anche misure di carattere organizzativo, come la riarticolazione dell'orario di lavoro, la redistribuzione delle mansioni, le politiche formative.

L'unico limite esplicito che il legislatore ha previsto è che tali misure non richiedano da parte del datore di lavoro un onere finanziario sproporzionato. Difatti, come evidenziato da autorevole dottrina, l'articolo 3, comma 3-bis, del decreto legislativo n. 216/2003 non individua, neanche in via esemplificativa, il contenuto dei ragionevoli adattamenti ricadenti nella sfera dell'obbligo gravante sul datore di lavoro¹⁴².

La formula utilizzata nella disposizione è ampia e di difficile traduzione sul piano esecutivo, assegnando così al datore di lavoro prima, ed eventualmente al giudice dopo, il difficile compito di individuare la condotta da tenersi¹⁴³. La stessa dottrina non ha mancato di evidenziare che nella giurisprudenza in tema di accomodamenti ragionevoli per i lavoratori con disabilità sia rinvenibile un'incertezza interpretativa. Ciò è evidente in due recenti sentenze della Corte di Cassazione, le quali, pur in presenza di comuni presupposti, pervengono a conclusioni opposte e discordanti, a seguito del differente peso attribuito alle verifiche e alle eventuali modifiche organizzative che il datore di lavoro avrebbe dovuto effettuare prima di intimare il licenziamento¹⁴⁴.

Tuttavia, alcuni commentatori ritengono che l'utilizzo di una formula aperta sia una scelta opportuna, perché aprirebbe la nozione di ragionevoli adattamenti alle non predeterminabili esigenze concrete di protezione delle persone con disabilità¹⁴⁵. Non sembra quindi peregrino affermare che il rifiuto del datore di lavoro di porre in essere un accomodamento ragionevole, ove non determini un onere sproporzionato ed eccessivo, configuri un comportamento discriminatorio¹⁴⁶. D'altra parte, la *ratio* dell'articolo 3, comma 3-bis, del decreto legislativo n. 216 /2003 è antisdiscriminatoria, essendo ispirata ai principi di eguaglianza sostanziale e di parità di trattamento del lavoratore con disabilità.

Occorre altresì evidenziare, riguardo all'onere finanziario sproporzionato, che la legge n. 68/1999 prevede che il Fondo regionale per l'occupazione dei disabili eroghi anche contributi per il rimborso parziale delle spese necessarie all'adozione di accomodamenti ragionevoli in favore dei lavoratori con riduzione della capacità lavorativa superiore al 50 per cento, incluso l'apprestamento di tecnologie di telelavoro o la rimozione delle barriere architettoniche, nonché per istituire il responsabile dell'inserimento lavorativo nei luoghi di lavoro.

Per completezza si segnala che i giudizi civili avverso gli atti e i comportamenti discriminatori ai sensi del decreto legislativo n. 216/2003 sono regolati dal rito sommario di cognizione, caratterizzato secondo la dottrina da vantaggi per il ricorrente in tema di oneri probatori, dalla proponibilità senza l'ausilio del difensore¹⁴⁷.

¹⁴² Giubboni 2015.

¹⁴³ De Falco 2021.

¹⁴⁴ Cass. civ., 23 febbraio 2021, n. 4896 e Cass. civ., 9 marzo 2021, n. 6497.

¹⁴⁵ Giubboni 2015.

¹⁴⁶ Lambertucci 2016; Giubboni 2015.

¹⁴⁷ Scacco 2016.

Inoltre ogni accertamento di atti o comportamenti discriminatori posti in essere da imprese alle quali siano stati accordati benefici ai sensi delle leggi vigenti dello Stato o delle Regioni, ovvero che abbiano stipulato contratti di appalto attinenti all'esecuzione di opere pubbliche, di servizi o di forniture, determina la revoca del beneficio, e, nei casi più gravi, l'esclusione del responsabile per due anni da qualsiasi ulteriore concessione di agevolazioni finanziarie o creditizie, ovvero da qualsiasi appalto¹⁴⁸.

3.1.5 Promozione e conservazione dell'occupazione

Al fine di realizzare una concreta promozione dell'inserimento o della conservazione dell'occupazione lavorativa delle persone con disabilità, molti paesi europei, tra cui l'Italia, adottano strumenti di politica attiva incentivante¹⁴⁹.

Nel contesto nazionale, all'interno della legge n. 68/1999 sono riportate disposizioni incentivanti e promozionali del collocamento mirato. A riguardo, è essenziale notare che, nell'ottica del ricentralismo delle competenze in materia di collocamento, si contestualizzano anche le modifiche apportate con la riforma del 2015 alla legge n. 68/1999 in materia di incentivi alle assunzioni¹⁵⁰.

Nello specifico, il decreto legislativo n. 151/2015 anche in attuazione dell'articolo 33 del Regolamento UE n. 651/2014 sugli aiuti di Stato, è intervenuto positivamente sulla disciplina degli incentivi alle assunzioni dei lavoratori affetti da disabilità, nonché sul funzionamento del Fondo per il diritto al lavoro dei disabili (riquadro 6)¹⁵¹. Infatti, le risorse del Fondo finanziano, a decorrere dal 1° gennaio 2016, la corresponsione da parte dell'INPS di incentivi ai datori di lavoro che effettuino determinate assunzioni di lavoratori con disabilità.

► Riquadro 6. Le risorse del fondo per il diritto al lavoro dei disabili

Con il decreto interministeriale del 26 settembre 2022 (pubblicato il 14 novembre 2022 nella G.U. n. 266) sono stati attribuiti all'INPS 54.304.698 euro, a valere sul Fondo per il diritto al lavoro dei disabili, per le assunzioni relative all'anno 2022. Le risorse vanno a incrementare quelle già previste per l'annualità 2022 dall'originario decreto interministeriale 24 febbraio 2016, pari a 20 milioni di euro, nonché quelle previste dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 21 novembre 2019, pari a euro 1.915.742. Di conseguenza, per l'annualità 2022, il Fondo ha disposto complessivamente di 76.220.440 euro.

Si ricorda che affluiscono al fondo anche i contributi esonerativi versati dai datori di lavoro privati e dagli enti pubblici economici che autocertificano l'esonero dall'obbligo di assunzione per quanto concerne i lavoratori impegnati in lavorazioni a rischio elevato che comportano il pagamento di un tasso di premio INAIL pari o superiore al 60 per mille.

All'incremento del fondo possono partecipare dal 2020 anche soggetti privati attraverso versamenti a titolo spontaneo e solidale.

È stato in tal modo superato il sistema che prevedeva il riparto annuale dei fondi da parte dello Stato a favore delle Regioni e la successiva erogazione dei medesimi dalle Regioni a favore dei datori di lavoro, sulla base delle assunzioni effettuate l'anno precedente.

¹⁴⁸ Articolo 44, comma 11, decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286.

¹⁴⁹ Per esempio: Svezia, Irlanda, Germania, Portogallo.

¹⁵⁰ Sartori 2016; Tassaroli 2016.

¹⁵¹ Chiarimenti e indicazioni operative sono state fornite dall'INPS con la circolare n. 99 del 13 giugno 2016.

L'incentivo va dal 35 per cento al 70 per cento della retribuzione, e viene corrisposto con una procedura telematica realizzata dall'INPS. La misura e la durata del beneficio variano in base alle caratteristiche del lavoratore assunto e del rapporto di lavoro instaurato. È riconosciuto a tutti i datori di lavoro privati, soggetti o meno all'obbligo di assunzione di cui alla legge n. 68/1999, a prescindere dalla circostanza che abbiano o meno la natura di imprenditore. Esso, peraltro, è stato esteso anche ai datori di lavoro privati e agli enti pubblici economici che, pur non essendo soggetti agli obblighi di cui alla legge n. 68/1999, decidano di assumere lavoratori con disabilità.

Le categorie di lavoratori che, se assunti, permettono ai datori di lavoro di fruire di tale incentivo sono:

- lavoratori con disabilità che abbiano una riduzione della capacità lavorativa superiore al 79 per cento, o minorazioni ascritte dalla 1° alla 3° categoria di cui alle tabelle del Testo unico delle norme in materia di pensioni di guerra;
- lavoratori disabili che abbiano una riduzione della capacità lavorativa compresa tra il 67 per cento e il 79 per cento o minorazioni ascritte dalla 4° alla 6° categoria di cui alle tabelle del Testo unico delle norme in materia di pensioni di guerra;
- lavoratori con disabilità intellettiva e psichica che comporti una riduzione della capacità lavorativa superiore al 45 per cento.

Il nuovo meccanismo di incentivo, centralizzato nell'ambito della gestione finanziaria INPS, si è rivelato più efficiente rispetto al precedente che, solitamente, determinava la permanenza di ingenti residui di cassa. Ciò emerge chiaramente dal monitoraggio periodico dell'andamento della spesa relativa alle predette erogazioni¹⁵². Non sembra dunque peregrino concludere che il fondo ha assunto una rilevanza crescente quale strumento di incentivazione all'assunzione di lavoratori con disabilità, specie se in particolari condizioni di gravità. Un risultato positivo che non è sfuggito a quell'orientamento dottrinale che intravede nell'intervento di razionalizzazione e semplificazione operato dal decreto legislativo n. 151/2015¹⁵³ un netto rafforzamento dei «[...] tratti promozionali e di personalizzazione del servizio della normativa, limando gli aspetti vincolistici»¹⁵⁴.

Di indubbio rilievo è altresì la previsione nella legge n. 68/1999 del Fondo regionale per l'occupazione dei disabili, da destinare al finanziamento dei programmi regionali di inserimento lavorativo e dei relativi servizi.

Le modalità di funzionamento e gli organi amministrativi del fondo sono determinati con legge regionale, in modo però che sia assicurata una rappresentanza paritetica dei lavoratori, dei datori di lavoro e delle persone con disabilità.

Al fondo sono destinati gli importi derivanti delle sanzioni amministrative in violazione degli obblighi di assunzione, i contributi versati in caso di esonero parziale dell'obbligo di assunzione nonché il contributo di fondazioni, enti di natura privata e soggetti comunque interessati¹⁵⁵.

¹⁵² Si veda il contributo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, legge 68 ed oltre. Lavoro e inserimento delle persone con disabilità, inserito nel XXII Rapporto mercato del lavoro e contrattazione collettiva del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro.

¹⁵³ Garofalo, 2016.

¹⁵⁴ Corti e Sartori 2016; *contra* Casano 2017.

¹⁵⁵ Vedasi capitolo II, paragrafo 4.1.

Nello specifico, il fondo eroga:

1. contributi agli enti che svolgano attività rivolta al sostegno e all'integrazione lavorativa dei disabili;
2. 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 per cento, incluso 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 per istituire il responsabile dell'inserimento lavorativo nei luoghi di lavoro;
3. ogni altra provvidenza in attuazione delle finalità delle disposizioni della legge n. 68/1999.

Altrettanto meritevole di rilievo è il riconoscimento del già menzionato rimborso da parte dell'INAIL del 60 per cento della retribuzione corrisposta alla persona con disabilità da lavoro, qualora vi fossero progetti personalizzati mirati alla conservazione del posto di lavoro.

Precisamente, con la legge di bilancio 2019 è stata introdotta la previsione che la retribuzione corrisposta dal datore di lavoro alla persona con disabilità da lavoro destinataria di un progetto di reinserimento mirato alla conservazione del posto di lavoro, sia rimborsata dall'INAIL al datore nella misura del 60 per cento di quanto effettivamente corrisposto¹⁵⁶.

La legge di bilancio 2019 ha difatti ampliato l'incentivo già introdotto dalla legge n. 190/2014, al fine di facilitare il reinserimento dei lavoratori divenuti disabili in attività di lavoro, presso la stessa azienda in cui svolgeva un'attività lavorativa al tempo in cui si è verificato l'infortunio o si è contratta la malattia professionale che l'hanno portato alla disabilità.

È stato però precisato che le retribuzioni rimborsabili sono quelle corrisposte dalla data di manifestazione della volontà, da parte del datore di lavoro e del lavoratore, di attivare il progetto, e sino alla realizzazione degli interventi in esso individuati e, comunque, per un periodo non superiore ad un anno. Inoltre, qualora gli interventi individuati nell'ambito del progetto di reinserimento lavorativo personalizzato non siano attuati per immotivato unilaterale recesso del datore di lavoro, quest'ultimo è tenuto a restituire all'INAIL l'intero importo del rimborso.

Indicazioni di dettaglio, in merito al beneficio, sono state fornite dall'INAIL con la circolare n. 6 del 26 febbraio 2019. È stato ad esempio chiarito che il rimborso può essere riconosciuto al datore di lavoro esclusivamente con riferimento a progetti per la conservazione del posto di lavoro, e non è applicabile al caso della nuova occupazione di un disabile da lavoro rimasto inoccupato. In tal senso, secondo l'INAIL, depone la previsione che il destinatario del progetto di reinserimento debba essere un soggetto che, alla cessazione dello stato di inabilità temporanea assoluta, non possa attendere al lavoro senza la realizzazione degli interventi individuati nell'ambito del progetto stesso. È stato altresì precisato che le retribuzioni rimborsabili sono soltanto quelle corrisposte per periodi lavorativi successivi al 1° gennaio 2019, data di entrata in vigore della disposizione in oggetto.

Evidenziato anche che il rimborso è riconosciuto ai datori di lavoro che occupano alle proprie dipendenze soggetti i quali, indipendentemente dalla tipologia contrattuale, svolgono un'attività lavorativa nell'ambito della propria organizzazione¹⁵⁷. Pertanto, i lavoratori autonomi, ancorché ricompresi tra i destinatari degli interventi di reinserimento lavorativo, non rientrano tra i beneficiari del rimborso del 60 per cento della retribuzione.

¹⁵⁶ Legge n. 145/2018. Si tratta di un concorso al finanziamento dell'assegno di ricollocazione, in base alla complessa procedura coordinata da ANPAL, nella misura del 60 per cento rispetto alla spesa erogata dal Ministero in favore delle persone con disabilità da lavoro in cerca di occupazione, assumendo a riferimento l'articolo 31 del regolamento UE n. 651/2014, che fissa il limite massimo del 60 per cento dei costi ammissibili per la formazione destinata a lavoratori con disabilità.

¹⁵⁷ Ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 81/2008.

Al fine di ottenere il rimborso il datore di lavoro interessato dovrà trasmettere le buste paga della retribuzione, corrisposta al lavoratore, dal giorno in cui sia il lavoratore che il datore hanno espresso la volontà di attivare il progetto, fino alla realizzazione concreta degli interventi.

Ad ultimo, al momento in cui si scrive, istruzioni operative sulle modalità di rimborso del 60 per cento della retribuzione corrisposta a persone con disabilità da lavoro destinatarie di un progetto di reinserimento per la conservazione del posto di lavoro sono state fornite dall'INAIL con la nota del 22 luglio 2020.

Infine, si segnala che durante l'emergenza causata dalla pandemia da COVID-19, per dare attuazione alle politiche per l'inclusione, l'accessibilità e il sostegno a favore delle persone con disabilità, è stato istituito il Fondo per l'inclusione delle persone con disabilità dal decreto Sostegno¹⁵⁸. Con una dotazione di 100 milioni di euro per il 2021 e di 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2022 e 2023 ad opera della legge di stabilità 2022¹⁵⁹.

Sono stati demandati ad uno o più decreti l'individuazione degli interventi e la fissazione dei criteri e delle modalità per l'utilizzazione delle risorse del Fondo allo scopo di finanziare specifici progetti che interesseranno i seguenti ambiti di intervento: promozione e realizzazione di infrastrutture, anche digitali, per le politiche di inclusione delle persone con disabilità, anche destinate ad attività ludico-sportive; inclusione lavorativa e sportiva, nonché per il turismo accessibile per le persone con disabilità. A tal proposito, il Ministro della disabilità ha emanato un decreto¹⁶⁰ recante il riparto e le modalità per l'utilizzazione delle risorse del Fondo per l'inclusione delle persone con disabilità. Il riparto è di 50 milioni di euro per l'anno 2022 e 50 milioni per l'anno 2023 a favore delle Regioni e Province autonome che presentano le richieste di finanziamento.

Ulteriore misura di politica attiva, introdotta dall'articolo 23 del decreto legislativo n. 150/2015 attuativo del Jobs Act, è l'assegno di ricollocazione, consistente in una somma di denaro spendibile al fine di ottenere un servizio di assistenza intensiva nella ricerca di lavoro presso i centri per l'impiego, le agenzie per il lavoro o i consulenti del lavoro. La scelta del centro per l'impiego o dell'operatore accreditato è riservata al disoccupato titolare dell'assegno di ricollocazione, che ha dunque la libertà di scegliere il soggetto da cui ottenere il servizio alla ricollocazione.

Il servizio deve essere richiesto, tramite domanda inoltrata telematicamente attraverso il portale ANPAL ma anche presso i centri per l'impiego o gli enti di patronati, dal disoccupato entro due mesi dalla data di rilascio dell'assegno, a pena di decadenza dallo stato di disoccupazione e dalla prestazione a sostegno del reddito, e ha una durata di sei mesi, prorogabile per altri sei nel caso non sia stato consumato l'intero ammontare dell'assegno.

L'assegno di ricollocazione non concorre alla formazione del reddito complessivo ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e non è assoggettato a contribuzione previdenziale e assistenziale.

In prima applicazione questa misura era rivolta esclusivamente ai disoccupati percettori di Nuova prestazione di assicurazione sociale per l'impiego (NASPI) da almeno quattro mesi; in seguito, è stata estesa a diverse altre categorie. Ad oggi possono usufruire dell'assegno di ricollocazione:

- i beneficiari di un trattamento della Cassa integrazione guadagni straordinaria (CIGS) che abbiano sottoscritto un accordo preliminare di ricollocazione per riorganizzazione aziendale e crisi;
- i beneficiari del reddito di cittadinanza che hanno sottoscritto il Patto per il lavoro;

¹⁵⁸ Dall'articolo 34 del decreto-legge n. 41/2021 convertito nella legge n. 69/2021.

¹⁵⁹ Articolo 1, comma 183, legge n. 234/2021.

¹⁶⁰ Decreto del 29 luglio 2022, pubblicato nella G.U. n. 237 del 10 ottobre 2022.

- con riferimento al 2021 i lavoratori disoccupati che percepiscono i seguenti ammortizzatori sociali: Cassa integrazione guadagni finalizzata alla ricollocazione; Cassa integrazione per cessata attività; NASPI o Indennità di disoccupazione per i collaboratori (Dis-Coll) da almeno quattro mesi.

La legge di bilancio 2019 ha previsto che, a decorrere a decorrere dal 1° gennaio 2019, l'INAIL concorra al finanziamento dell'assegno di ricollocazione rilasciato alle persone con disabilità da lavoro in cerca di occupazione in misura pari al 60 per cento dei relativi oneri trasferendo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali le risorse destinate al predetto concorso¹⁶¹. Le modalità di finanziamento sono state definite con il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali del 30 settembre 2021¹⁶².

3.1.6 Il reinserimento lavorativo delle persone con disabilità da lavoro

Per chi ha subito un infortunio sul lavoro o soffre le conseguenze di una malattia professionale, trovare un lavoro adeguato alle proprie caratteristiche individuali è fondamentale per il reinserimento, oltre che lavorativo, anche psico-sociale.

Con la legge n. 190/2014 (legge di stabilità 2015), l'INAIL è stato investito nuove funzioni in materia di reinserimento e di integrazione lavorativa delle persone con disabilità da lavoro¹⁶³.

Tale disposizione è finalizzata ad accompagnare il lavoratore, che abbia subito un infortunio o contratto una malattia professionale, nella fase del reinserimento lavorativo tramite progetti personalizzati, mirati alla conservazione del posto di lavoro o alla ricerca di nuova occupazione. L'intervento dell'Istituto si configura, altresì, come una misura di sostegno al datore di lavoro per l'adempimento, dell'obbligo di adozione di accomodamenti ragionevoli, a favore delle persone con disabilità da lavoro, introdotto dal legislatore nazionale ai sensi dell'articolo 3, comma 3-bis, del decreto legislativo n. 216/2003, che ha recepito l'articolo 5 della Direttiva 2000/78/CE.

