

7 APRILE 2021

Il collocamento dei disabili nel mercato del lavoro post-emergenziale: criticità e prospettive

di Maria Giovannone
Ricercatore di Diritto del lavoro
Università degli Studi di Roma Tre

Il collocamento dei disabili nel mercato del lavoro post-emergenziale: criticità e prospettive*

di Maria Giovannone
Ricercatore di Diritto del lavoro
Università degli Studi di Roma Tre

Abstract [It]: Il saggio, partendo da una ricognizione della evoluzione della disciplina in materia di collocamento mirato, analizza i profili di maggiore impatto introdotti dal Jobs Act e le criticità ancora persistenti nei meccanismi di tutela e di accesso nel mercato del lavoro delle persone con disabilità, anche alla luce dell'emergenza Covid-19. Vengono così esaminate le previsioni emergenziali in materia e le prospettive evolutive per la regolazione dei meccanismi dell'inserimento lavorativo, sia sul versante del potenziamento del ruolo delle istituzioni centrali (INPS, INAIL, ANPAL), che su quello delle tecniche regolatorie basate su un auspicato e più intenso contributo della contrattazione collettiva.

Abstract [En]: Starting from a review of the regulatory evolution regarding the legal job placement of disabled people, the paper analyses the profiles with the greatest impact introduced by the Jobs Act and the persistent criticalities in the mechanisms of protection and access to the labour market for people with disabilities, including in light of the Covid-19 emergency. The emergency provisions on the subject are thus examined and the evolutionary prospects for regulating the mechanisms of job placement, both in terms of strengthening the role of central institutions (INPS, INAIL, ANPAL), and in terms of regulatory techniques based on a desired and more intense contribution of collective bargaining.

Parole chiave: disabili, collocamento mirato, reinserimento lavorativo, emergenza Covid-19, lavoratori fragili.

Keywords: people with disabilities, targeted employment, work reintegration, Covid-19 emergency, vulnerable workers.

Sommario: **1.** Il collocamento mirato delle persone con disabilità: un quadro di luci ed ombre. **2.** La disciplina nazionale: stato di attuazione e criticità operative. **2.1.** Il campo di applicazione oggettivo e soggettivo e i nodi irrisolti della tutela civilistica. **2.2.** Avviamento al lavoro, attribuzioni del “pilastro pubblicistico-istituzionale” ed alcune vicende estintive. **3.** Il ruolo di INAIL per il reinserimento lavorativo degli invalidi del lavoro. **4.** L'impatto delle norme emergenziali. **5.** Le buone pratiche nella contrattazione collettiva: quali potenzialità? **6.** Per un ulteriore “pilastro privatistico” del collocamento mirato.

1. Il collocamento delle persone con disabilità: un quadro di “luci ed ombre”

L'inserimento lavorativo delle persone con disabilità costituisce un aspetto rilevante delle politiche occupazionali del nostro Paese posto che la materia, come noto, è la risultante di un complesso

* Articolo sottoposto a referaggio. Il presente saggio nasce quale frutto di un ampio approfondimento della riflessione generale già sviluppata nel contributo realizzato con Z. Forni, S. Giovannelli, D. Saccia, L. Torroni, V. Verzulli nell'ambito del XXII Rapporto *Mercato del lavoro e contrattazione collettiva* del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, presentato il 12 gennaio 2021, pp. 317-334.

bilanciamento di valori ed interessi sanciti dalle norme sovranazionali e dalla Carta costituzionale¹, dalle quali si è stagliata nel tempo una cospicua serie di interventi legislativi culminata, a sua volta, con l’emanazione della l. del 12 marzo 1999 n. 68² e del relativo Regolamento di esecuzione³. Detta disciplina ha infatti segnato il passaggio, anche in termini ideologici, dalla “assunzione obbligatoria” al “collocamento mirato” delle persone con disabilità⁴ nell’occupazione più idonea, mediante la valutazione delle capacità, delle competenze e delle potenzialità individuali⁵. La persona giusta al posto giusto è, in estrema sintesi, la *ratio* della normativa che, alla tutela positiva del diritto al lavoro del disabile, cerca di affiancare la salvaguardia dell’interesse imprenditoriale di avvalersi di lavoratori in grado di fornire un reale e proficuo contributo professionale all’impresa⁶.