In attuazione della citata disposizione, l'INAIL ha approvato il Regolamento per il reinserimento e l'integrazione lavorativa delle persone con disabilità da lavoro (denominato di seguito Regolamento), che ha disciplinato gli interventi volti alla conservazione del posto di lavoro, prioritariamente con la stessa mansione, o con una mansione diversa rispetto a quella cui l'assicurato interessato era adibito prima dell'evento lesivo.

Il contenuto del predetto regolamento è stato oggetto di chiarimenti da parte dello stesso istituto assicuratore che ne ha illustrato nel dettaglio: l'ambito di applicazione, le finalità, le modalità operative per l'attivazione degli interventi, i requisiti di cui deve essere in possesso il titolare dell'impresa, la natura e le caratteristiche degli stessi interventi¹⁶⁴.

L'INAIL ha altresì ritenuto opportuno, ampliare il raggio d'azione del Regolamento, estendendo le misure in esso previste anche alle nuove assunzioni¹⁶⁵.

¹⁶¹ Legge n. 145/2018, articolo 1, comma 533.

¹⁶² Pubblicato nella G.U. n. 297 del 15 dicembre 2021.

¹⁶³ In particolare, sono attribuite all'INAIL "(...) competenze in materia di reinserimento e di integrazione lavorativa delle persone con disabilità da lavoro, da realizzare con progetti personalizzati mirati alla conservazione del posto di lavoro o alla ricerca di nuova occupazione, con interventi formativi di riqualificazione professionale, con progetti per il superamento e per l'abbattimento delle barriere architettoniche nei luoghi di lavoro, con interventi di adeguamento e di adattamento delle postazioni di lavoro. L'attuazione delle disposizioni di cui al presente comma è a carico del bilancio dell'INAIL, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica".

¹⁶⁴ Circolare n. 51 del 30 dicembre 2016.

¹⁶⁵ Con la circolare n. 30 del 25 luglio 2017.

Tuttavia, le competenze conferite all'Istituto con riferimento alla ricerca di nuova occupazione in favore delle persone con disabilità da lavoro sono condizionate dall'attività di diretta competenza di altri soggetti istituzionali¹⁶⁶. Pertanto, in attesa che fosse data piena attuazione delle disposizioni in materia di politiche attive del lavoro e servizi per il lavoro, l'INAIL ha ritenuto necessario attivare, in via sperimentale, misure a sostegno dell'inserimento lavorativo in nuova occupazione, solo laddove sussistesse l'incontro tra domanda da parte della persona con disabilità da lavoro e offerta di lavoro da parte di un datore di lavoro.

Precisamente l'INAIL — al fine di garantire alle persone con disabilità da lavoro, anche in caso di nuova occupazione, lo stesso sostegno per l'inserimento e l'integrazione lavorativa previsto in caso di conservazione del posto di lavoro — ha stabilito che le disposizioni previste dal Regolamento si applichino anche nei casi in cui un datore di lavoro offra una nuova occupazione per lo svolgimento di un'attività lavorativa, non necessariamente soggetta a obbligo assicurativo INAIL.

L'Istituto ha altresì precisato che le disposizioni in parola si applichino solo se l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro, in relazione a una nuova occupazione, si realizzi nell'ambito di un contratto di lavoro subordinato o parasubordinato.

Pertanto, diversamente da quanto previsto in caso di conservazione del posto di lavoro, il lavoro di tipo autonomo è stato escluso. In relazione, invece, alle tipologie di contratto, l'INAIL ha puntualizzato che, mentre non si ravvisano problemi di applicabilità per i contratti di lavoro a tempo indeterminato, per quanto invece concerne quelli a tempo determinato o flessibili, è necessario effettuare, caso per caso, una valutazione costi/benefici, che tenga conto delle diverse tipologie di interventi da realizzare in funzione dell'inserimento in nuova occupazione, in relazione alla durata del rapporto di lavoro.

Allo scopo di semplificare il procedimento di attivazione dei progetti di reinserimento lavorativo delle persone con disabilità da lavoro, nonché per facilitare l'accesso dei datori di lavoro alle misure di sostegno predisposte dall'INAIL, sono state apportate dall'Istituto delle modifiche al Regolamento, fornendo anche opportune istruzioni operative¹⁶⁷.

Novità in tema di reinserimento lavorativo delle persone con disabilità da lavoro sono state apportate dalla legge di bilancio 2019¹⁶⁸. Nel dettaglio, è stata introdotta una nuova misura di sostegno al reinserimento lavorativo, attraverso la previsione che la retribuzione corrisposta dal datore di lavoro alla persona con disabilità da lavoro destinataria di un progetto di reinserimento mirato alla conservazione del posto di lavoro, sia rimborsata dall'INAIL al datore nella misura del 60 per cento di quanto effettivamente corrisposto¹⁶⁹. Un'ulteriore novità concerne la previsione che i progetti di reinserimento possano essere proposti dai datori di lavoro e approvati dall'INAIL.

3.1.7 Le prospettive di impiego del lavoro da remoto e del lavoro digitale

Gli ultimi anni sono stati segnati da significativi cambiamenti nel mondo del lavoro, incentrati soprattutto sull'uso delle tecnologie, mediante le nuove forme di organizzazione del lavoro (smart working, telelavoro).

La trasformazione digitale del mondo del lavoro non può che avere un impatto positivo sull'inclusione delle persone con disabilità, soprattutto motoria e sensoriale.

¹⁶⁶ A seguito della redistribuzione delle competenze ad opera dei decreti legislativi n. 151/2015 e 150/2015.

¹⁶⁷ Le modifiche al Regolamento sono state apportate con la determinazione presidenziale INAIL del 19 dicembre 2018 n. 527. Chiarimenti in merito sono stati forniti con la circolare n. 6 del 26 febbraio 2019.

¹⁶⁸ Legge n. 145/2018.

¹⁶⁹ Vedasi, in questo capitolo, paragrafo 4.

Il riferimento è in primis al lavoro agile (dall'inglese *smart working*) — definito e disciplinato dalle disposizioni della legge n. 81/2017 come una modalità di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato.

Lo smart working è stato fin dalla sua istituzione considerato come lo strumento ideale di conciliazione di vita personale e lavoro per tutti i lavoratori, e ancor di più per le persone svantaggiate o disabili¹⁷⁰, per le quali è divenuto uno strumento grazie al quale è possibile rimuovere ostacoli significativi al lavoro (p.e. pendolarismo, ambienti di lavoro inadeguati).

In tal senso, parte della dottrina lo ha anche definito *“una nuova e interessante declinazione della regola degli accomodamenti ragionevoli”*¹⁷¹. Ne consegue che il rifiuto del datore di lavoro di concedere l'utilizzo di tale modalità organizzativa di lavoro al lavoratore con disabilità che la richieda, ove non determini un onere sproporzionato ed eccessivo, configuri un comportamento discriminatorio con le conseguenze sopra analizzate (Scacco 2016)¹⁷².

Nello scenario pandemico, si è assistito ad una *mutata ratio* di impiego del lavoro agile che, da strumento innovativo di welfare aziendale per l'incremento della produttività ed il migliore equilibrio vita-lavoro, è diventato la modalità preferenziale se non obbligatoria, di svolgimento del lavoro subordinato, nei limiti di compatibilità con il tipo di attività svolta, al fine di evitare al massimo il rischio del contagio¹⁷³.

Non meraviglia dunque che il nuovo slancio di impiego dell'istituto nel periodo pandemico abbia agevolato l'utilizzo dello strumento — talvolta obbligatoriamente — a favore dei soggetti più vulnerabili, ora anche più fragili, innestando nella disciplina generale anche nuove e più specifiche disposizioni, seppur temporanee, per i lavoratori con disabilità.

Dunque, di tenore prospettico, più che critico, sono le disposizioni relative all'impiego del lavoro agile in cui è più facile intravedere nuove opportunità, se non altro per l'attenzione che tale istituto pare aver finalmente attirato da parte del mondo del lavoro e dell'impresa¹⁷⁴.

Precisamente, durante il periodo emergenziale è stato consentito il ricorso allo svolgimento dell'attività lavorativa in modalità agile in forma “semplificata”, disponendo sia la sospensione dell'obbligo dell'accordo individuale (ex articolo 18, legge n. 81/2017) — attribuendo in tal modo al datore di lavoro il potere di disporre unilateralmente l'impiego del lavoro agile — sia l'ottemperanza degli obblighi di informativa (di cui all'articolo 22 della legge n. 81/2017) in via telematica, anche ricorrendo al documento predisposto da INAIL e liberamente reperibile sulla pagina web dell'Istituto.

Con specifico riferimento ai soggetti fragili (e tra questi anche le persone portatrici di disabilità), il legislatore ha previsto che fino al 30 giugno 2023 essi abbiano diritto a svolgere la prestazione lavorativa in modalità agile, anche attraverso l'adibizione a diversa mansione compresa nella medesima categoria o area di inquadramento, come definite dai contratti collettivi di lavoro vigenti, senza alcuna decurtazione della retribuzione in godimento. Resta ferma l'applicazione delle disposizioni dei relativi contratti collettivi nazionali di lavoro, ove più favorevoli¹⁷⁵.

¹⁷⁰ Bruzzone 2017; Marino Aimone 2017.

¹⁷¹ Fili 2020.

¹⁷² Vedasi capitolo II, paragrafo 5.

¹⁷³ Giuliani 2020.

¹⁷⁴ Caruso 2020; Ferrara 2020; Zoppoli 2020; Tinti 2020; Depalo e Giorgi, 2021; Basso e Formai 2021; Giuzio e Rizzica 2021.

¹⁷⁵ Articolo 9 decreto-legge 29 dicembre 2022 n. 198, convertito dalla legge 24 febbraio 2023 n. 14, recante disposizioni urgenti in materia di termini legislativi.

Su questa scorta, indicative sono state le primissime pronunce giudiziali che, in via sommaria o d'urgenza, hanno accordato il diritto allo svolgimento in modalità agile a lavoratori con disabilità o a lavoratori con a carico familiari affetti da disabilità¹⁷⁶.

Sempre in tema di lavoro agile svolto dai soggetti fragili, il decreto-legge n. 221/2021 (convertito nella legge n. 11/2022) ha previsto anche che con un decreto interministeriale siano individuate le patologie croniche con scarso compenso clinico e con particolare connotazione di gravità, in presenza delle quali, la prestazione lavorativa debba essere normalmente svolta in modalità agile, anche attraverso l'adibizione a diversa mansione ricompresa nella medesima categoria o area di inquadramento, come definite dai contratti vigenti, e specifiche attività di formazione professionale siano svolte da remoto. In attuazione di tale previsione è stato emanato, dal Ministro della salute di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e il Ministro per la pubblica amministrazione, il decreto del 4 febbraio 2022.

Al di là dell'impiego emergenziale, ciò che qui maggiormente rileva è la sua prospettata rinnovata funzione sociale e giuridica unitamente alla sua più originaria ed intima *ratio* di agevolazione della conciliazione vita-lavoro: un bene che, ove non garantito, finisce per costituire un vero e proprio ostacolo insormontabile per la persona portatrice di certe forme di disabilità.

D'altronde, lo stesso legislatore del 2017 lo aveva intuito, accordando ai lavoratori con disabilità il maggior vantaggio sulle tempistiche di preavviso per il recesso anticipato dall'accordo da parte del datore di lavoro, proprio in ragione della maggiore difficoltà per il lavoratore di riorganizzare i tempi di vita per le esigenze di cura¹⁷⁷. Eppure, se escludiamo le previsioni emergenziali, la cui durata è, *in re ipsa* limitata nel tempo, mancano al momento previsioni normative di lungo periodo in tal senso orientate.

D'altra parte, interventi normativi volti a riservare una priorità di accesso ad alcune categorie di lavoratori sono ravvisabili, in tempi abbastanza recenti. Il riferimento è alla legge di bilancio 2019 (Legge n. 145/2018) che ha previsto un'agevolazione per l'accesso al lavoro agile da parte di due particolari categorie di lavoratori, cioè le lavoratrici nei tre anni successivi alla conclusione del periodo di congedo di maternità ed i lavoratori con figli in condizioni di disabilità.

Dal canto suo, la contrattazione collettiva — che pur ha il merito di aver sperimentato tale istituto ancor prima dell'intervento legislativo, specialmente a livello aziendale — non pare aver contribuito marcatamente allo sviluppo di questa declinazione dell'istituto, se non attraverso disposizioni meramente descrittive e piuttosto generiche.

Tuttavia, prospettive positive sono rinvenibili nel Protocollo nazionale sul lavoro in modalità agile (di seguito Protocollo), sottoscritto il 7 dicembre 2021 dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e le Parti sociali,¹⁷⁸ con cui sono state fornite le linee di indirizzo volte a rappresentare un quadro di riferimento — integrativo alle disposizioni della legge n. 81/2017 — per la futura contrattazione collettiva in materia di lavoro agile, facilitandone l'accesso per i lavoratori in condizioni di fragilità e di disabilità, anche nella prospettiva di utilizzare tale modalità di lavoro come misura di accomodamento ragionevole. La contrattazione collettiva è stata, in questo caso, utilizzata quale leva di regolazione del ricorso ad una diversa modalità di resa della prestazione lavorativa, guardando oltre il periodo dell'emergenza sanitaria. La duplice dimensione spaziale

¹⁷⁶ In riferimento a lavoratori con disabilità si v. Tribunale di Grosseto, ordinanza ex articolo 700 del Codice di procedura civile, n. 203 del 23 aprile 2020. In riferimento invece ai lavoratori con a carico familiari affetti da disabilità si v. Tribunale di Bologna, n. 2759 del 23 aprile 2020 Tribunale di Roma, 20 giugno 2020 n. 12525; Tribunale di Roma, n. 5961 del 21 gennaio 2021.

¹⁷⁷ Comma 2, articolo 19, legge n. 81/2017.

¹⁷⁸ CGIL, CISL, UIL, UGL, Confsal, CISAL, USB, Confindustria, Confapi, Confcommercio, Confesercenti, Confartigianato, CNA, Casartigiani, Alleanza cooperative, Confagricoltura, Coldiretti, CIA, Copagri, ABI, ANIA, Confprofessioni, Confservizi, Federdistribuzione, Confimi e Confetra.

del lavoro agile consente, infatti, al prestatore sia di conciliare la vita professionale con quella privata, sia di vivere le relazioni interpersonali all'interno dell'impresa. In tal senso, il requisito dell'alternanza è diretto a proteggere la persona con disabilità, impiegata in modalità agile, dai pericoli di emarginazione nell'ambito domestico.

I punti chiave del Protocollo si dipanano in 16 articoli di cui, con specifico riferimento ai soggetti fragili, il decimo riporta l'impegno assunto tra le parti con il Protocollo concernente, in linea di continuità con le scelte del legislatore nel contesto pandemico, di facilitare l'accesso al lavoro agile per i lavoratori in condizioni di fragilità e di disabilità, anche nella prospettiva di utilizzare tale modalità di lavoro come misura di accomodamento ragionevole.

Analoga ratio pare poi sottesa al più recente "Protocollo condiviso di aggiornamento delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2/COVID-19 negli ambienti di lavoro", siglato dal governo e dalle parti sociali¹⁷⁹ che, pur nel mutato contesto di affievolimento dell'emergenza, ha ribadito l'utilità dello strumento per contrastare la diffusione del contagio, soprattutto con riferimento ai lavoratori fragili. In questo senso, le parti sociali, in coerenza con l'attuale quadro del rischio di contagio, hanno manifestato l'auspicio che venga prorogata ulteriormente la possibilità di ricorrere alla modalità semplificata del periodo emergenziale¹⁸⁰. In risposta a tale richiesta, il legislatore, da un lato, ha reso strutturale la semplificazione degli obblighi di comunicazione attinenti ai lavoratori agili¹⁸¹, dall'altro ha prorogato fino al 30 giugno 2023 le previsioni riguardanti i lavoratori fragili¹⁸². D'altro canto, tra le ragioni poste alla base dell'istituzione¹⁸³ dell'Osservatorio nazionale bilaterale in materia di lavoro agile troviamo, ancora una volta, la tutela della fragilità.

Risvolti interessanti futuri sono dunque ravvisabili in termini tanto di occupazione quanto di tutela prevenzionistica delle persone con disabilità, patologie croniche o invalidanti: il lavoro agile può favorire la loro integrazione/reintegrazione nel mondo del lavoro e può garantire loro un ambiente di lavoro sano e sicuro, quale concreta attuazione del principio di precauzione per i soggetti fragili.

3.1.8 Le prospettive nel solco del Piano nazionale di ripresa e resilienza

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) rappresenta una enorme opportunità di programmazione e investimento in materia di politiche attive del lavoro e tutela della disabilità¹⁸⁴.

La Missione 5 del PNRR, soprattutto, programma una serie di interventi sulle politiche attive del lavoro e sulla formazione di occupati e disoccupati, con particolare attenzione ai soggetti vulnerabili, tra cui i disabili.

¹⁷⁹ Protocollo condiviso di aggiornamento delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2/COVID-19 negli ambienti di lavoro" del 30 giugno 2022, sottoscritto dal Ministro dell'economia, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, il Ministro dello sviluppo economico, il Ministro della salute e le parti sociali.

¹⁸⁰ Disciplinato dall'articolo 90, commi 3 e 4, decreto-legge n. 34/2020 convertito dalla legge n. 77/2020.

¹⁸¹ Legge 4 agosto 2022 n. 122 di conversione, con modificazioni, del decreto-legge n. 73/2022, con il quale è stato modificato l'articolo 23 della legge n. 81/2017; decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 149 del 22 agosto 2022; nota del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 26 agosto 2022; comunicato del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 9 dicembre 2022.

¹⁸² Articolo 9 decreto-legge n. 198/2022, convertito dalla legge n. 14/2023, recante disposizioni urgenti in materia di termini legislativi.

¹⁸³ Con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 57 del 4 aprile 2022.

¹⁸⁴ Il PNRR è stato presentato in nuova veste dal governo Draghi il 25 aprile 2021 e ufficialmente trasmesso alla Commissione europea il 30 aprile successivo.

In particolare, la Componente 1 (politiche per il lavoro) annuncia l'ampliamento delle misure di politica attiva del lavoro nell'ambito del nuovo "Programma nazionale per la garanzia occupabilità dei lavoratori (GOL)", finanziato con la legge di stabilità per il 2021¹⁸⁵. Il Programma è iscritto nel "Piano nazionale nuove competenze", che stabilisce la fissazione di standard di formazione per le attività di *upskilling* e *reskilling* a beneficio dei disoccupati censiti dai centri per l'impiego (CPI), nonché il rafforzamento del sistema della formazione professionale¹⁸⁶. Il programma GOL, in particolare, prevede un sistema di presa in carico dei disoccupati e delle persone in transizione occupazionale, anche percettori di misure di sostegno al reddito¹⁸⁷. Allo scopo di garantire l'efficacia del programma, saranno adottate misure che superino l'eccessiva eterogeneità dei servizi erogati a livello territoriale e l'integrazione in rete dei servizi territoriali. L'assetto del nuovo sistema lascia intendere una certa rispondenza alle esigenze delle persone con disabilità. I servizi pubblici dovranno infatti partire dalla profilazione della persona, permettendo la costruzione di percorsi personalizzati di riqualificazione delle competenze e di accompagnamento al lavoro, anche nell'ambito della transizione ecologica e digitale¹⁸⁸. Non a caso il Piano specifica che «attenzione specifica sarà dedicata all'inserimento lavorativo delle persone con disabilità» (Riforma 1.1: Politiche attive del lavoro e formazione). Difatti, almeno il 75 per cento dei beneficiari dovrà annoverare soggetti vulnerabili quali donne, persone con disabilità, NEET under 30, over 55 e disoccupati di lungo periodo¹⁸⁹. In aggiunta, saranno avviati progetti sperimentali dedicati alle forme di occupazione c.d. "protetta" o ai percorsi di accompagnamento dedicato, con il coinvolgimento degli enti del terzo settore, per persone con disabilità grave o per i disoccupati più fragili¹⁹⁰. Queste linee di indirizzo, centrate sulla creazione di percorsi personalizzati di accompagnamento al lavoro, sono in linea con diversi programmi già adottati da altri paesi europei.¹⁹¹

Per i lavoratori occupati, invece, è previsto il rifinanziamento del Fondo nuove competenze, che permette di convertire parte dell'orario di lavoro in attività di formazione, sulla base di accordi collettivi¹⁹². Il fondo potrebbe rappresentare un utile strumento per il mantenimento o per la rapida transizione occupazionale dei lavoratori più vulnerabili, come le persone con disabilità, maggiormente esposte al rischio di licenziamento, al cambio di mansioni o alla riduzione delle ore lavorative¹⁹³. Questo soprattutto alla luce delle mutate finalità del fondo, non più rivolto alle imprese in difficoltà ma a quelle impegnate in percorsi di transizione verde e digitale¹⁹⁴.

Sempre in tema di inserimento lavorativo dei soggetti con disabilità, la Componente 2 si pone l'obiettivo di promuovere l'autonomia delle persone con disabilità attraverso la fornitura di dispositivi informatici e il supporto per lo sviluppo delle competenze digitali per le persone disabili e vulnerabili, allo scopo di garantire la loro indipendenza economica e la riduzione delle barriere di accesso al mercato del lavoro attraverso soluzioni di *smart working* (Investimento 1.2:

¹⁸⁵ Articolo 1, comma 324, legge n. 178/2020.

¹⁸⁶ Il Piano nazionale nuove competenze è stato adottato ai sensi del decreto ministeriale del 14 dicembre 2021, pubblicato in GU n. 307 del 28 dicembre 2021.

¹⁸⁷ Il programma GOL è stato statuito dal decreto ministeriale del 5 novembre 2021 (GU n. 306 del 27 dicembre 2021). Ulteriori interventi di politica attiva nell'ambito del programma GOL, rivolte ai lavoratori in CIGS e ai lavoratori autonomi, sono stabilite all'articolo 1, commi 248, 251 e 252 della legge di bilancio per il 2022 (legge n. 234/2021).

¹⁸⁸ L'articolo 1, commi 249 e 250, della legge di bilancio per il 2022 (legge n. 234/2021) prevede la sottoscrizione di patti territoriali finalizzati a realizzare progetti formativi e di inserimento lavorativo nei settori della transizione ecologica e digitale.

¹⁸⁹ Silvestri, 2021.

¹⁹⁰ Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ANPAL, [Programma GOL. Garanzia di occupabilità dei lavoratori](#).

¹⁹¹ Austria, Paesi Bassi, Danimarca.

¹⁹² L'operatività del Fondo, con ulteriore dotazione finanziaria, è stata prorogata anche per l'anno 2023 (l. n. 14/2023).

¹⁹³ Giovannone 2021.

¹⁹⁴ Dapprima, la legge di conversione del "decreto fiscale" ha previsto la prioritaria erogazione delle risorse a beneficio dei datori di lavoro «che operano nei settori maggiormente interessati dalla transizione ecologica e digitale» (l. 17 dicembre 2021, n. 215). Il "Decreto energia" ha ampliato la platea delle aziende beneficiarie del Fondo nuove competenze a coloro che abbiano sottoscritto accordi di sviluppo per progetti di investimento strategico o che abbiano fatto ricorso al Fondo per il sostegno alla transizione industriale (articolo 24, decreto-legge n. 17/2022, convertito in legge n. 34/2022). Infine, il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze del 22 settembre 2022 ha rifinanziato il fondo per 1 miliardo di euro, orientandolo strutturalmente al finanziamento delle ore di formazione dei lavoratori impiegati nelle imprese che hanno avviato processi di transizione verde e digitale.

percorsi di autonomia per persone con disabilità). Lo sforzo del legislatore è dunque indirizzato ad incrementare l'occupabilità delle persone con disabilità sfruttando le opportunità offerte dalla transizione digitale nel contesto produttivo, sia in termini di nuove competenze richieste che di organizzazione flessibile del lavoro.

3.2 Politiche di protezione sociale

3.2.1 Sostegno al reddito e altre misure di protezione sociale

Nell'ordinamento italiano le condizioni di inabilità e di invalidità, in cui si trova un soggetto che non è in grado di esplicare — o esplicare parzialmente — un'attività di lavoro, danno luogo a una forma di tutela, riconosciuta ai lavoratori, a coloro che non sono lavoratori o sono lavoratori privi di requisiti assicurativi minimi. A seconda dei casi, tale tutela ha una natura diversa ed è connotata da differenti caratteristiche e strumenti applicativi.

In generale, si tratta di erogazioni di prestazioni economiche aventi la finalità di rimuovere lo stato di bisogno e di disagio economico in cui versa colui che non è in grado di esplicare, totalmente o parzialmente, un'attività lavorativa. Volendo citare alcuni dati ISTAT, nel 2017 il settore assistenziale ha erogato circa 23 miliardi di euro per un totale di 4,3 milioni di prestazioni. Nel settore previdenziale, invece, la spesa per persone con disabilità è stata di ben 14 miliardi, destinati al pagamento di 1,4 milioni di pensioni. Nel primo, rientrano le pensioni di invalidità civile (1,6 milioni di prestazioni) e le indennità di accompagnamento per invalidità civile (2,3 milioni di pensioni). Nel secondo rientrano invece assegni e invalidità previdenziali (1,2 milioni) e pensioni indennitarie (615mila). Sul totale delle prestazioni pensionistiche erogate in Italia nel 2017, il 24,9 per cento è stato destinato a persone con disabilità (per una spesa complessiva di 37,2 miliardi di euro), pari al 13 per cento della spesa complessiva per pensioni.

Per i lavoratori, l'invalidità è un evento costituzionalmente tutelato, a fondamento del diritto alla prestazione pensionistica. Si ricorda infatti che l'articolo 38, comma 2, della Costituzione ricolle ai lavoratori il diritto a vedersi assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità, vecchiaia e disoccupazione involontaria. Si tratta, in tal caso, di una tutela di natura previdenziale che ha, alla base, un'assicurazione obbligatoria per l'invalidità e l'inabilità dovuta a rischi comuni, denominata Assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti (IVS) gestita dall'INPS (la stessa che copre gli eventi di vecchiaia e di morte).

In caso di invalidità e di inabilità dovuta a rischi professionali, invece, l'assicurazione alla base della tutela è quella per gli infortuni e le malattie professionali gestita dall'INAIL. Tuttavia, in caso di incapacità lavorativa che, pur essendo sopraggiunta in occasione o a causa del lavoro, non rientri nella copertura assicurativa INAIL, sono previste prestazioni da parte dell'INPS svincolate da copertura contributiva.

La tutela previdenziale rientrante nell'assicurazione INPS per i lavoratori è disciplinata dalla legge n. 222/1984, che considera invalido l'assicurato la cui capacità di lavoro, in occupazioni confacenti alle sue attitudini, sia ridotta in modo permanente a causa di infermità o difetto fisico o mentale a meno di un terzo. Mentre è inabile l'assicurato, o il titolare di assegno di invalidità, che a causa di infermità o difetto fisico o mentale si trovi nell'assoluta e permanente impossibilità di svolgere qualsiasi attività lavorativa.

Il requisito oggettivo per l'accesso alla tutela previdenziale è quindi la condizione di invalidità o inabilità, che devono essere necessariamente comprovate da documentazione anche medica, all'atto di domanda. I requisiti soggettivi riguardano invece:

- l'anzianità assicurativa (cioè il tempo trascorso tra il momento del primo versamento contributivo e quello della domanda) che deve essere di almeno 5 anni anche non continuativi;
- l'anzianità contributiva (cioè il tempo in cui sono stati accreditati contributi di ogni tipo) che deve essere di almeno 3 anni nel quinquennio precedente alla domanda.

Le prestazioni riconosciute sono differenti in caso di inabilità da quelle erogate in caso di invalidità. Per l'invalidità è riconosciuto l'assegno ordinario di invalidità, che viene corrisposto mensilmente, non è reversibile ai superstiti e viene erogato per un periodo di tre anni, confermabile per altri tre anni su domanda del titolare qualora permangano le condizioni che hanno dato luogo alla prestazione. Dopo la terza proroga si tramuta in pensione di invalidità. L'importo è determinato secondo le regole per la pensione di vecchiaia, e al raggiungimento dell'età pensionabile, previa domanda, si trasforma nella pensione di vecchiaia, se ne sussistono gli altri requisiti di legge. Sussiste il diritto all'assegno anche nei casi in cui la riduzione della capacità lavorativa, preesista al rapporto assicurativo, purchè vi sia stato un successivo aggravamento o siano sopraggiunte nuove infermità.

La prestazione prevista in caso di inabilità è invece la pensione di inabilità che non è a termine, derivando dalla perdita totale della capacità di lavoro e la cui erogazione è subordinata alla cessazione dell'attività di lavoro; è incompatibile con reddito da lavoro e con ogni trattamento previdenziale di disoccupazione.

Come l'assegno, anche la pensione di inabilità su domanda si trasforma in pensione di vecchiaia al raggiungimento di tutti i requisiti di legge richiesti.

Per i non lavoratori e per i lavoratori che non hanno i requisiti assicurativi e contributivi richiesti per la tutela previdenziale, sussiste invece la tutela per l'invalidità e l'inabilità civile, che ha natura assistenziale. Tale tutela è regolata dalla legge n. 118/1971 e come requisito prevede solo lo stato di bisogno. Anch'essa ha un fondamento costituzionale, infatti, l'articolo 38 della Costituzione, al primo comma, riconosce il diritto all'assistenza sociale per gli inabili al lavoro.

Nello specifico sono destinatari della tutela assistenziale per invalidità civile sia i cittadini italiani residenti, sia i cittadini di paesi comunitari se soggiornanti per motivi di lavoro, sia gli stranieri legalmente soggiornati, affetti da minorazioni fisiche, psichiche o sensoriali da cui derivano limitazioni e impedimenti a svolgere le normali attività di vita. Il requisito oggettivo della tutela è lo stato di inabilità o di invalidità.

Si ha un'invalidità civile quando la riduzione della capacità lavorativa è pari ad almeno il 74 per cento per i soggetti di età compresa tra i 18 e 67 anni. Per i minori di 18 anni e gli over settantasettenni si considera la capacità di svolgere compiti consoni all'età, essendo soggetti che possono ritenersi privi di capacità lavorativa. Si è invece inabili civilmente a seguito della perdita del 100 per cento della capacità di lavoro oppure dell'attitudine a svolgere le attività normali. Occorre evidenziare che non è incompatibile con questa condizione la sussistenza di una residua capacità di lavoro specifica, e quindi la possibilità di impiego dell'invalido civile con il sistema del collocamento mirato della legge n. 68/1999.

Anche nell'ambito della tutela assistenziale sono previste prestazioni diverse in caso di inabilità e invalidità. Pertanto, in caso di inabilità, accertata in sede di visita medico-sanitaria, è riconosciuta una pensione di inabilità a carico dello Stato. A questa può aggiungersi, su domanda, l'indennità di accompagnamento nel caso in cui l'inabile sia non deambulante o non autosufficiente e bisognoso di assistenza continua.

Nel caso invece di invalidità, per i soggetti in età da lavoro la prestazione economica consiste in un assegno mensile di invalidità, corrisposto per il tempo in cui l'invalidità perdura. In tal caso però è richiesto che il soggetto non svolga alcuna attività di lavoro. Riguardo a quest'ultimo aspetto è importante richiamare un recente intervento dell'INPS che ha sollecitato un vivace dibattito politico e sociale. Il riferimento è al messaggio n. 3495 del 14 ottobre 2021, con il quale l'INPS, alla luce del consolidato orientamento giurisprudenziale, ha stabilito che l'assegno mensile di assistenza di invalidità deve essere liquidato, fermi restando tutti i requisiti previsti dalla legge, solo nel caso in cui risulti l'inattività lavorativa del soggetto beneficiario. Nel provvedimento, l'INPS ha evidenziato che la Corte di Cassazione, con diverse pronunce, è intervenuta sul requisito dell'inattività lavorativa, affermando che il mancato svolgimento dell'attività lavorativa integra non già una mera condizione di erogabilità della prestazione ma, al pari del requisito sanitario, un elemento costitutivo del diritto alla prestazione assistenziale. La giurisprudenza di legittimità, quindi, è costante nel ritenere che lo svolgimento dell'attività lavorativa, a prescindere dalla misura del reddito ricavato, preclude il diritto all'assegno civile di invalidità¹⁹⁵.

Con la legge di conversione del decreto Fiscale¹⁹⁶ il legislatore ha invece stabilito che il requisito della inattività lavorativa deve intendersi soddisfatto qualora l'invalido parziale svolga una attività lavorativa il cui reddito risulti inferiore al limite previsto dall'articolo 14 septies del decreto-legge n. 663/1979¹⁹⁷. L'intervento normativo ha dunque chiarito che il requisito dell'inattività lavorativa per ottenere l'assegno di invalidità è soddisfatto se il reddito derivante dall'attività svolta non porti al superamento del limite massimo di cui sopra.

Tornando alle prestazioni assistenziali di invalidità e di inabilità civile, entrambe: non sono reversibili agli eredi; sono sottoposte ad accertamenti da parte dell'INPS; sono suscettibili di revoca; si trasformano automaticamente nell'assegno sociale al raggiungimento dei requisiti richiesti dalle vigenti disposizioni.

Come anticipato, in caso di invalidità e inabilità dovuta a rischi professionali l'assicurazione alla base della tutela è quella per gli infortuni e le malattie professionali gestita dall'INAIL e disciplinata dal decreto del Presidente della Repubblica n. 1124/1965. Nello specifico, l'INAIL tutela il lavoratore contro i danni fisici ed economici derivanti da infortuni causati dall'attività lavorativa e malattie professionali.

L'assicurazione esonera il datore di lavoro dalla responsabilità civile per gli infortuni sul lavoro, salvo i casi in cui, in sede penale o in sede civile, sia riconosciuta la sua responsabilità per reato commesso con violazione delle disposizioni prevenzionistiche. Le prestazioni dell'assicurazione sono le seguenti:

1. un'indennità giornaliera per l'inabilità temporanea;
2. una rendita per l'inabilità permanente;
3. un assegno per l'assistenza personale continuativa;
4. una rendita ai superstiti e un assegno una volta tanto in caso di morte;
5. le cure mediche e chirurgiche, compresi gli accertamenti clinici;
6. la fornitura degli apparecchi di protesi.

Un'ulteriore indennità a carico dello stato erogata dall'INPS è la c.d. APE sociale. Cioè un'indennità erogata a soggetti che abbiano compiuto almeno 63 anni di età, che non siano titolari di pensione diretta, e che siano in determinate condizioni. Con specifico riferimento alle persone con disabilità, l'APE sociale spetta ai lavoratori iscritti all'Assicurazione generale obbligatoria dei

¹⁹⁵ Corte di Cassazione n. 17388 del 2018; Corte di Cassazione n. 18926 del 2019.

¹⁹⁶ l. n. 215/2021 di conversione del decreto-legge n. 146/2021.

¹⁹⁷ Convertito dalla legge n. 33/1980.

lavoratori dipendenti, alle forme sostitutive ed esclusive della medesima, alle gestioni speciali dei lavoratori autonomi, nonché alla gestione separata, che siano lavoratori con una riduzione della capacità lavorativa superiore o uguale al 74 per cento, e siano in possesso di un'anzianità contributiva di almeno 30 anni.

Si tratta di una misura sperimentale in vigore dal 1° maggio 2017, la cui scadenza è stata prorogata, da ultimo, fino al 31 dicembre 2023 dalla legge di Bilancio 2023¹⁹⁸. Nel contesto di questo contributo, urge evidenziare che, tra le misure adottate dal governo per fronteggiare l'emergenza COVID-19, nel c.d. decreto Cura Italia, sono state inserite anche disposizioni¹⁹⁹ che hanno riconosciuto a diverse categorie di lavoratori delle indennità. Successivamente rafforzate e prolungate²⁰⁰.

Per tali indennità il legislatore ha disposto inizialmente un divieto di cumulo, per poi ampliare le maglie della disposizione riconoscendo la possibilità di cumulo con la tutela previdenziale dell'assegno ordinario di invalidità di cui alla legge 12 giugno 1984, n. 222²⁰¹. Pertanto, anche i lavoratori destinatari di un assegno di invalidità hanno potuto usufruire delle indennità riconosciute dal governo per far fronte al periodo pandemico.

Essere titolari di assegno ordinario di invalidità non è stato considerato neanche come condizione di incompatibilità con la percezione del Reddito di emergenza (Rem), quale misura straordinaria di sostegno al reddito per i nuclei familiari in condizioni di necessità economica in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da COVID-19²⁰². Infatti, il Rem non è compatibile con la presenza nel nucleo familiare di componenti che siano, al momento della domanda, titolari di pensione diretta o indiretta ad eccezione dell'assegno ordinario di invalidità.

Pur non essendo una misura connessa allo *status* di lavoratore con disabilità, sembra opportuno, per completezza espositiva, dare evidenza che il legislatore ha codificato quanto statuito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 152 del 23 giugno 2020, in merito all'importo della pensione di invalidità e al requisito anagrafico previsto dall'articolo 38, comma 4, della legge 28 dicembre 2001, n. 448.

Precisamente, nella menzionata sentenza la Corte costituzionale ha affermato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 38, comma 4, della legge n. 448/2001 nella parte in cui, con riferimento agli invalidi civili totali, dispone che alcuni benefici incrementativi siano concessi ai soggetti di età pari o superiore a 60 anni anziché ai soggetti di età superiore a 18 anni.

Secondo la Corte l'importo mensile della pensione di inabilità per le persone totalmente inabili al lavoro è "innegabilmente e manifestamente" insufficiente ad assicurare agli interessati il "minimo vitale", e dunque non rispetta il diritto al mantenimento, garantito ad ogni cittadino inabile al lavoro dall'articolo 38, primo comma della Costituzione.

Inoltre, per la Corte è irragionevole il requisito anagrafico di 60 anni, per beneficiare dell'incremento, dato che il soggetto totalmente invalido di età inferiore si trova in una situazione di inabilità lavorativa meritevole di uguale tutela rispetto a quella in cui si troverebbe al compimento del 60° anno di età.

Dunque, la Corte costituzionale ha statuito l'estensione a tutti gli invalidi civili totali che abbiano compiuto i 18 anni del beneficio incrementativo (c.d. "incremento al milione").

¹⁹⁸ Articolo 1, comma 288 della legge n. 197/2022, recante il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025.

¹⁹⁹ Articoli 27, 28, 29, 30, 38 e 44 del decreto-legge n. 18/2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 27/2020.

²⁰⁰ Con il decreto-legge n. 34/2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 77/2020.

²⁰¹ Con l'articolo 75 del decreto-legge 34/2020, convertito dalla legge n. 77/2020.

²⁰² Il Reddito di emergenza è stato istituito e disciplinato dall'articolo 82 del decreto-legge n. 34/2020 convertito dalla legge n. 77/2020.

In adeguamento alla sentenza della Corte costituzionale il legislatore ha disposto la modifica del comma 4 dell'articolo 38²⁰³. A partire da questo dettato regolatorio, è opportuno chiarire che le menzionate prestazioni economiche, previdenziali e assistenziali, costituiscono una componente della tutela che l'ordinamento italiano riconosce agli inabili e agli invalidi al lavoro. Parallelamente, infatti, vi sono altre misure sociali, non indennitarie ma di cura e riabilitazione, riconducibili: al Servizio sanitario nazionale, istituito e regolamentato dalla legge n. 833/1978; alle prestazioni per garantire i diritti dei disabili e di chi li assiste, secondo quanto previsto dalla legge n. 104/1992; al Sistema di interventi e servizi sociali di cui alla legge n. 328/2000.

3.2.2 Misure di politica sociale

I servizi di assistenza sociale spaziano dall'ambito socio-assistenziale a quello sanitario e contribuiscono attivamente all'inclusione sociale delle persone con disabilità. Anche in questo ambito, sussiste una suddivisione di competenza tra lo Stato e le Regioni. In particolare, allo scopo di soddisfare i bisogni primari di tali soggetti, lo Stato definisce i livelli essenziali di assistenza (LEA) in ambito sanitario e i livelli essenziali di prestazione (LEP) in ambito socio-assistenziale. Tali standard devono essere soddisfatti dai servizi pubblici territorialmente competenti.

Tuttavia, se i LEA indicano dettagliatamente le prestazioni del Servizio sanitario nazionale, esiste un elevato grado di disomogeneità in relazione alle politiche sociali erogate a livello territoriale (regionale o comunale). La ragione di fondo risiede nel fatto che la legge-quadro sull'assistenza sociale, che stabilisce i LEP, fornisce indicazioni generiche sui servizi²⁰⁴.

Rilevanti novità sono state avviate dalla legge di stabilità per il 2022 che introduce la disciplina dei Livelli essenziali delle prestazioni sociali per la non autosufficienza (LEPS)²⁰⁵. Si tratta di interventi, servizi, attività e prestazioni che lo Stato assicura su tutto il territorio nazionale per garantire qualità di vita e pari opportunità ai soggetti più vulnerabili. I LEPS saranno gestiti a livello territoriale, ma spetta alla Conferenza unificata stabilire le linee guida per l'attuazione degli interventi e gli atti di programmazione integrata, allo scopo di uniformare i modelli organizzativi degli ambiti territoriali sociali.

In osservanza a quanto stabilito dalla legge di stabilità per il 2022, nel nuovo Piano nazionale per la non autosufficienza²⁰⁶ sono stati definiti i Livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS), prevedendo che a livello nazionale debbano essere garantiti agli anziani non autosufficienti o con ridotta autonomia: servizi domiciliari; servizi di sollievo; servizi sociali di supporto.

Il rafforzamento delle politiche nazionali sull'assistenza sociale e sanitaria delle persone con disabilità e non autosufficienti è sospinto dal crescente fabbisogno di cura e assistenza di tali soggetti. In effetti, i servizi territoriali hanno registrato negli ultimi anni un incremento della spesa per interventi e servizi sociali sui territori²⁰⁷. In particolare, spiccano gli interventi in materia di istruzione e inclusione lavorativa delle persone con disabilità, la cui spesa nel 2017 è cresciuta del ben 117 per cento rispetto al 2003. Nondimeno, un balzo sostanzioso è stato registrato anche in relazione ai servizi di assistenza domiciliare alle persone con disabilità (+137 per cento), anche in ragione della crescente richiesta di politiche di "assistenza continuativa" (long term care)²⁰⁸.

²⁰³ All'articolo 15 del decreto-legge n. 104/2020, convertito dalla legge n. 126/2020.

²⁰⁴ Legge n. 328/2000.

²⁰⁵ Articolo 1, commi da 159 a 171, legge n. 234/2021.

²⁰⁶ Adottato con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 3 ottobre 2022. Il provvedimento ha ripartito anche le risorse complessivamente afferenti al Fondo per le non autosufficienze nel triennio 2022-2024. Vedasi paragrafo 2.1.

²⁰⁷ ISTAT, *La spesa dei comuni per i servizi sociali. Anno 2017*, 18 febbraio 2020.

²⁰⁸ Cergas-Università Bocconi, *Essity, Il futuro del settore LTC Prospettive dai servizi, dai gestori e dalle policy regionali*. 2° Rapporto Osservatorio long term care, Egea, 2019.

Tuttavia, permangono forti differenze territoriali, con una spesa dedicata ai servizi alla disabilità nettamente inferiore nel Sud Italia e nei comuni più piccoli.

► Riquadro 7. I fondi per l'assistenza sociale delle persone con disabilità

Oltre a definire gli standard minimi dei servizi, lo Stato eroga finanziamenti attraverso molteplici fondi dedicati alle politiche sociali e sanitarie, tra cui quelli rivolti al mondo della disabilità²⁰⁹. In estrema sintesi, si annoverano:

- il “Fondo nazionale per la non autosufficienza”, divenuto strutturale dal 2016, finalizzato ad incrementare l'assistenza domiciliare, il supporto (anche monetario) per i servizi di cura e assistenza e gli interventi complementari all'assistenza domiciliare²¹⁰.
- Il “Fondo per la disabilità e la non autosufficienza”, ad integrazione del predetto fondo, allo scopo di attuare interventi finalizzati alla razionalizzazione e al riordino delle politiche di sostegno alla disabilità. La legge di stabilità per il 2022, rinominandolo “Fondo per le politiche in favore delle persone con disabilità”, ha stabilito che gli interventi previsti dalla nuova legge delega sulla disabilità saranno finanziati da tale fondo²¹¹.
- Il “Fondo per l'Alzheimer e le demenze”, istituito a partire dal 2021, con l'obiettivo di migliorare i servizi nel settore delle demenze, in attuazione del Piano nazionale demenze (PND)²¹².
- Il “Fondo per il sostegno del ruolo di cura e di assistenza del caregiver familiare”, a sostegno di interventi legislativi per il riconoscimento del valore sociale ed economico dell'attività di cura non professionale del prestatore di cure familiare²¹³.
- Il Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare (fondo “Dopo di noi”), rivolto ai percorsi di autonomia delle persone con disabilità grave senza genitori o nel caso in cui i genitori non siano in grado di fornire loro assistenza.
- Il “Fondo di sostegno per le strutture semiresidenziali per persone con disabilità”, introdotto in via temporanea per sostenere le persone con disabilità durante la pandemia²¹⁴.
- Il “Fondo per la cura dei soggetti con disturbo dello spettro autistico” (c.d. fondo autismo) per interventi a sostegno della salute e dell'inserimento sociale delle persone con disturbi dello spettro autistico²¹⁵.

3.2.3 Autonomia e reinserimento sociale delle persone con disabilità dopo un infortunio sul lavoro o malattia professionale

Con specifico riferimento alle persone con disabilità dopo un infortunio sul lavoro o malattia professionale, l'INAIL garantisce una tutela globale ed integrata, prevedendo anche interventi finalizzati a favorire l'autonomia personale e il miglioramento della qualità della vita e alla partecipazione attiva al contesto familiare, sociale e lavorativo. Tali interventi sono delineati nel “Regolamento per l'erogazione degli interventi per il recupero funzionale della persona, per l'autonomia e per il

²¹⁵ Per approfondire, Camera dei deputati, *Il tema della disabilità nel contesto normativo italiano ed internazionale*, n. 135, 8 novembre 2021.

²¹⁵ Con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 3 ottobre 2022 (in G.U. n. 294 del 17 dicembre 2022) sono state ripartite le risorse complessivamente afferenti al Fondo per le non autosufficienze nel triennio 2022–2024. Il provvedimento ha altresì adottato il “Piano nazionale per la non autosufficienza” relativo al triennio 2022–2024, che costituisce l'atto di programmazione nazionale delle risorse afferenti al Fondo per le non autosufficienze e individua, nel limite di tali risorse, lo sviluppo degli interventi ai fini della graduale attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali da garantire su tutto il territorio nazionale.

²¹⁵ Articolo 1, comma 178, legge n. 234/2021.

²¹⁵ Articolo 1, commi 330–332, legge n. 178/2020.

²¹⁵ Articolo 1, comma 334, legge n. 178/2020. Successivamente, sono stati fissati i criteri e le modalità di utilizzo delle risorse del fondo (decreto 28 dicembre 2021 del Ministro della disabilità, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali).

²¹⁵ Decreto-legge n. 34/2020.

²¹⁵ Decreto ministeriale del 30 dicembre 2016.

reinserimento nella vita di relazione”, recentemente approvato nella sua nuova versione²¹⁶. Come evidenziato dallo stesso istituto, rispetto al testo precedente, il nuovo regolamento è composto da un numero inferiore di articoli e si caratterizza per un’impostazione significativamente diversa, in quanto detta esclusivamente principi e regole di carattere generale che incidono sui diritti della persona, demandando alla relativa circolare attuativa le disposizioni di dettaglio concernenti le modalità applicative e l’articolazione dei flussi procedurali.

Nello specifico, i destinatari degli interventi sono i seguenti:

- gli infortunati/tecnopatici assicurati presso l’INAIL, nei confronti dei quali siano state riconosciute menomazioni fisiche e/o psichiche di qualsiasi grado conseguenti a infortunio sul lavoro o a malattia professionale;
- gli infortunati/tecnopatici assicurati presso l’INAIL, nel periodo di inabilità temporanea assoluta qualora sia prevedibile che residui una menomazione dell’integrità psicofisica di qualsiasi grado.

Con il nuovo regolamento, la platea dei soggetti destinatari degli interventi è stata ampliata limitatamente ad alcuni interventi di sostegno, includendo adesso anche gli infortunati/tecnopatici assicurati presso l’INAIL, nel periodo di inabilità assoluta, per i quali non sia prevedibile che residui una menomazione dell’integrità psicofisica e i familiari degli assistiti (coniuge, la persona unita civilmente, figli, genitori, fratelli e sorelle). Mentre le categorie di interventi previsti sono:

- interventi per il recupero funzionale della persona (erogazione di protesi, ortesi e ausili, su misura e di serie; dispositivi medici monouso)
- interventi per l’autonomia nell’ambito domestico e nella mobilità (opere murarie e l’erogazione dei dispositivi utili all’abbattimento e/o il superamento delle barriere architettoniche)
- interventi per il reinserimento nella vita di relazioni (iniziative per contribuire alla realizzazione delle condizioni necessarie per il reinserimento dell’infortunato nella vita familiare e sociale).

3.2.4 Le prospettive sulle politiche sociali per le persone con disabilità

Il PNRR include specifici progetti dedicati alle persone con disabilità. L’intera Missione 5, in realtà, pare definire un sistema integrato tra politiche attive del lavoro e le altre politiche sociali (E. Limardo, 2021), allo scopo di progettare interventi multidimensionali e complementari in ambito sociale, lavorativo e sanitario. In particolare, la Componente 2 della Missione 5 prevede il rafforzamento dei servizi sociali territoriali per la definizione di modelli personalizzati di cura a beneficio delle persone con disabilità, oltre ad una serie di interventi in materia di contrasto alla emarginazione sociale, tra cui le politiche di *housing* e di inclusione sociale attraverso lo sport.

L’insieme degli interventi, pertanto, intende valorizzare la dimensione “sociale” delle politiche pubbliche per prevenire o rimediare alla esclusione dei soggetti più fragili, tra cui le persone con disabilità, «nella loro dimensione individuale, familiare e sociale». In particolare, sono previsti consistenti investimenti infrastrutturali per prevenire l’istituzionalizzazione delle persone con disabilità, attraverso soluzioni alloggiative e dotazioni strumentali innovative e assistenza domiciliare che garantiscano l’autonomia di tali soggetti.

²¹⁶ Con la delibera INAIL C.d.A. n. 404 del 14 dicembre 2021.

Le persone con disabilità saranno dunque assistite attraverso servizi sociali e sanitari di comunità e domiciliari che realizzino percorsi personalizzati, basati sui fabbisogni specifici di tali soggetti e delle loro famiglie. Al contempo, saranno sviluppate soluzioni per adeguare gli spazi domestici alle esigenze delle persone con disabilità e saranno assegnate loro proprietà immobiliari confiscate alle organizzazioni criminali. Con un approccio integrato al lavoro, saranno forniti dispositivi tecnologici e supporto per lo sviluppo delle competenze digitali spendibili nel mercato del lavoro²¹⁷.

Sempre nella logica di aumentare l'autonomia di vita delle persone con disabilità, assumono particolare importanza i progetti di rigenerazione urbana finalizzati alla riduzione delle situazioni di emarginazione²¹⁸. Il miglioramento della qualità urbana è infatti una condizione indispensabile per garantire l'accessibilità dei luoghi (Gaspari et al. 2020) e, dunque, la mobilità quotidiana delle persone con disabilità.

Le politiche sulla mobilità, fortemente sollecitate dall'Unione europea (Varney e Pearson 2020), hanno recentemente condotto il legislatore nazionale alla adozione della "Disability card", una tessera che consente alle persone con disabilità di accedere a servizi gratuiti o a tariffe ridotte in materia di trasporti, cultura e tempo libero sul territorio nazionale e in alcuni paesi UE²¹⁹. Tale strumento è stato introdotto al duplice scopo di favorire l'integrazione sociale di tali soggetti e di agevolare la loro mobilità nel contesto europeo²²⁰.

Invero, la mobilità delle persone con disabilità può essere facilitata anche all'interno dei contesti lavorativi. Basti pensare, ad esempio, al ruolo che può ricoprire la figura del *mobility manager* all'interno delle imprese, specie di grandi dimensioni²²¹. Si tratta di una nuova figura professionale della gestione aziendale concentrata sugli obiettivi della mobilità sostenibile dei lavoratori (Perotto 2019). Si assiste dunque ad una crescente attenzione delle imprese rivolta alla integrazione dell'organizzazione interna e quella esterna ai luoghi di lavoro, allo scopo di tutelare l'ambiente e di migliorare le condizioni di vita delle persone, anche attraverso l'impiego di figure professionali specializzate. I nuovi assetti "sostenibili" dell'impresa possono soprattutto rappresentare l'occasione per organizzare il lavoro e gli spostamenti casa-lavoro in funzione delle peculiari esigenze dei lavoratori più vulnerabili, come le persone con disabilità.

3.3 Il sistema di governance

3.3.1 La rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro

A fare da sfondo alla disciplina sull'avviamento al lavoro delle persone con disabilità, sono le questioni correlate alla ripartizione delle competenze in materia.

²¹⁷ Investimento 1.2: percorsi di autonomia per persone con disabilità.

²¹⁸ Investimento 2.1: investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale.

²¹⁹ I paesi coinvolti nel progetto sperimentale sono Belgio, Cipro, Estonia, Finlandia, Italia, Malta e Slovenia. Il progetto trae origine dall'obiettivo di promuovere e proteggere i diritti delle persone con disabilità, stabilito dall'articolo 4, lett. c, del Regolamento (UE) n. 1381/2013.

²²⁰ Per l'implementazione sul piano nazionale, si veda il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 6 novembre 2020 (GU n. 304, 23 dicembre 2021) e la prassi amministrativa INPS (Messaggio n. 853 del 22 febbraio 2022; Circolare n. 46 del 1° aprile 2022).

²²¹ L'articolo 229 del decreto-legge n. 34/2020, convertito con modificazioni dalla n. 77/2020, ha istituito l'obbligo di nomina del *mobility manager* per le imprese e le pubbliche amministrazioni con unità locali con più di 100 dipendenti ubicate in grandi città. Inoltre, sono state redatte le Linee guida per la redazione e l'implementazione dei piani degli spostamenti casa-lavoro — PSCL (decreto dirigenziale n. 209 del 4 agosto 2021).

Infatti, quando si analizza la situazione italiana, emerge che gli strumenti di politica attiva e passiva adottati dal legislatore non hanno, ad oggi, ottenuto i risultati attesi, limitandosi ad attenuare le profonde disparità sociali nel mercato del lavoro. Il sistema di politiche attive del lavoro nazionali è difatti caratterizzato da una governance verticale e frammentata che mal si coordina con il sistema di politiche passive per il lavoro. Completamente disattesa è rimasta al riguardo la previsione della legge delega n. 183/2014 relativa alla predisposizione di meccanismi di raccordo e di coordinamento delle funzioni tra ANPAL ed INPS, per una maggiore integrazione tra le politiche attive del lavoro e quelle di sostegno del reddito.

In coerenza con la tendenza al decentramento regionale delle politiche del lavoro (Prato 2017; Sartori 2016), la legge n. 68/1999 aveva originariamente istituito un sistema caratterizzato da una spiccata frammentazione delle attribuzioni sul territorio nazionale e dall'assenza di un organo deputato al coordinamento. Un decentramento amministrativo che ha prodotto fenomeni di duplicazione dei servizi territoriali, e che ha per molto tempo caratterizzato il sistema italiano rendendolo, in senso negativo, unico nel panorama comparato (Sartori 2016).

Di segno contrario è stato invece l'intervento del 2015 che ha rivisto il quadro di ripartizione delle competenze, segnando un ritorno all'accentramento, seppur attenuato a causa dell'esito negativo del referendum popolare del 4 dicembre 2016 che ha arrestato il tentativo di riforma costituzionale (Casano 2017)²²².

È stata infatti revisionata la Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro, ad oggi costituita dai seguenti soggetti, pubblici o privati:

1. l'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL);
2. le strutture regionali per le politiche attive del lavoro;
3. l'INPS, in relazione alle competenze in materia di incentivi e strumenti a sostegno del reddito;
4. l'INAIL, in relazione alle competenze in materia di reinserimento e di integrazione lavorativa delle persone con disabilità da lavoro;
5. le agenzie per il lavoro, i soggetti autorizzati allo svolgimento delle attività di intermediazione e i soggetti accreditati ai servizi per il lavoro;
6. i fondi interprofessionali per la formazione continua di cui all'articolo 118 della legge n. 388/2000;
7. i fondi bilaterali di cui all'articolo 12, comma 4, del decreto legislativo n. 276/2003;
8. l'Istituto per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP);
9. il sistema delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, le università e gli istituti di scuola secondaria di secondo grado.

Il ruolo di coordinamento della rete dei servizi per le politiche del lavoro è stato assegnato all'ANPAL, che lo deve esercitare nel rispetto delle competenze costituzionalmente riconosciute alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano (Bresciani 2019)²²³. L'ANPAL è dunque una sorta di cabina di regia con un ruolo di coordinamento, sotto la vigilanza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali che ne monitora periodicamente gli obiettivi e la corretta gestione delle risorse finanziarie.

Al Ministro del lavoro e delle politiche sociali è stato attribuito il ruolo di indirizzo politico in materia di politiche attive del lavoro — mediante l'individuazione di strategie, obiettivi e priorità che identifichino la politica nazionale in materia — e di monitoraggio sugli interventi a valere sulle risorse del Fondo per il diritto al lavoro dei disabili e sull'attuazione delle disposizioni della legge

²²² Decreto legislativo. 14 settembre 2015, n. 150.

²²³ L'ANPAL è stata istituita dallo stesso decreto legislativo n. 150/2015 e il cui statuto è stato approvato con il D.P.R. n. 108/2016.

n. 68/1999. A tal riguardo il Ministero del lavoro e delle politiche sociali deve presentare ogni due anni al Parlamento una Relazione sullo stato di attuazione della legge n. 68/1999. Sul fronte delle politiche sociali, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali tutela e promuove i diritti e le pari opportunità delle persone disabili e non autosufficienti.

In tale quadro, continuano a rivestire un ruolo cardine le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano. Organi preposti alla gestione operativa del collocamento mirato di persone con disabilità, che operano attraverso proprie articolazioni territoriali denominate centri per l'impiego²²⁴.

Tale sistema, nella prassi applicativa, ha presentato sin da subito una pluralità di criticità che ne evidenziano la necessaria rivisitazione. Il riferimento è, in primis, alle fragilità dei centri per l'impiego che necessitano di un potenziamento delle risorse finanziarie e organiche. Allo stesso tempo, il ruolo di coordinamento dell'ANPAL appare debole rispetto alle intenzioni originarie. Analoghe esigenze di rafforzamento paiono ravvisarsi anche per l'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP).

Tra i soggetti costitutivi della rete dei servizi per le politiche del lavoro vi è l'INAIL che ha una specifica competenza in materia di reinserimento e di integrazione lavorativa delle persone con disabilità da lavoro.

In effetti, coerentemente con le prospettive — ad oggi ancora sulla carta — di potenziamento del ruolo dell'INAIL tracciate nelle Linee guida sul funzionamento dei servizi per il collocamento mirato, l'istituto è stato investito di nuove funzioni in materia dal combinato disposto delle previsioni:

- della legge di stabilità 2015²²⁵;
- del Regolamento per il reinserimento e l'integrazione lavorativa delle persone con disabilità da lavoro del 2016;
- della legge di bilancio 2019²²⁶.

Si tratta di funzioni volte al duplice obiettivo dell'adeguamento del posto di lavoro e della riqualificazione professionale dei soggetti con disabilità da lavoro, che si traducono materialmente nel finanziamento di interventi finalizzati alla conservazione del posto di lavoro, prioritariamente con la stessa mansione, o con una mansione diversa, rispetto a quella cui l'assicurato interessato era adibito prima dell'evento lesivo. Meno pregnanti sono state invece le misure sperimentali a sostegno dell'inserimento lavorativo in nuova occupazione, limitate però ai casi in sussista già un previo incontro tra domanda e offerta di lavoro nell'ambito di un contratto di lavoro subordinato o parasubordinato²²⁷.

All'INAIL, dunque, sono state conferite attribuzioni importanti che però paiono aver raggiunto risultati al di sotto delle aspettative per la difficoltà di allocazione delle ingenti risorse pur disponibili. Una inefficienza probabilmente dovuta, oltre che alle sofferenze del mondo imprenditoriale ascrivibili al COVID-19, alla scarsa conoscenza dello strumento presso le imprese, alla complessità degli adempimenti preliminari alla fruizione delle risorse stesse ovvero alla incapacità dei progetti presentati di rientrare tra le azioni finanziabili. In tal senso, ben venga la pubblicazione dell'avviso pubblico con il quale l'istituto ha reso disponibili risorse per incentivare la diffusione tra i datori di lavoro e i lavoratori di una cultura condivisa sulle tutele previste dall'ordinamento e far conoscere le misure di sostegno predisposte dall'INAIL per la realizzazione di interventi finalizzati.

²²⁴ Ferrara 2020.

²²⁵ Articolo 1, comma 166, legge n. 190/2014.

²²⁶ Legge n. 145/2018, articolo 1, comma 533.

²²⁷ Si vedano al riguardo i chiarimenti forniti dall'Istituto con la circolare n. 30 del 25 luglio 2017.

zati al reinserimento lavorativo delle persone con disabilità²²⁸. Parimenti meritevole di plauso è il riconoscimento ai datori di lavoro del rimborso del 60 per cento della retribuzione corrisposta alla persona con disabilità da lavoro, in caso di progetti personalizzati mirati alla conservazione del posto di lavoro²²⁹.

La legge di bilancio 2019 (legge n. 145/2018) ha previsto che, a decorrere a decorrere dal 1° gennaio 2019, l'INAIL concorra altresì al finanziamento dell'assegno di ricollocazione rilasciato alle persone con disabilità da lavoro in cerca di occupazione²³⁰.

Competenze specifiche in tema di disabilità sono attribuite al Ministro per le disabilità. Quest'ultimo esercita funzioni di indirizzo, di coordinamento e di promozione di iniziative, anche normative, di vigilanza e verifica relativamente alla materia delle politiche in favore delle persone con disabilità; promuove e coordina le politiche governative volte a garantire la tutela e la promozione dei diritti delle persone con disabilità e a favorire la loro piena ed effettiva partecipazione e inclusione sociale, nonché la loro autonomia, in coerenza con la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

A completare poi il quadro istituzionale vi è l'introduzione della *Consulta nazionale per l'integrazione in ambiente di lavoro delle persone con disabilità*, per il collocamento mirato nella pubblica amministrazione²³¹. Organo a cui è stato attribuito il compito di verificare la corretta applicazione delle norme in materia di inserimento lavorativo delle persone con disabilità, elaborando e proponendo piani, programmi e linee di indirizzo per l'aumento del livello occupazionale e per la valorizzazione dei lavoratori con disabilità.

Una breve riflessione merita infine la carenza di fonti informative sulla condizione sociale delle persone con disabilità, posto che la costituzione di tali strumenti presuppone il rafforzamento della collaborazione inter-istituzionale per la messa a disposizione delle rispettive banche dati. Ad oggi, la prima e principale fonte di analisi dell'efficacia delle politiche attive del lavoro a beneficio dei lavoratori disabili in Italia è la Relazione sullo stato di attuazione della legge n. 68/1999, che, a cadenza tendenzialmente triennale, si basa sui dati trasmessi dalle Regioni e dalle Province autonome al Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Pertanto, mancano ulteriori strumenti per l'analisi dello stato di avanzamento delle tutele raggiunte nel più ampio contesto sociale.

Sul versante del lavoro, nell'ottica di monitorare e migliorare gli strumenti di protezione garantiti alle persone con disabilità, oltre che per toccare più concretamente con mano la reale efficacia delle disposizioni messe in atto, sarebbe fondamentale assicurare una maggiore e più fluida interoperabilità delle banche dati più o meno direttamente collegate alle politiche attive e passive rivolte al mondo della disabilità. Ciò contribuirebbe a mettere in luce uno scenario più aggiornato dell'intero sistema costituito, ivi incluso quello del collocamento mirato in Italia.

²²⁸ G.U. Serie generale n. 311 del 16 dicembre 2020.

²²⁹ Il rimborso del 60 per cento della retribuzione è stato introdotto dall'articolo 1, comma 533, legge n. 145/2018. Indicazioni di dettaglio sono state fornite dall'INAIL con la circolare n. 6 del 26 febbraio 2019 e la nota del 22 luglio 2020.

²³⁰ Vedasi capitolo III, sezione I, paragrafo 4.

²³¹ Decreto del 6 febbraio 2018.

Ne è un esempio quanto già accennato con riferimento al campionamento effettuato per la realizzazione della banca dati CICO²³². Ad oggi, infatti, non si può fare altro che tener conto delle limitazioni del campione CICO all'interno di un qualsivoglia studio statistico sul collocamento mirato dei lavoratori con disabilità. A fronte di una più fluida e collaborativa interoperabilità delle banche dati, la speranza è che le analisi statistiche siano più puntuali e, di conseguenza, la chiara valutazione delle politiche nazionali possa suggerire al legislatore come "correggere la rotta" in futuro.

3.3.2 I partenariati pubblico-privati

Oltre al ruolo dei soggetti pubblici, l'attore privato ricopre un ruolo centrale negli sforzi collettivi sull'inserimento lavorativo delle persone con disabilità. Ci si riferisce alle parti sociali, al mondo dell'associazionismo e del terzo settore, alle imprese, e a tutti gli operatori privati del mercato del lavoro, come ad esempio le agenzie del lavoro.

Come approfondito in seguito, gli strumenti del dialogo sociale possono imprimere un cambio di passo decisivo per l'effettiva garanzia delle tutele nel lavoro e nel mercato del lavoro.

Tuttavia, l'impegno delle parti sociali costituisce un tassello del più ampio progetto di costruire un "pilastro privatistico" inclusivo, entro cui gli attori privati contribuiscono all'integrazione lavorativa delle persone con disabilità attraverso percorsi di formazione, (ri)qualificazione professionale e accompagnamento al lavoro. Tale obiettivo può essere perseguito specialmente attraverso la costruzione di partenariati sinergici tra il pubblico e il privato, alimentati dalla logica di regolazione concertata per il perseguimento di elevati livelli effettivi di tutele su tutto il territorio nazionale e all'interno di ogni ambito produttivo e lavorativo.

La creazione di *network* partecipati consente di bilanciare meglio le reali esigenze del mondo produttivo con i fabbisogni di vita e lavoro delle persone con disabilità, abbattendo pregiudizi e costruendo percorsi di inserimento lavorativo duraturi.

Più in particolare, attraverso la partnership pubblico-privato, è possibile ridisegnare la *governance* per il diritto del lavoro dei disabili che intercetti e implementi quegli strumenti per le pari opportunità di impiego che offre il mondo del lavoro contemporaneo²³³.

È quindi necessario sfruttare le potenzialità della digitalizzazione del lavoro, che consente ampi margini di flessibilizzazione dell'attività lavorativa, e della transizione verde, perseguita attraverso percorsi di formazione e qualificazione professionale per la popolazione attiva. La strutturazione di percorsi formativi condivisi con il mondo produttivo, e diffusi attraverso gli operatori privati e le articolazioni della bilateralità, rappresenta un'azione strategica soprattutto per le persone con disabilità, che soffrono di bassi livelli di istruzione e formazione²³⁴, di esclusione/marginalizzazione nel mercato del lavoro e di maggiori probabilità di cambio mansione, soprattutto in ipotesi di disabilità sopraggiunta.

²³² Capitolo I. In particolare, all'interno del campione CICO non vi è modo di risalire all'appartenenza o meno dei lavoratori agli elenchi del collocamento obbligatorio. La sola informazione che può aiutare a identificare i lavoratori con disabilità è quella attinente alle agevolazioni. Parimenti, non essendo possibile incrociare i dati relativi alle comunicazioni obbligatorie con quelli più strettamente legati ai lavoratori disabili, e rappresentando le attivazioni derivanti dall'articolo 13 una percentuale assai ridotta del totale dei contratti agevolati, quel che ne risulta è una lacuna legata a una fetta delle attivazioni agevolate, in grado di dar luogo a una risultante legata al totale dei contratti agevolati ex articolo 13 necessariamente sottorappresentata rispetto all'effettivo dato reale.

²³³ Giovannone 2021.

²³⁴ ISTAT, *Conoscere il mondo della disabilità: Persone, relazioni e istituzioni*, 2019.

Oppure, si pensi alla possibilità di strutturate sistemi di welfare aziendale in funzione delle esigenze dei soggetti più vulnerabili, come le persone con disabilità. In particolare, il c.d. “welfare organizzativo” finalizzato alla conciliazione vita-lavoro e le (più tradizionali) misure di welfare relative ai servizi e alle assicurazioni socio-sanitari rappresentano azioni concrete per incrementare l'occupabilità, la produttività e la salute dei lavoratori con disabilità, sfruttando i benefici fiscali e contributivi introdotti dal legislatore nazionale negli ultimi anni²³⁵.

In buona sostanza, si tratta di rimediare alla incapacità delle politiche pubbliche di sondare praticamente il complesso terreno della “*flexicurity*”, tra tutela nel contratto di lavoro e sicurezza nel mercato del lavoro²³⁶, creando sinergie pubblico-private per la definizione delle politiche passive e per congegnare azioni concrete di protezione “attiva” dei lavoratori con disabilità. È dunque necessario delineare compiti e responsabilità di siffatto sistema “misto”, in cui lo Stato garantisca l'efficacia e l'omogeneità degli interventi e il rispetto degli standard dei servizi e il settore privato si concentri sulla capillare diffusione delle politiche nella comunità e nel tessuto produttivo, rimediando alla mancanza di adeguati connettori tra enti pubblici preposti e il mondo dell'impresa. Il legislatore nazionale, al momento, sembra aver colto tale opportunità all'interno del PNRR, che esplicitamente promuove «una rete territoriale dei servizi di istruzione, formazione, lavoro anche attraverso partenariati pubblico-privati» nell'ambito delle politiche attive del lavoro²³⁷. Bisognerà comprendere, allora, se e in che termini i partenariati saranno impiegati all'interno del programma GOL e nel più ampio progetto di rinnovamento dei servizi per l'impiego.

²³⁵ Giovannone 2019.

²³⁶ Casano 2017; Corazza 2018.

²³⁷ M5C1: politiche per il lavoro, p. 201.

► 4 La contrattazione collettiva e le relazioni industriali

4.1 Lavoratori con disabilità e contrattazione collettiva

La contrattazione collettiva può ricoprire una funzione strategica nella realizzazione del diritto al lavoro delle persone con disabilità, posti gli ampi spazi di operatività ad essa attribuiti in molteplici ambiti di intervento, che ampliano le opportunità di impiego e di permanenza al lavoro di tali soggetti.

Il modello di regolazione concertato, articolato a seconda delle specificità dei settori produttivi e dei fabbisogni di tutela, traccia la strada per l'adozione di strumenti negoziali che orientino gli istituti contrattuali verso l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità, rafforzando le loro competenze professionali e agevolando la conciliazione vita-lavoro. Questa prospettiva, già sondata da altri Stati europei (riquadro 8), offre nutrite suggestioni di indagine sul ruolo oggi ricoperto dalla contrattazione collettiva sull'inclusione lavorativa delle persone con disabilità.

► Riquadro 8. Il ruolo della contrattazione collettiva — il caso francese

Nel 2017, è stato sottoscritto un accordo sindacale aziendale tra Carrefour e le rappresentanze sindacali per il mantenimento dell'occupazione l'assunzione di lavoratori con disabilità.

L'accordo prevede azioni in tutto il gruppo Carrefour allo scopo di: adeguare i luoghi di lavoro attraverso interventi ergonomici; finanziare lo sviluppo delle competenze e le valutazioni professionali; finanziare attrezzature specifiche aggiuntive; consentire l'accesso alla formazione indipendentemente dalla situazione di disabilità. Il secondo obiettivo è l'integrazione lavorativa a lungo termine dei lavoratori con disabilità.

Il gruppo ha lo scopo di superare la soglia delle quote legali. Sono stati rilevati risultati positivi per l'inserimento lavorativo delle persone con disabilità. Persistono criticità relative soprattutto alla effettiva conservazione dell'occupazione.

Al riguardo, la recente opera di sistemazione e digitalizzazione dell'archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi nazionali di lavoro, istituito presso il CNEL, costituisce una valida fonte di consultazione per l'analisi delle disposizioni contrattuali²³⁸.

²³⁸ La riorganizzazione dell'archivio CNEL ha operato la digitalizzazione e la ricostruzione storica dei contratti archiviati, disponendo l'aggiornamento costante dell'archivio con i CCNL rinnovati o di nuova sottoscrizione. Inoltre, i contratti sono stati riclassificati in macro-settori e settori, d'intesa con le parti sociali. Allo scopo di agevolare la comparazione tra la categoria contrattuale e la categoria merceologica, sono stati operati l'allineamento ai codici contratto INPS e l'associazione ai codici ATECO-ISTAT. La nuova classificazione consente dunque di analizzare le disposizioni contrattuali a seconda del settore produttivo e merceologico, mettendo in comunicazione l'archivio con i registri statistici ISTAT e le banche dati Unioncamere e consentendo l'analisi comparata in molteplici ambiti (giuridico, statistico). Oltre al valore aggiunto per la ricerca, l'opera di sistemazione dell'archivio rappresenta uno sforzo di messa in trasparenza dei contratti collettivi nazionali, anche allo scopo di far emergere con più chiarezza i fenomeni di dumping contrattuale di cui soffre l'ordinamento sindacale italiano (Ciucciiovino 2020). In riferimento alla metodologica di ricerca, sono stati analizzati i CCNL contenuti nell'archivio CNEL, con il supporto di altre banche dati allo scopo di arricchire l'analisi con ulteriori contratti, accordi e intese integrativi. Sono stati individuati i contratti sottoscritti dalle parti sociali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale in tutti i macro-settori e, al loro interno, nei settori contrattuali con maggiore incidenza occupazionale.

L'analisi dei CCNL è focalizzata sulle disposizioni e sugli istituti contrattuali che maggiormente incidono sull'occupabilità e sul benessere di vita e lavoro delle persone con disabilità, come formazione professionale e continua, il welfare aziendale e le misure specifiche a tutela delle persone con disabilità, occupate e occupabili.

4.2 L'inclusione lavorativa delle persone con disabilità

Nella maggior parte dei contratti collettivi analizzati, le disposizioni riferite alla disabilità sono di carattere generico e programmatico. In particolare, le clausole contengono dichiarazioni di intenti oppure impegni aleatori sulla elaborazione di provvedimenti e iniziative volte alla sensibilizzazione e all'inserimento lavorativo delle persone con disabilità. Alcuni contratti impegnano le parti alla realizzazione di azioni in attuazione dei sistemi di collocamento protetto²³⁹. Altri si riferiscono ad impegni programmatici sulla predisposizione di strumenti utili all'inserimento lavorativo delle fasce deboli dei lavoratori²⁴⁰. Con specifico riferimento alle persone con disabilità, alcune disposizioni si focalizzano sull'abbattimento delle barriere architettoniche, compatibilmente con le esigenze tecniche e organizzative delle imprese²⁴¹.

Altri ancora si propongono sforzi rivolti a sensibilizzare gli enti pubblici per riconoscere i lavoratori con disabilità sopraggiunta nel sistema di quote di riserva²⁴². In rare ipotesi, tali impegni sono maggiormente articolati, riconoscendo il valore dell'inclusione delle diversità (*disability-friendly approach*) e delle politiche a favore delle persone diversamente abili²⁴³.

Inoltre, alcuni contratti collettivi praticano meri richiami alle disposizioni di legge, con particolare riferimento alla disciplina sul collocamento ex legge n. 68/1999²⁴⁴. In questi casi, le disposizioni contrattuali si presentano come clausole di stile, senza alcun apporto innovativo.

Addentrando nella seconda macro-area, in alcuni casi i contratti prevedono misure specifiche sulla disabilità, generalmente riferite al dialogo e al confronto tra le parti nel più ampio contesto del sistema di relazioni industriali contrattuale e settoriale. Nel dettaglio, alcuni contratti instaurano un confronto sistemico sui temi legati alla disabilità a livello aziendale, territoriale e nazionale. Si tratta di osservatori o di gruppi industriali che valutano le azioni di abbattimento delle barriere architettoniche e di inserimento lavorativo, anche mirato, nonché le eventuali problematiche connesse allo svolgimento dell'attività lavorativa delle persone con disabilità.

In casi eccezionali, il sistema di dialogo si spinge a prevedere, in capo alle imprese, obblighi di informazione delle rappresentanze sindacali sui temi della disabilità e la costituzione di osservatori *ad hoc* di carattere tecnico²⁴⁵.

È particolarmente diffusa la prassi di demandare all'iniziativa delle imprese l'adozione di misure sull'inserimento lavorativo delle persone con disabilità. Alcuni contratti richiedono alle aziende di favorire la collocazione mirata delle persone con disabilità, anche attraverso gli accomodamenti ragionevoli di natura strutturale e con la partecipazione delle rappresentanze sindacali²⁴⁶. In altri casi, i contratti stabiliscono che le aziende devono supportare l'inserimento lavorativo delle persone con disabilità attraverso strumenti di politica attiva, come i corsi di formazione e

²³⁹ CCNL del settore metalmeccanico.

²⁴⁰ CCNL di lavoro giornalistico; CCNL distribuzione e servizi.

²⁴¹ CCNL per il personale di terra e di volo per l'industria del trasporto aereo italiano.

²⁴² CCNL dell'industria alimentare.

²⁴³ CCNL per i quadri direttivi e per il personale delle aree professionali dipendenti dalle imprese creditizie, finanziarie e strumentali.

²⁴⁴ CCNL distribuzione e servizi; CCNL per il personale dei dipendenti dei porti.

²⁴⁵ Particolarmente emblematico in tal senso è il CCNL chimico-farmaceutico, rinnovato per il periodo 2019-2022.

²⁴⁶ CCNL energia e petrolio; CCNL per gli addetti del settore orafa argentiero e della gioielleria.

riqualificazione professionale²⁴⁷. Particolarmente innovativi sono i contratti che impegnano le imprese a promuovere l'inclusione lavorativa di tali soggetti attraverso l'organizzazione flessibile dell'orario di lavoro e il riconoscimento dei permessi²⁴⁸. Altrettanto innovativi sono i contratti che prevedono l'individuazione di un tutor delegato dall'azienda a livello di unità produttiva²⁴⁹. Di approccio proattivo sono invece i contratti che si impegnano ad intervenire presso le strutture pubbliche per l'avviamento al lavoro delle persone con disabilità per le quali non siano state già riscontrate possibilità di occupazione idonea²⁵⁰.

4.2.1 La disabilità negli istituti contrattuali

In numerosi contratti, le disposizioni riferite ai lavoratori con disabilità sono racchiuse in disparati istituti contrattuali, a rafforzamento delle tutele preposte. Ad esempio, è prevista la precedenza nella anticipazione del trattamento di fine rapporto (TFR) per l'acquisto di abitazioni da parte dei nuclei familiari cui appartengono persone con disabilità²⁵¹. L'anticipazione del TFR è anche prevista per sostenere le spese di interventi e terapie di particolari complessità e non coperti dal SSN²⁵².

Altre disposizioni contrattuali invece sono incentrate sulla flessibilizzazione dei tempi di lavoro, allo scopo di favorire la conciliazione tra vita e lavoro delle persone con disabilità o con patologia grave. Tra queste misure, è previsto l'innalzamento dei giorni di assenza non computabili per i lavoratori affetti da patologie oncologiche²⁵³. Altre volte è invece stabilita una percentuale di accoglimento delle domande di trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a part-time per motivi di salute²⁵⁴. Nei casi particolarmente virtuosi, i lavoratori affetti da patologie invalidanti con ridotta capacità lavorativa hanno il diritto di trasformazione del rapporto di lavoro a tempo parziale verticale o orizzontale, con la possibilità di invertire tale decisione in futuro²⁵⁵.

Sempre in relazione all'orario di lavoro, alcuni contratti prevedono il diritto del lavoratore affetto da patologie gravi di rifiutare l'ammissione alle clausole elastiche, anche nelle ipotesi in cui tale condizione affligga un familiare²⁵⁶.

Nella logica di conciliazione vita-lavoro, è prevista l'istituzione di permessi e di aspettative specifiche, retribuiti e non. Il lavoratore con disabilità può godere di ore o di intere giornate di permesso²⁵⁷. In altri casi, può espletare in diverso modo l'attività lavorativa, d'intesa con il datore di lavoro²⁵⁸. In altri ancora, il lavoratore con disabilità può scegliere la sede di lavoro più vicina al domicilio e non può essere trasferito senza consenso²⁵⁹.

²⁴⁷ CCNL per i dipendenti di imprese radiotelevisive, multimediali e multiplatforma.

²⁴⁸ CCNL dipendenti delle imprese artigiane edili ed affini.

²⁴⁹ CCNL calzature.

²⁵⁰ CCNL per i dipendenti dalle imprese di acconciatura, estetica, tricotologia non curativa, tatuaggio, piercing e centri benessere.

²⁵¹ CCNL dipendenti di cooperative e consorzi agricoli (tab. 2) che, tra i criteri per l'anticipazione del TFR.

²⁵² CCNL per i dipendenti da farmacie private.

²⁵³ Accordo di rinnovo 2016-2018 del CCNL chimico-farmaceutica.

²⁵⁴ CCNL tessile e abbigliamento — industria.

²⁵⁵ CCNL per i dipendenti di studi professionali.

²⁵⁶ CCNL per i dipendenti da aziende dei settori pubblici esercizi, ristorazione collettiva e commerciale e turismo; CCNL per i dipendenti da farmacie private.

²⁵⁷ CCNL per i dipendenti dalle imprese di acconciatura, estetica, tricotologia non curativa, tatuaggio, piercing e centri benessere.

²⁵⁸ CCNL per il personale dei dipendenti dei porti.

²⁵⁹ CCNL per i dipendenti da imprese di spedizione, autotrasporto merci e logistica.

Eccezionalmente, i contratti prevedono un panel di strumenti di flessibilità a beneficio delle persone con disabilità o gravi patologie con esigenze di cura. In questa ipotesi, il lavoratore può scegliere tra l'aspettativa, i permessi giornalieri, la temporanea trasformazione del rapporto di lavoro a tempo parziale e, ove possibile, l'adibizione a diversi compiti²⁶⁰.

Altrettanto rari sono i contratti che orientano le tipologie contrattuali verso la promozione dell'inserimento delle persone con disabilità nel mondo del lavoro. Ad esempio, particolarmente virtuose sono le disposizioni che prevedono l'innalzamento della durata del contratto di inserimento nel caso di lavoratori con disabilità²⁶¹.

Alcuni contratti focalizzano l'attenzione sul reinserimento lavorativo in caso di disabilità sopraggiunta, allo scopo di favorire il mantenimento dell'occupazione. In tal senso, è previsto l'impegno datoriale di verificare la possibilità di mantenere in servizio il lavoratore con sopraggiunta ridotta capacità lavorativa attraverso l'assegnazione a diversa mansione²⁶². L'adibizione ad altra mansione è un'opzione suggerita da altri contratti, con la garanzia di mantenere lo stesso livello professionale e di informare le rappresentanze sindacali, nonché di realizzare interventi di riqualificazione professionale²⁶³. Tuttavia, alcune disposizioni contrattuali precisano che è possibile adibire il lavoratore a mansioni ricondotte ad un diverso livello, anche inferiore, allo scopo di evitare la risoluzione del rapporto di lavoro²⁶⁴.

In ipotesi molto esigue, i contratti prevedono forme di sostegno al reddito per i lavoratori con disabilità, attraverso l'istituzione di sussidi di utilità sociale e assistenziale per i lavoratori dipendenti (o per i componenti del loro nucleo familiari) con disabilità o malattia rara, oppure in caso di decesso o di evento straordinario²⁶⁵.

Altrettanto rare sono le disposizioni contrattuali che stabiliscono la designazione di figure competenti per la gestione della disabilità in azienda, come ad esempio il *disability manager*²⁶⁶, garantendo loro adeguate postazioni e presidi²⁶⁷. Al riguardo, va specificato che fermo restando l'obbligo, già previsto, per le pubbliche amministrazioni con più di duecento dipendenti, di dotarsi della figura di responsabile dei processi di inserimento delle persone con disabilità (*disability manager*), le Linee guida hanno esteso tale possibilità anche alle amministrazioni con numero di dipendenti inferiore²⁶⁸.

Esperienze simili si sono state avviate anche nel settore privato, in cui la scelta e la definizione della migliore modalità di attuazione e gestione di tali funzioni rimane comunque affidata alle forme di contrattazione aziendale²⁶⁹.

²⁶⁰ Particolarmente virtuoso in tal senso è il CCNL per il personale non medico dipendente dagli istituti sanitari privati aderenti all'ARIS e all'AIOP.

²⁶¹ CCNL per i dipendenti da imprese edili ed affini; CCNL dipendenti delle imprese artigiane edili ed affini.

²⁶² CCNL per i dipendenti delle imprese gestite o partecipate dagli enti locali, esercenti farmacie, parafarmacie, magazzini farmaceutici all'ingrosso e laboratori farmaceutici.

²⁶³ CCNL ferrovie.

²⁶⁴ CCNL per il personale direttivo, docente, amministrativo, tecnico e ausiliario occupato negli istituti aderenti all'AGIDAE.

²⁶⁵ CCNL ANAS.

²⁶⁶ Tra gli aspetti significativi contenuti nelle Linee guida in materia di collocamento mirato, adottate dal recente decreto ministeriale n. 43 dell'11 marzo 2022, vi è la previsione di un "responsabile del processo di inserimento delle persone con disabilità nell'ambiente di lavoro" per la promozione efficace di percorsi aziendali inclusivi.

²⁶⁷ CCNL quadri direttivi e per il personale delle aree professionali dipendenti dalle imprese creditizie, finanziarie e strumentali.

²⁶⁸ Tale figura risulterebbe utile anche per gestire altre forme di diversità nelle aziende (immigrati con religioni e culture diverse, personale anziano, etc; in questo caso si parla di *diversity manager*).

²⁶⁹ Il progetto, in via sperimentale, è stato già applicato in alcune grandi aziende (Unicredit) attraverso l'istituzione di una unità tecnica specializzata (osservatorio, ufficio antidiscriminazione o di parificazione) in stretto raccordo con le rappresentanze sindacali aziendali, con il compito di occuparsi, attraverso progetti personalizzati, dei problemi legati alle condizioni di lavoro dei lavoratori con disabilità.

Un ambito di intervento particolarmente sperimentato attiene alla formazione professionale e continua. Tuttavia, la maggior parte delle disposizioni hanno carattere promozionale. In molti casi è infatti meramente evidenziata la necessità di sviluppare azioni specifiche di formazione professionale al fine di promuovere l'occupazione e lo sviluppo di competenze dei soggetti con disabilità²⁷⁰. Alcuni contratti investono gli organismi bilaterali di settore del compito di attivare specifici percorsi di formazione per tali lavoratori. Questi organismi sono istituiti sia a livello nazionale che a livello territoriale e aziendale²⁷¹.

4.3 Relazioni industriali e welfare aziendale

Negli ultimi anni, il legislatore nazionale ha impresso un consistente impulso allo strumento del welfare aziendale mediante misure di detassazione e decontribuzione²⁷².

In linea generale, ci si riferisce a quell'insieme di prestazioni, opere e servizi, di natura e finalità sociale, che il datore di lavoro istituisce, anche per mezzo della contrattazione collettiva, a beneficio della generalità dei lavoratori dipendenti. Lo scopo ultimo è, da una parte, integrare gli sforzi collettivi per il benessere sociale del lavoratore²⁷³ e, dall'altra, incrementare la produttività dell'impresa.

Nondimeno, più recentemente si è assistito alla diffusione di ulteriori forme di welfare c.d. "organizzativo", finalizzato al miglioramento del benessere di lavoro e di vita dei lavoratori e alla conciliazione vita-lavoro. In questo ambito si annoverano numerosi strumenti e istituti di flessibilità contrattuale e lavorativa (Donini 2021), che sfruttando le potenzialità della digitalizzazione del lavoro e delle nuove forme di esecuzione della prestazione lavorativa.

Il welfare aziendale si iscrive a pieno titolo tra le materie di regolazione affidate alla contrattazione collettiva, di primo e secondo livello, posto che il legislatore ha accordato l'ampliamento dei vantaggi fiscali alle misure di welfare aziendale disciplinate da accordi collettivi²⁷⁴. Pertanto, le relazioni industriali sono state investite del compito di istituire prestazioni di welfare in risposta ai nuovi (e vecchi) fabbisogni sociali della comunità lavorativa (Santini 2018).

Per tale ragione, gli eterogenei strumenti di welfare aziendale "contrattato" — dall'assistenza sanitaria integrativa all'impiego di forme di lavoro flessibili, come il lavoro agile — possono interpretare i rischi sociali dei lavoratori (Gianni 2016), specie se particolarmente vulnerabili, migliorandone l'occupabilità e il benessere.

La contrattazione collettiva rappresenta allora lo strumento per ripensare l'organizzazione aziendale in funzione della prevenzione dei rischi sociali e della protezione dei lavoratori con più gravose esigenze di vita, come le persone con disabilità.

²⁷⁰ CCNL dipendenti di cooperative e consorzi agricoli; CCNL per i dipendenti di imprese radiotelevisive, multimediali e multiplatforma.

²⁷¹ A livello nazionale, CCNL tessile e abbigliamento — industria; a livello territoriale, CCNL per i dipendenti dalle imprese di acconciatura, estetica, tricotologia non curativa, tatuaggio, piercing e centri benessere; a livello aziendale, CCNL chimico-farmaceutico.

²⁷² Soprattutto mediante le leggi di stabilità per il 2016 (l. 28 dicembre 2015, n. 208) e per il 2017 (l. 11 dicembre 2016, n. 232) e, in misura minore, attraverso ulteriori provvedimenti legislativi. Giovannone 2019.

²⁷³ Bacchini 2017.

²⁷⁴ Articolo 51, comma 2 del Testo unico delle imposte sui redditi (TUIR). Ulteriori interventi legislativi hanno promosso il ruolo proattivo delle parti sociali in materia. Vedasi il decreto interministeriale del 25 marzo 2016 e il decreto interministeriale del 12 settembre 2017.

4.3.1 La vulnerabilità nelle misure di welfare aziendale

Negli ultimi anni, i CCNL paiono intercettare sempre più le peculiari esigenze di tutela dei lavoratori con vulnerabilità contrattuali e individuali, seppur non in modo omogeneo.

Riguardo gli strumenti di previdenza complementare e sanità integrativa, ad esempio, si assiste in molteplici settori ad un processo di revisione, razionalizzazione e potenziamento del sistema della bilateralità che gestisce le relative prestazioni²⁷⁵. Tuttavia, raramente i CCNL statuiscono opere, servizi e prestazioni di welfare aziendale in senso stretto²⁷⁶. Infatti, in genere la loro negoziazione è demandata alla contrattazione di secondo livello²⁷⁷. Altrettanto rari sono i contratti che regolano la possibilità di convertire i premi di risultato in misure di welfare aziendale²⁷⁸.

In riferimento alle misure di welfare disposte a beneficio dei lavoratori vulnerabili sotto l'aspetto contrattuale, si assiste ad un progressivo ampliamento del campo di applicazione soggettivo delle tutele previdenziali e assistenziali ai lavoratori non standard, come i lavoratori a tempo determinato e part-time²⁷⁹. In altre ipotesi, le misure sono estese a beneficio dei lavoratori assunti con contratto di inserimento o di apprendistato²⁸⁰. Nei casi più virtuosi, i contratti si spingono ad ampliare il campo dei beneficiari ai lavoratori intermittenti e ai lavoratori autonomi²⁸¹.

Se da una parte si nota una spinta alla universalizzazione delle tutele, a prescindere dallo *status* contrattuale, in limitati casi i contratti istituiscono misure di welfare modulate a seconda dei fattori di vulnerabilità sociale e individuale. Alcuni esempi sono la creazione di una indennità per le donne lavoratrici vittime di violenza di genere o l'istituzione di un assegno di solidarietà per i lavoratori affetti da patologie oncologiche²⁸².

Inoltre, a beneficio delle persone con problemi di salute, alcuni contratti prevedono l'istituzione di un fondo aziendale per il sostegno al reddito dei lavoratori con disabilità sopraggiunta impegnati nella riqualificazione professionale²⁸³. Altri stabiliscono la copertura automatica del fondo sanitario dal rischio di invalidità permanente da malattia non professionale e di morte per malattia²⁸⁴. Per l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità, inoltre, è prevista l'erogazione, da parte di un fondo, di una quota *una tantum* per i datori di lavoro che assumono lavoratori con condizioni di vulnerabilità, tra cui le persone con disabilità²⁸⁵.

Estremamente limitate, infine, sono le misure di flessibilità lavorativa a beneficio dei lavoratori più vulnerabili. Per lo più, le disposizioni ammettono l'uso del telelavoro per coloro che hanno specifiche esigenze di cura²⁸⁶. Altre misure favoriscono le richieste di trasformazione o l'assunzione in telelavoro per le persone con disabilità, i lavoratori affetti da particolari patolo-

²⁷⁵ Ad esempio, CCNL operai agricoli e florovivaisti; CCNL del comparto edile — CCNL per i dipendenti da imprese edili ed affini; CCNL dipendenti delle imprese artigiane edili ed affini; CCNL tessile e abbigliamento — Industria; CCNL trasporto aereo-attività aeroportuali; CCNL prestatori di lavoro domestico.

²⁷⁶ CCNL metalmeccanici; CCNL tessile e abbigliamento — industria; CCNL autostrade e trafori; CCNL per il personale non dirigente ANAS.

²⁷⁷ Ad esempio, Accordo di rinnovo 2010-2012 del CCNL chimico-farmaceutica sugli asili nido (parte IV).

²⁷⁸ Accordi di rinnovo 2013-2015 e 2016-2018 del CCNL chimico-farmaceutica; accordo di rinnovo del 2019 del CCNL aziende del settore gas-acqua.

²⁷⁹ Ad esempio, CCNL dipendenti di cooperative e consorzi agricoli; CCNL chimico-farmaceutica.

²⁸⁰ CCNL dell'industria alimentare.

²⁸¹ CCNL per i dipendenti degli studi professionali; CCNL per il personale non dirigente ANAS; accordo di rinnovo 18 luglio 2018 del CCNL per i dipendenti da imprese edili ed affini; CCNL per i dipendenti degli studi professionali.

²⁸² CCNL operai agricoli e florovivaisti.

²⁸³ Accordo di rinnovo 2019-2022 del CCNL chimico-farmaceutica.

²⁸⁴ CCNL energia e petrolio.

²⁸⁵ CCNL imprese creditizie, finanziarie e strumentali.

²⁸⁶ CCNL autostrade e trafori.

gie oppure per le vittime di violenze di genere²⁸⁷. In altri casi, invece, i CCNL demandano alla contrattazione collettiva la promozione di forme di lavoro flessibile, anche per favorire la conciliazione vita-lavoro²⁸⁸. Alle volte, le parti contrattuali si impegnano alla redazione di linee guida per indirizzare la negoziazione di secondo livello²⁸⁹.

²⁸⁷ CCNL per il personale non dirigente ANAS; CCNL per i lavoratori addetti al settore elettrico.

²⁸⁸ CCNL terziario-Confcommercio; CCNL terziario; CCNL chimico-farmaceutica.

²⁸⁹ CCNL energia e petrolio; CCNL per i dipendenti di imprese radiotelevisive, multimediali e multiplatforma.

► 5 Scenari futuri in materia di disabilità

5.1 Gli indirizzi delle istituzioni internazionali ed europee

Negli ultimi anni, l'attenzione rivolta al mondo della disabilità sul versante internazionale ed europeo ha condotto all'adozione di politiche incentrate a favorire la piena partecipazione sociale delle persone con disabilità. Sia le Nazioni Unite che l'Unione europea hanno adottato strategie trasversali, allo scopo di rafforzare il *mainstreaming* sulla disabilità all'interno delle molteplici politiche settoriali che impattano sulla inclusione sociale di questa categoria di persone. Le rispettive strategie sono accomunate dalla peculiare attenzione rivolta all'inclusione lavorativa delle persone con disabilità e tracciano le principali linee d'intervento anche per gli Stati membri.

► Riquadro 9. La strategia delle Nazioni Unite sull'inclusione della disabilità

Le Nazioni Unite, attraverso la strategia sull'inclusione della disabilità (United Nations Disability inclusion strategy), hanno voluto rafforzare il principio del rispetto della dignità e dei diritti delle persone con disabilità, attraverso un approccio intersettoriale che tiene conto delle forme di discriminazione multiple — basate sul sesso, l'età o il genere — per il perseguimento dell'uguaglianza sostanziale delle persone con disabilità²⁹⁰.

Tra gli obiettivi focali della strategia, è prevista l'attuazione dei principi del design universale in tutte le politiche e i programmi delle Nazioni Unite, allo scopo di garantire accessibilità e accomodamenti ragionevoli.

Specifica attenzione è riservata alla protezione dei diritti delle persone disabili nel luogo di lavoro, affinché godano di un ambiente favorevole entro cui partecipare pienamente su basi paritarie con gli altri individui.

La diffusione delle conoscenze e delle competenze sul mondo della disabilità e della cultura organizzativa assume particolare importanza al fine di garantire la giusta valorizzazione delle persone con disabilità²⁹¹. Questo sforzo è riproposto all'interno del "quadro di responsabilità", che prevede 15 indicatori sulle aree d'intervento tra cui la consultazione e la partecipazione delle persone con disabilità, le politiche di accessibilità, gli accomodamenti ragionevoli e le strategie per l'occupazione delle persone disabili.

²⁹¹ Paragrafi 22-23.

²⁹¹ Paragrafo 26.

► Riquadro 10. La strategia europea per i diritti delle persone con disabilità 2021–2030

A partire dagli anni '70, l'Unione europea ha adottato una serie di strategie e piani di azione, con l'obiettivo di rafforzare l'attuazione delle politiche a favore delle persone con disabilità²⁹². Negli anni 2000, si annoverano principalmente il Piano di azione europeo sulla disabilità (2004-2010), la Strategia europea sulla disabilità 2010-2020 e, da ultimo, la Strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030²⁹³. Quest'ultima intende dare attuazione al Pilastro europeo dei diritti sociali, proclamato nel 2017²⁹⁴, definito la "bussola" per le politiche sociali europee; il principio 17 del pilastro, infatti, ribadisce il diritto delle persone con disabilità ad accedere a servizi che consentano la loro partecipazione al mercato del lavoro e a un ambiente di lavoro adeguato alle loro esigenze.

In linea generale, la strategia si pone l'obiettivo di contrastare la povertà e l'esclusione sociale delle persone con disabilità, acuite nel periodo pandemico, attraverso l'elezione del "modello sociale" di disabilità, intervenendo sull'elevato tasso di disoccupazione e promuovendo la loro partecipazione nel mercato del lavoro aperto, oltre che nell'impiego nei lavori protetti. Attraverso una serie di interventi multisettoriali, la Commissione intende intraprendere azioni finalizzate a potenziare i servizi per l'occupazione "di qualità" e la partecipazione all'apprendimento permanente²⁹⁵, anche attraverso il ruolo proattivo dei servizi pubblici per l'impiego e lo strumento garanzia giovani. La Commissione monitorerà i progressi degli Stati membri nell'attuazione della direttiva 2000/78/CE, raccomandando la designazione di organismi per la parità con competenze in materia di discriminazione²⁹⁶.

5.2 La riforma delle politiche sulla disabilità in Italia

Al fine di superare le numerose criticità sinora evidenziate, prospettive evolutive interessanti in materia di disabilità sono ravvisabili in alcuni provvedimenti recentemente adottati dal legislatore nazionale. Il riferimento è alla legge delega n. 227/2021, all'istituzione della banca dati del collocamento mirato e alle Linee guida in materia di collocamento mirato delle persone con disabilità.

Proprio allo scopo di rimediare alla frammentarietà territoriale degli interventi di assistenza e accompagnamento al lavoro, l'obiettivo generale che le istituzioni competenti sembrano essersi poste è quello di delineare un percorso di collaborazione e condivisione interistituzionale, volto a creare un sistema di inclusione lavorativa più efficiente e organico in tutto il paese.

Il governo è stato altresì delegato a prevedere l'istituzione di un "garante nazionale delle disabilità" che, tra le sue competenze, dovrà: occuparsi di raccogliere segnalazioni da persone con disabilità che denunciano discriminazioni o violazioni dei propri diritti; vigilare sul rispetto dei diritti e svolgere verifiche sull'esistenza di fenomeni discriminatori; formulare raccomandazioni

²⁹⁶ O'Mahony e Quinlivan 2020.

²⁹⁶ COM (2003) 650 final; COM (2010) 636 final; COM (2021) 101 final.

²⁹⁶ *Proclamazione interistituzionale sul pilastro europeo dei diritti sociali* (2017/C 428/09).

²⁹⁶ La Commissione promuoverà l'attuazione della strategia tra le istituzioni UE, gli Stati membri e i portati di interessi. In particolare, l'UE porterà avanti la lotta alla discriminazione fondata sulla disabilità all'interno di tutti i processi legislativi e continuerà a promuovere l'utilizzo dei finanziamenti dell'UE da parte degli Stati membri allo scopo di sostenere l'attuazione della Strategia e della Convenzione ONU del 2006. Sul versante attuativo, l'iniziativa faro è l'istituzione della "piattaforma sulla disabilità" col compito di coadiuvare l'attuazione delle strategie europea e nazionali, in conformità con la Convenzione. È altresì precisato che "condizione abilitante" ai finanziamenti erogato dal Fondo per una transizione giusta (JTF) è l'esistenza di un quadro nazionale per garantire l'attuazione della Convenzione ONU (paragrafo 7.4). Al contempo, nel 2022 anche l'Unione europea esaminerà il funzionamento del quadro dell'UE sul monitoraggio e sull'attuazione della Convenzione ONU (paragrafo 9.1) e della nuova strategia europea (paragrafo 9.2).

²⁹⁶ Sulla base di tali premesse, nel 2022 la Commissione presenterà un pacchetto per migliorare i risultati sul mercato del lavoro delle persone con disabilità, promuovendo le prospettive di assunzione e garantendo gli accomodamenti ragionevoli, la tutela della salute e sicurezza sul lavoro e la riabilitazione professionale (paragrafo 4.3).

e pareri alle amministrazioni e ai concessionari pubblici interessati sulle segnalazioni raccolte, sollecitando o proponendo interventi, misure o accomodamenti ragionevoli idonei a superare le criticità riscontrate; promuovere una cultura del rispetto dei diritti delle persone con disabilità attraverso campagne di sensibilizzazione e comunicazione e progetti di azioni positive.

Si tratta di interventi che, nel loro complesso, potranno consentire una revisione generale della materia, potenziando gli strumenti finalizzati alla definizione del progetto di intervento individualizzato e semplificando l'accesso ai servizi e ai meccanismi di accertamento della disabilità. Nello specifico, per quanto riguarda l'accertamento della condizione di disabilità e la revisione dei suoi processi valutativi di base, si rileva come il governo sia stato delegato a unificare in un'unica procedura il processo valutativo di base degli accertamenti afferenti alla condizione di disabilità, che porti altresì alla individuazione, nelle scuole, degli alunni interessati e, nel mondo del lavoro, dei lavoratori rientranti nel campo di applicazione della legge n. 68/1999. La procedura unica, inoltre, includerà le valutazioni relative alla concessione di assistenza protesica, sanitaria e riabilitativa, all'accertamento della non autosufficienza e del possesso dei requisiti necessari per l'accesso alle agevolazioni (fiscali, tributarie e relative alla mobilità). Si auspica pertanto che tale procedura potrà consentire una semplificazione degli aspetti procedurali e organizzativi dei processi valutativi, assicurando maggiore tempestività, efficienza, trasparenza e tutela "a tutto tondo" della persona con disabilità.

Opportunità future d'inclusione lavorativa delle persone con disabilità sono rinvenibili anche in relazione alle procedure afferenti alla stipulazione di contratti pubblici finanziati, in tutto o in parte, con le risorse previste dal PNRR. Difatti, il Piano prevede che nei bandi di gara siano indicati — come requisiti necessari e, in aggiunta, premiali dell'offerta — criteri orientati verso gli obiettivi di parità. In attuazione di tale principio, l'articolo 47 del c.d. decreto Semplificazioni 2021 contiene disposizioni volte a favorire le pari opportunità e l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità nei contratti pubblici finanziati con le risorse del PNRR e del PNC²⁹⁷. La definizione delle modalità e dei criteri applicativi di tali disposizioni è stata rinviata a specifiche linee guida (Gobbato e De Menech 2021), adottate con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 7 dicembre 2021.

²⁹⁷ Decreto legge n. 77/2021 convertito, con modifiche dalla legge n. 108/2021.

► Conclusioni

Gli interventi passati in rassegna denotano il rinnovato impegno del legislatore nazionale per eliminare situazioni di disparità nel mercato del lavoro e nei luoghi di lavoro tra le persone con e senza disabilità.

Più in particolare, il disegno riformistico in materia intercetta l'esigenza di intraprendere un percorso di collaborazione e di condivisione interistituzionale, sviluppando una cooperazione fattiva orientata alla piena interoperabilità tra i sistemi di riferimento sulla disabilità, nel quadro di una governance strutturata ed efficace in materia. Si può dire che il legislatore nazionale stia predisponendo i presupposti — normativi e istituzionali — per sviluppare strategie di inclusione sociale che superino gli interventi a “compartimenti stagni” e ad “efficacia differenziata” su base territoriale.

In tal senso, sul tracciato delle predette strategie sovranazionali, è riconosciuta formalmente la centralità della sinergia proattiva fra le istituzioni competenti, funzionale a realizzare la multidimensionalità degli interventi e la garanzia di standard omogenei sulla qualità dei servizi. Inoltre, appare valorizzato il carattere personale su cui dovrebbero basarsi i progetti di vita indipendente delle persone con disabilità, in esito ad un (complesso) percorso riformistico che dovrà consegnare un raccordo più stretto tra politiche attive e passive del lavoro. Il progetto di riforma, pertanto, sembra soddisfare le recenti raccomandazioni dell'Unione europea (Country-specific recommendations — CSRs), che evidenziano la necessità di rafforzare i servizi pubblici per l'impiego e il loro raccordo con i servizi sociali²⁹⁸. Si tratta di aspetti considerati tra i più critici in tema di inserimento lavorativo dei soggetti con disabilità, come si evince dal presente studio e dal confronto con le istituzioni e le parti sociali²⁹⁹.

La collaborazione inter-istituzionale è altresì fondamentale per creare strumenti di monitoraggio sulle politiche attive e passive del lavoro rivolte alle persone con disabilità. La carenza di fonti sinora rilevate impedisce di “toccare con mano” la reale efficacia degli interventi pubblici³⁰⁰.

È stata pertanto già evidenziata l'urgenza di rafforzare l'interoperabilità delle banche dati riconducibili alle politiche che intercettano il mondo della disabilità. A tal riguardo, un passo in avanti è rappresentato dalla operatività della “banca dati del collocamento mirato”, parte della più ampia banca dati delle politiche attive e passive del lavoro³⁰¹. La nuova banca dati, che raccoglie le informazioni concernenti i datori di lavoro pubblici e privati obbligati e i lavoratori interessati, consentirà pertanto di comprendere meglio i *vulnus* dei meccanismi del collocamento mirato, rispetto al quale permangono numerose criticità attuative. Tuttavia, la “messa a sistema” delle informazioni dovrebbe adottare appieno la *ratio* della multidimensionalità posta alla base della strategia nazionale. L'analisi della relazione tra informazioni provenienti dai diversi ambiti di azione (sanità, assistenza sociale, lavoro, formazione) è fondamentale per accompagnare il processo di integrazione degli interventi settoriali.

²⁹⁸ Commissione europea, *European semester 2020–2021 country fiche on disability equality — Italy*, febbraio 2021, p. 6.

²⁹⁹ Si veda il paragrafo “Il confronto con le istituzioni pubbliche e le parti sociali: le interviste” nelle Prospettive.

³⁰⁰ Ad eccezione di limitato strumenti come la Relazione sullo stato di attuazione della legge n. 68/1999, presentata tuttavia con una certa discontinuità.

³⁰¹ Decreto ministeriale del 29 dicembre 2021 (GU n. 45 del 23 febbraio 2022). Al riguardo, va sottolineato un grosso limite della Banca dati che riguarda la mancanza, per gli anni precedenti al 2010, dei dati che riguardano l'invalidità civile. L'INPS ha proceduto alla telematizzazione dei verbali dal 2010 in avanti, ossia dal momento in cui l'Istituto ha cominciato ad occuparsi di invalidità civile; Per il periodo precedente, le informazioni sono incomplete in quanto diversi erano i soggetti coinvolti in materia (ragioneria, prefettura, azienda sanitaria locale).

Come emerso nel corso del presente contributo, il legislatore nazionale è altresì impegnato a rafforzare le politiche di formazione e di (ri)qualificazione professionale per l'inclusione lavorativa dei soggetti considerati vulnerabili nel mercato del lavoro, tra cui le persone con disabilità. Si tratta di un versante d'intervento altrettanto strategico, rispetto al quale si sono concentrate anche le raccomandazioni dell'Unione europea. Infatti, all'Italia è raccomandato il raccordo tra i servizi per l'impiego, i servizi sociali e le politiche di formazione professionale, soprattutto sfruttando le potenzialità della formazione attraverso gli strumenti digitali³⁰².

Rispetto alle politiche già avviate a livello nazionale, gli interventi di presa in carico dei soggetti nell'ambito del programma GOL dovrebbero necessariamente innestarsi nel più ampio quadro della riforma sulla rete integrata di servizi rivolti al mondo della disabilità.

Le potenzialità della digitalizzazione innervano anche le nuove frontiere dell'organizzazione del lavoro. Le stesse raccomandazioni dell'Unione europea sollecitano il rafforzamento delle competenze digitali ("smart working skills") affinché i luoghi di lavoro virtuali siano accessibili e inclusivi³⁰³. Si tratta, a ben vedere, di nuove forme di accomodamento ragionevole affinché i soggetti con disabilità non rimangano indietro e non siano discriminati nelle pieghe dei processi di digitalizzazione della produzione e del lavoro.

In questo contesto, inoltre, gli schemi di lavoro flessibili facilitati dalla digitalizzazione possono rappresentare un utile strumento di inserimento lavorativo e mantenimento occupazionale per le persone con disabilità. Come già evidenziato, in questa logica può maturare l'impiego del lavoro agile come accomodamento ragionevole per le persone con disabilità, secondo la *ratio* promossa dal recente Protocollo Nazionale sul lavoro in modalità agile.

"L'apparato strumentale" per l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità può essere inoltre corroborato da una serie di strumenti incentivi per la promozione dell'occupazione. Dopo anni di sostanziale stallo regolatorio, si è evidenziato come in questa direzione paiono muoversi gli incentivi per l'assunzione delle persone con disabilità a valere su un apposito fondo INPS e gli interventi di semplificazione in materia di reinserimento lavorativo delle persone con disabilità da lavoro di competenza dell'INAIL.

Anche su questo aspetto, è opportuno sfruttare le potenzialità degli incentivi nell'ambito dei progetti di vita personalizzati, valutando le potenzialità di accesso alle risorse pubbliche per agevolare l'inserimento delle persone con disabilità negli idonei contesti lavorativi, in collaborazione con il mondo delle imprese.

La vasta portata settoriale degli interventi che il legislatore nazionale sta implementando richiama la necessità di rafforzare la partnership tra le istituzioni pubbliche e gli attori privati, tra cui le parti sociali, le imprese e il terzo settore. Il modello partecipato consente infatti di strutturate regole e politiche capaci di penetrare più efficacemente il tessuto sociale e produttivo per la effettiva realizzazione del diritto al lavoro delle persone con disabilità.

Soprattutto, come già sottolineato, la contrattazione collettiva può rappresentare uno strumento di regolazione efficace, in ragione della prossimità con i fabbisogni dei lavoratori e con le esigenze delle imprese. In particolare, l'autonomia negoziale potrebbe corroborare l'impegno del legislatore nella multidimensionalità degli interventi attraverso gli istituti contrattuali propri della contrattazione collettiva di nuova generazione: dalla formazione professionale al collocamento mirato, dall'uso del lavoro agile agli accomodamenti ragionevoli, sino alle misure di welfare aziendale.

³⁰² Commissione europea, *European semester 2020–2021 country fiche on disability equality — Italy*, cit., pp. 6 ss.

³⁰³ Ibid. p. 11.

► Bibliografia

Agovino, Massimiliano. Giuliana Parodi, Dario Sciulli. 2020. "Aspetti socioeconomici della disabilità: lavoro, reddito e politiche. Il caso italiano nel contesto internazionale". 10 ss. Giappichelli.

Aimo, Mariapaola. 2019. "Inidoneità sopravvenuta alla mansione e licenziamento: l'obbligo di accomodamenti ragionevoli preso sul serio dalla Cassazione". *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro* 2: 161-167.

Albi, Pasqualino. 2020. "Il lavoro agile fra emergenza e transizione", Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona".IT, n. 430.

Bacchini, Francesco. 2017. "Welfare aziendale: illazioni (ricostruttive) giuslavoristiche (I. parte generale)". *Argomenti di diritto del lavoro* 3: 634-654.

Bagenstos, Samuel R. 2016. "Disability Rights and Labor: Is This Conflict Really Necessary". *Indiana Law Journal* 92(1): 277-298.

Ballo, Jannike Gottschalk. 2020. "Labour Market Participation for Young People with Disabilities: The Impact of Gender and Higher Education". *Work, Employment and Society* 34(2): 336-355.

Barbera, Marzia. 2007. "Le discriminazioni basate sulla disabilità". In *Il nuovo diritto antidiscriminatorio. Il quadro comunitario e nazionale*, a cura di Marzia Barbera, 77 ss. Milano: Giuffrè.

Barnes, Colin. 2008. "Capire 'il modello sociale della disabilità'". *Intersticios — Revista Sociologica de Pensamiento Crítico* 2(1): 87-96.

Barr, Ben, Philip McHale, Margaret Whitehead. 2019. "Reducing inequalities in employment of people with disabilities". In *Handbook of disability, work and health*, edited by Ute Bültmann, Johannes Siegrist, 309-327. Handbook Series in Occupational Health Sciences, Vol. 1, Cham: Springer Switzerland.

Bassi, Andrea, Alessandro Fabbri. 2020. "Under pressure: Evolution of the social economy institutional recognition in the EU". *Annals of Public & Cooperative Economics* 91(3): 411-433.

Basso, Gaetano, Sara Formai. 2021. "Il lavoro da remoto in Italia durante la pandemia: le imprese del settore privato, Covid-19". *Note, Banca d'Italia*, 22 gennaio 2021.

Bresciani, Ilaria. 2019. "I modelli regionali di attuazione della legge n. 68/1999". *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale* 2: 413-426.

Broderick, Andrea and Philippa Watson. 2020. "Disability in EU non-discrimination law". In *Research Handbook on EU Disability Law*, edited by Delia Ferri and Andrea Broderick, 121-145. Cheltenham: Elgar.

Bruzzone, Silvia. 2016. "L'inclusione lavorativa e gli "accomodamenti ragionevoli": prime riflessioni". *Bollettino ADAPT*, 17 maggio 2016.

2017. "Salute e persona: nella formazione, nel lavoro e nel welfare Multidisciplinarietà e logiche condivise". *Bollettino ADAPT*, n. 68.

Buckup, Sebastian. 2009. "The price of exclusion: The economic consequences of excluding people with disabilities from the world of work", ILO, Employment Sector Employment Working Paper No. 43.

Buoso, Stefania. 2019. "L'inclusione sociale dei disabili alla luce del diritto dell'Unione europea". *Diritti lavori mercati* 1: 85-102.

- Canavesi, Guido. 1999. "Collocamento dei disabili e ruolo degli enti non profit nella legislazione statale". *Diritto e Lavoro delle Marche* 2-3: 171-195.
- Caruso, Bruno. 2020. "Tra lasciti e rovine della pandemia: più o meno smart working?". *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro* 39(2): 215-249.
- Casale, Davide. 2014. *L'idoneità psicofisica del lavoratore pubblico*. Bologna: Bononia University Press.
- Casano, Lilli. 2017. "La riforma del mercato del lavoro nel contesto della "nuova geografia del lavoro". *Diritto delle Relazioni Industriali* 3: 634-686.
- Cester, Carlo. 2004. "La sopravvenuta inidoneità del lavoratore fra itinerari giurisprudenziali e innovazioni normative". In *Scritti in onore di Massimo D'Antona*, a cura di AA.VV., Milano.
- Chiaromonte, William. 2020. "L'inclusione sociale dei lavoratori disabili fra diritto dell'Unione europea e orientamenti della Corte di giustizia". *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro* 4: 897-921.
- Cimera, Robert Evert. 2012. "The economics of supported employment: What new data tell us", *Journal of Vocational Rehabilitation* 37(2): 109-117.
- Cinelli, Maurizio, Pasquale Sandulli. 2000. *Diritto al lavoro dei disabili. Commentario alla legge n. 68 del 1999*. Torino: Giappichelli.
- Citti, Walter. 2018. "Il divieto di discriminazioni fondate sulla disabilità nei luoghi di lavoro e l'obbligo di accomodamento ragionevole delle posizioni lavorative". In *Disabilità, divieto di discriminazioni e obbligo di accomodamento ragionevole delle posizioni lavorative*, a cura di Walter Citti, 5: 40-42.
- Ciucciovino, Silvia. 2013. *Apprendimento e tutela del lavoro*. Torino: Giappichelli.
2020. "Fisiologia e patologia del pluralismo contrattuale tra categoria sindacale e perimetri settoriali". *Lavoro e Diritto* 2: 185-210.
- Colonello, Arianna. 2016. "La situazione dei disabili in Italia. Le varie leggi, politiche a livello europeo e nazionale. Gli aspetti pratici". Superando.it, 19 febbraio 2016.
- Commissione europea. 2011. "Iniziativa per l'imprenditoria sociale. Costruire un ecosistema per promuovere le imprese sociali al centro dell'economia e dell'innovazione sociale". COM(2011) 682 definitivo.
- Corazza, Luisa. 2018. "Note sul lavoro subordinato 4.0". *Diritto delle Relazioni Industriali* 4: 1066.
- Corti, Matteo, Alessandra Sartori. 2016. "Legislazione in materia di lavoro. I decreti attuativi del Jobs Act: servizi per l'impiego e politiche attive (rinvio), agenzia ispettiva unica, semplificazioni". *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro* 35(1): 3-17.
- Cregana, Christina, Carol T. Kulikb and Hugh T. J. Bainbridgec. 2017. "Differences in Well-being among People with Disabilities in Paid Employment: Level of Restriction, Gender and Labour Market Context". *Social Policy & Administration* 51: 1210-1230.
- Damato, Antonietta. 2019. "Osservazioni sull'azione dell'Unione europea in tema di disabilità". In *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea*, 841-860. Studi offerti a Claudia Morviducci, III, Bari: Cacucci.
- Depalo, Domenico, Federico Giorgi. 2021. "Il lavoro da remoto in Italia durante la pandemia: i lavoratori del settore privato, Covid-19". Note Banca d'Italia, 22 gennaio 2021.

Dessi, Ombretta. 2020. "Riflessioni sulla Convenzione OIL in tema di reinserimento professionale e di occupazione delle persone disabili". In *A tutela della prosperità di tutti. L'Italia e l'Organizzazione Internazionale del Lavoro a un secolo dalla sua Istituzione*, a cura di Vincenzo Ferrante, 201. Milano: Giuffrè Francis Lefebvre.

De Falco, Massimiliano. 2021. "L'accomodamento per i lavoratori disabili: una proposta per misurare ragionevolezza e proporzionalità attraverso l'INAIL". *Lavoro Diritti Europa* 3: 2-22.

Di Gregorio, Valentina. 2019. "Il principio di non discriminazione nella tutela dei diritti delle persone con disabilità". *Rivista critica del diritto privato* 37(4): 549-574.

Di Stasi, Antonio. 2013. "Il diritto al lavoro dei disabili e le aspettative tradite del collocamento mirato". *Argomenti di Diritto del Lavoro* 4-5: 880-908.

Donini, Annamaria. 2020. "Corrispettività e libertà individuale nei piani aziendali di welfare". *Rivista del diritto della sicurezza sociale* 3: 517-537.

Ferrara, Maria D., 2019. "Lavoro femminile e diversity management tra mediazione sindacale e nuove opportunità del lavoro agile". In *Il lavoro femminile in Friuli Venezia Giulia*, 103-128. Milano: Franco Angeli.

2020. "L'avviamento al lavoro dei disabili: verso il collocamento mirato "personalizzato" e la soluzione ragionevole "a responsabilità condivisa"?". *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro* 4: 923.

2020. "Oltre l'emergenza: lavoro, conciliazione e agilità in condizioni di fragilità", Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona".IT n. 426.

Ferraresi, Marco. 2016. "L'obbligo di repêchage tra onere di allegazione e onere della prova: il revirement della Cassazione". *Diritto delle Relazioni Industriali* 26(3): 843-854.

Ferri, Delia. 2017. "L'accomodamento ragionevole per le persone con disabilità in Europa: da Transatlantic Borrowing alla Cross-Fertilization". *Diritto pubblico comparato ed europeo* 19(2): 381-420.

2020. "Disability in the EU Charter of Fundamental Rights". In *Research Handbook on EU Disability Law*, a cura di Delia Ferri, Andrea Broderick, 29-51. Cheltenham: Elgar.

Ferri, Delia, Silvia Favalli. 2016. "Defining Disability in the EU Non-Discrimination Legislation: Judicial Activism and Legislative Restraints". *European Public Law* 22(3): 541-567.

Fili, Valeria. 2020. "Decreto "Cura Italia" Diritto del lavoro dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 e nuova "questione sociale". *Il lavoro nella giurisprudenza* 4: 332-340.

Fondazione Laboratorio per le Politiche Sociali LABOS e ISPESL. 2009. *Il lavoratore disabile: una risorsa per la comunità. La ricollocazione in azienda dei lavoratori disabili e dei lavoratori divenuti inabili in conseguenza di infortunio o malattia professionale: lo sviluppo di un modello di buone prassi attraverso una ricerca comparata e un'azione valutativa*.

Galgano, Francesco. 1982. "Art. 41 Cost.", in *Commentario alla Costituzione, t. II*, a cura di Giuseppe Branca. Bologna: Zanichelli.

Gallo, Mario. 2020. "Decreto Rilancio, la sorveglianza sanitaria per i lavoratori fragili", Guida al lavoro n. 24.

Garofalo, Domenico. 2016. "Jobs Act e disabili". *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale* (16)1: 89-116.

2016. "Le modifiche alla legge n. 68/1999: semplificazione, correttivi, competenze", in *Semplificazioni sanzioni ispezioni nel Jobs Act 2. Commento ai d.lgs. 14 settembre 2015, nn. 149 e 151*, a cura di Edoardo Ghera e Domenico Garofalo. Bari: Cacucci editore.

2019. "La tutela del lavoratore disabile nel prisma degli accomodamenti ragionevoli". *Argomenti di diritto del lavoro* 25(6): 1211–1247.

Gaspari, Jacopo, Valentina Gianfrate, Giovanni Ginocchini, Mauro Bigi. 2020. "L'accessibilità come strumento di progetto: il benessere ambientale attraverso lo spazio pubblico". *Techne* 19: 223–231.

Geisen, Thomas, Henry Harder, ed. 2011. *The Disability Management and Workplace Integration: International Research Findings*. Great Britain: Gower Publishing Unlimited.

Giovannone, Maria. 2019. "Beneficiari, condizioni, limiti e modalità di accesso ai benefici fiscali delle prestazioni di welfare". In *Il Welfare aziendale*, a cura di Ilario Alvino, Silvia Ciucciuvino, Roberto Romei, 133–164. Bologna: Il Mulino.

2021. "Il collocamento dei disabili nel mercato del lavoro post-emergenziale: criticità e prospettive". *Federalismi.it*, 10: 100–124.

Giovannone, Maria, Alessandra Innesti. 2012. "L'attuazione del diritto al lavoro dei disabili", in *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, Le nuove leggi civili*, a cura di Magnani e Michele Tiraboschi. Milano: Giuffrè.

Giovannone, Maria, Malcolm Sargeant. 2013. "From Medical to Social Model at a Slow Pace: Italian and British Approaches to Disability Compared", in *Vulnerable Workers and Precarious Working*, edited by Malcolm Sargeant, Martina Ori, 1–20. Cambridge: Cambridge Scholars Publishing.

Giubboni, Stefano. 2008. "Il licenziamento del lavoratore disabile tra disciplina speciale e tutela antidiscriminatoria", Working Paper C.S.D.L.E. Massimo D'Antona n. 67.

2015. "Il licenziamento per sopravvenuta inidoneità alla mansione dopo la legge Fornero e il Jobs Act", Working Paper C.S.D.L.E. Massimo D'Antona n. 261.

Giuliani, Alessio. 2020. "Il lavoro agile: contemperamento tra tutela della salute ed esigenze lavorative". *Diritto della Sicurezza sul Lavoro* 2: 80–87.

Giuzio, Walter, Lucia Rizzica. 2021. "Il lavoro da remoto in Italia durante la pandemia: le amministrazioni pubbliche, Covid-19". *Note Banca d'Italia*, 22 gennaio 2021.

Gobbato, Ilaria, Luca De Menech. 2021. "Le misure introdotte per la garanzia della parità di genere e il coinvolgimento dei lavoratori disabili, anche in relazione agli appalti pubblici e ai progetti del PNRR". *Lavori Diritti Europa* 4: 2–7.

Grammenos, Stefanos. 2020. "European comparative data on Europe 2020 and persons with disabilities. Labour market, education, poverty and health analysis and trends". Commissione Europea.

Griffo, Giampiero. 2017. "La legge n. 68/1999 un bilancio dopo vent'anni". In *Salute e persona: nella formazione, nel lavoro e nel welfare*, a cura di Silvia Bruzzone. ADAPT Labour Studies e-Book series, n. 68.

Izzi, Daniela. 2017. "Commento all'articolo 26. Inserimento dei disabili". In *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, a cura di Silvia Allegrezza, Roberto Mastroianni, Fabio Pappalardo, Oreste Pollicino, Orsola Razzolini, 498–510. Milano: Giuffrè.

Jones, Melanie. 2016. "Disability and labor market outcomes", IZA — World of Labor. Aprile 2016.

Laheya, Pamela Mary, Bonnie Kirsch, Joy MacDermid, Emile Tompa, Rebecca E. Gewurtz. 2019. "Active labour market policies for people with disabilities in receipt of public income benefits: A scoping review". *Work* 64: 229–247.

Lambertucci, Pietro. 2016. "Il lavoratore disabile tra disciplina dell'avviamento al lavoro e tutela contro i licenziamenti: brevi note a margine dei provvedimenti attuativi del cd. Jobs Act alla "prova" della disciplina antidiscriminatoria". *Argomenti di Diritto del Lavoro* 6: 1147-1167.

2020. "Disabilità e discriminazione tra diritto comunitario e diritto interno". *Il diritto del mercato del lavoro* 22(1): 33-56.

Lazzari, Chiara. 2020. "La sorveglianza sanitaria eccezionale nel sistema aziendale di prevenzione". *Diritto della sicurezza sul Lavoro* 2: 11-25.

Limardo, Enrico. 2021. "Politiche attive e investimenti sulle competenze alla luce del Pnrr", in La certificazione delle competenze. Un ponte per l'occupabilità", Guida al Lavoro n. 41, 15 ottobre 2021.

Lysaght, Rosemary, Virginie Cobigo, Kate Hamilton. 2012. "Inclusion as a Focus of Employment-Related Research in Intellectual Disability from 2000 to 2010: a Scoping Review". In *Disability & Rehabilitation* 34: 1339-1350.

Malzani, Francesca. 2019. "Dal collocamento mirato al diversity management. Il lavoro dei disabili tra obbligo e inclusione nella prospettiva di genere". *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale* 4: 717-740.

2020. "Benessere e sicurezza dei lavoratori: oltre la disabilità". In *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro* 4: 967-982.

Maresca, Arturo. 1999. "Rapporto di lavoro dei disabili e assetto dell'impresa". *Argomenti di diritto del lavoro* 4(3): 659-697.

Marino, Aimone P. 2017. "Funzioni e strumenti del Disability Manager". In Salute e persona: nella formazione, nel lavoro e nel welfare Multidisciplinarietà e logiche condivise, a cura di Silvia Bruzzone, ADAPT Labour Studies e-Book series, n. 68.

Masci, Fabio. 2020. "La tutela costituzionale della persona disabile". *Federalismi.it* 1: 137-192.

Metts, Robert L. 2000. *Disability issues, trends and recommendations for the World Bank*. World Bank.

Militello, Mariagrazia. 2010. "Principio di uguaglianza e di non discriminazione tra Costituzione italiana e Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (artt. 3 Cost.; art. 20 e art. 21 Carta di Nizza)", Working Paper C.S.D.L.E. Massimo D'Antona n. 77.

Montuschi, Luigi. 1987. "Il giudice, il collocamento e il mercato del lavoro". *Quaderni di diritto del lavoro e delle relazioni industriali* 2: 187-199.

Nicolosi, Marina. 2021. "Il sistema nazionale della certificazione delle competenze", in La certificazione delle competenze. Un ponte per l'occupabilità", Guida al Lavoro n. 41, 15 ottobre 2021.

NU. 2020. *A Disability-Inclusive Response to COVID-19*.

NU and OIL. 2017. *Guide for Business on the Rights of Persons with Disabilities*.

Nunin, Roberta. 2020. "Disabilità, lavoro e principi di tutela nell'ordinamento internazionale". *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro* 4: 879-895.

OCSE. 2010. *Sickness, disability and work: Breaking the barriers*.

OHCHR, 2012. *Thematic study on the work and employment of persons with disabilities*.

OIL, 2015. *Decent work for persons with disabilities: promoting rights in the global development agenda*.

2016. *Promoting diversity and inclusion through workplace adjustments. A practical guide*.

2017. *Trade Union Action on Decent Work for Persons with Disabilities. A Global Overview*.

2019. *Persons with disabilities in a just transition to a low-carbon economy*.

2019b. *Promoting Employment Opportunities for People with Disabilities. Quota Schemes. Vol. 1*.

2019c. *Promoting Employment Opportunities for People with Disabilities. Quota Schemes. Volume 2*.

2020. *Questions on Disability and Work. Key issues on promoting employment of persons with disabilities*.

2020b. *Promoting employment and decent work in a changing landscape*. International Labour Conference. 109th Session.

2020c. *In the face of a pandemic: Ensuring Safety and Health at Work*.

OIL, 2022. *World Employment and Social Outlook: Trends 2022*.

Oliveri, Luigi. 2018. "Prospettive operative per una riforma dei centri per l'impiego". Funzionamento servizi pubblici per l'impiego. www.adapt.it.

O'Mahony, Charles, Shivaun Quinlivan. 2020. "The EU disability strategy and the future of EU disability policy". In *Research Handbook on EU Disability Law*, edited by Delia Ferri and Andrea Broderick, 12–27. Cheltenham: Elgar.

O'Reilly, Arthur. 2007. *The right to decent work of persons with disabilities*. ILO.

Palmisano, Giuseppe. 2020. "The European Social Charter and disability". In *Research Handbook on EU Disability Law*, edited by Delia Ferri and Andrea Broderick, 431–447. Cheltenham: Elgar.

Pasqualetto, Elena. 2011. "Si consolida l'orientamento della Cassazione favorevole all'applicazione dell'art. 2932 c.c. in caso di illegittimo diniego di assunzione del disabile nel "nuovo" sistema del collocamento mirato". *Diritto delle Relazioni Industriali* 3: 767–781.

2016. "Le novità dell'estate e dell'autunno 2015 in materia di collocamento mirato dei disabili". In *Commentario Breve alla riforma «Jobs Act»*, a cura di Gaetano Z. Grandi, Marco Biasi. Padova: Cedam.

Passalacqua, Pasquale. 2000. "Modalità di assunzioni obbligatorie e obblighi del datore di lavoro nel settore pubblico e nel settore privato". In *Diritto al lavoro dei disabili, Commentario alla legge n. 68 del 1999*, a cura di Maurizio Cinelli e Pasquale Sandulli, 317–337. Torino: Giappichelli.

Pastore, Matteo. 2016. "Disabilità e lavoro: prospettive recenti della Corte di giustizia dell'Unione europea". *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale* 16(1): 199–223.

Perotto, Eleonora. 2019. "Mobility manager: chi è, cosa fa e perché è una figura sempre più richiesta". *Ambiente & sviluppo* 8–9: 637–645.

Peruzzi, Marco. 2020. "La protezione dei lavoratori disabili nel contratto di lavoro". *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro* 4: 945–965.

Pickles, Charlotte, Ed Holmes, Hannah Titley, Ben Dobson. 2016. *Working welfare: A radically new approach to sickness and disability benefits*. London: Reform.

Prato, Lidia. 2017. "L'esperienza di Genova nel collocamento mirato delle persone con disabilità", in *Salute e persona: nella formazione, nel lavoro e nel welfare Multidisciplinarietà e logiche condivise*, a cura di Silvia Bruzzone, ADAPT Labour Studies e-Book series, n. 68.

Priestley, Mark. 2007. "In search of European disability policy: Between national and global". *Alter — European Journal of Disability Research* 1(1): 61–74.

Samant Deepti et al. 2009. "Corporate Culture and Employment of People with Disabilities: Role of Social Workers and Service Provider Organizations". *Journal of Social Work in Disability & Rehabilitation* 8(3–4): 171–188.

Samoy, Erik, Lina Waterplas. 1997. *Sheltered employment in five Member States of the Council of Europe: Austria, Finland, Norway, Sweden and Switzerland*. Council of Europe.

Sanchini, Francesco. 2021. "I diritti delle persone con disabilità tra dimensione costituzionale, tutela multilivello e prospettive di riforma". *Federalismi.it* 24: 168–197.

Santini, Fabrizia. 2018. "Profili di regolamentazione collettiva del welfare aziendale". *Argomenti di diritto del lavoro* 6: 1476–1500.

Santoro Passarelli, Giuseppe, Pietro Lambertucci. 2000. "Norme per il diritto al lavoro dei disabili (l. 12 marzo 1999, n. 68) — commentario". *Le nuove leggi civile commentate* 6.

Santuari, Alceste. 2020. "Work integration social enterprises (WISEs): a legal and innovative form to promote the right to work of people with disabilities". *Italian Labour Law e-Journal*, 13(2): 145–158.

Sartori, Alessandra. 2016. "Il Jobs Act e la riforma dei servizi per l'impiego in Italia: finalmente la svolta nel solco dell'Europa?". *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro* 35(1): 19–43.

Scacco, Antonio C. 2016. "Rifiuto della richiesta di lavoro agile da parte del lavoratore disabile: quali conseguenze per il datore?". *Bollettino ADAPT*, 12 maggio 2016.

Schur, Lisa, Douglas Kruse, Peter Blanck. 2013. *People with Disabilities: Sidelined or Mainstreamed?*. Cambridge: Cambridge University Press.

Silvestri, Vincenzo. 2021. "Competenze, lavoro e politiche attive: un ponte per l'occupabilità?, in La certificazione delle competenze. Un ponte per l'occupabilità", Guida al Lavoro n. 41, 15 ottobre 2021.

Smusz-Kulesza, Monika. 2020. "Protection of the rights of persons with disabilities under the European Social Charter". *Acta Iuris Stetinensis* 31(3): 107–122.

Spinelli, Carla. 2016. "La nuova disciplina dell'inserimento al lavoro delle persone disabili (d.lgs. n. 151/2015) nel quadro della normativa internazionale e dell'Unione europea". In *Semplificazioni sanzioni ispezioni nel Jobs Act 2. Commento ai d.lgs. 14 settembre 2015, nn. 149 e 151*, a cura di Edoardo Ghera e Domenico Garofalo, Bari: Cacucci editore.

Stefanelli, Andrea, Andrea Marinelli. 2020. "Nota a Tribunale Grosseto sez. lavoro 23 aprile 2020 n. 502". *Lavori Diritti Europa* 2: 2–4.

Tessaroli, Liliana. 2014. "Verso la certificazione delle competenze". *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2: 233–246.

2016. "Riforma dei servizi per il lavoro: assegno di ricollocazione". In *Libro dell'anno del diritto* 2016, 368–374. Roma: Treccani.

Tinti, Anna R. 2020. "Il lavoro agile e gli equivoci della conciliazione virtuale". Working Paper CSDLE Massimo D'Antona.IT, n. 419.

Tullini, Patrizia. 1999. "Il diritto al lavoro dei disabili: dall'assunzione obbligatoria al collocamento mirato". *Diritto del mercato del lavoro* 2.

USAID (U.S. Agency for International Development). 2009. *Transitions Towards an Inclusive Future: Vocational Skills Development and Employment Options for Persons with Disabilities in Europe & Eurasia*.

Varney, Eliza, Abigail Pearson. 2020. "Disability in EU transport legislation". In *Research Handbook on EU Disability Law*, edited by Delia Ferri and Andrea Broderick, 182, 200. Cheltenham: Elgar.

Vaziri, Daryoush et al. 2014. *Disabled entrepreneurship and self-employment: The role of technology and policy building*. OECD.

Vedeler, Janikke Solstad, Svein Mossige. 2010. "Pathways into the labour market for Norwegians with mobility disabilities". *Scandinavian Journal of Disability Research* 12(4): 257–271.

Vivaldi, Elena, Paolo Addis. 2021. "European Semester 2020–2021 country fiche on disability equality. With comparative data annex provided by EDE. Italy". Commissione Europea.

Villa, Ester. 2020. "Fondamento e limiti del repêchage nel licenziamento individuale per giustificato motivo oggettivo". *Diritto delle Relazioni Industriali* 1: 116–141.

Waddington, Lisa. 2015. "Saying All the Right Things and Still Getting It Wrong: The Court of Justice's Definition of Disability and Non-Discrimination Law". *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 22 (4): 576–591.

Zoppoli, Lorenzo. 2020. "Dopo la digi-demia: quale smart working per le pubbliche amministrazioni italiane?", Working Paper CSDLE Massimo D'Antona.IT n. 421.

► **Organizzazione Internazionale del Lavoro**

Ufficio per l'Italia e San Marino

Villa Aldobrandini
Via Panisperna 28
00184 Roma
Italia
Tel. +39 06 6784 334
rome@ilo.org
www.ilo.org/rome