Rispetto al precedente dettato normativo⁷, l’obbligo imposto al datore di lavoro di assumere lavoratori disabili è rimasto comunque intatto, tuttavia, la l. n. 68/1999 ha fatto un tentativo ulteriore di conformarne in modo più efficace ai principi costituzionali con l’obiettivo di offrire una più adeguata tutela alla platea dei destinatari, in virtù del loro notoriamente ridotto potere contrattuale ma, dall’altro lato, realisticamente imponendo detto obbligo solo a quelle realtà produttive che ne potessero sostenere i costi effettivi. Tale scelta ha dunque indotto il legislatore ad articolare una serie di misure che il rispetto di un sistema improntato fondamentalmente alla logica delle quote obbligatorie. Opzione che, si ricorda, pur essendo prescelta in un certo novero di Paesi europei⁸, rimane solo una delle possibili modalità di

¹ F. Masci, *La tutela costituzionale della persona disabile*, in “Federalismi.it”, 8 gennaio 2020; M. Militello, *Principio di uguaglianza e di non discriminazione tra Costituzione italiana e Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea (art. 3 Cost.; art. 20 e art. 21 Carta di Nizza)*, in “WP C.S.D.L.E. Massimo D’Antona”, 77, 2010; F. Galgano, *Art. 41 Cost.*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, 1982, Zanichelli, Bologna, p. 4.; A. Maresca, *Rapporto di lavoro dei disabili e assetto dell’impresa*, in “Argomenti di Diritto del Lavoro”, 1999, 3, p. 660 ss.; sul tema si veda anche la ricostruzione fornita dall’opera C. Colapietro, *Diritti dei disabili e Costituzione*, Napoli, 2011.

² Legge 12 marzo 1999 n. 68 - Norme per il diritto al lavoro disabili.

³ D.P.R. 10 ottobre 2000 n. 333.

⁴ Sul punto cfr. P. Tullini, *Il diritto al lavoro dei disabili: dall’assunzione obbligatoria al collocamento mirato*, in *Diritto del Mercato del Lavoro*, 2, 1999, p. 332 ss.; M. Cinelli, P. Sandulli, *Diritto al lavoro dei disabili. Commentario alla legge n. 68 del 1999*, Torino, 2000; E. Pasqualetto, *La nuova legge sul collocamento dei disabili: prime osservazioni*, in *Quaderni di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, n. 22/1999, pp. 93 ss.; A. Vallebona, *La nuova disciplina delle assunzioni obbligatorie*, in *Massimario di giurisprudenza del lavoro*, n. 5/1999, p. 476; P. Albin, M. Crespi, E. Seri, *Il nuovo diritto al lavoro dei disabili. La legge numero 68/99 di riforma del collocamento obbligatorio aggiornata allo schema di regolamento di esecuzione del 4 agosto 2000*, Padova, 2000, p. 201.

⁵ Ai sensi dell’art. 2, l. n. 68/1999 il collocamento mirato è: “quella serie di strumenti tecnici e di supporto che permettono di valutare adeguatamente le persone con disabilità nelle loro capacità lavorative e di inserirle nel posto adatto, attraverso analisi di posti di lavoro, forme di sostegno, azioni positive e soluzioni dei problemi connessi con gli ambienti, gli strumenti e le relazioni interpersonali sui luoghi quotidiani di lavoro e di relazione”.

⁶ Così come rilevato dalla sent. Cass. n. 10576 del 28 aprile 2017.

⁷ Legge 2 aprile 1968 n. 482 - Disciplina generale delle assunzioni obbligatorie presso le pubbliche amministrazioni e le aziende private, che intendeva proteggere legalmente le persone con disabilità imponendo, ai datori di lavoro privati e pubblici, di assumere un certo numero di lavoratori disabili, indipendentemente dalla loro ridotta capacità di lavorare e dalle esigenze effettive dei datori di lavoro (c.d. collocamento obbligatorio).

⁸ Il riferimento ad alcuni Paesi come Francia, Germania e Spagna in cui vige il sistema della quota obbligatoria. Cfr. AA. VV., *Il lavoratore disabile una risorsa per la comunità. La ricollocazione in azienda dei lavoratori disabili e dei lavoratori divenuti inabili*

accesso condizionato al mercato del lavoro per categorie particolarmente vulnerabili⁹, nel più ampio perimetro tracciato dalle fonti sovranazionali.¹⁰

Ad ogni modo, a più di vent'anni dall'entrata in vigore della l. n. 68/1999, vanno registrati sia i significativi passi avanti fatti rispetto al passato, sia le evidenti criticità che il sistema presenta, come confermano *in primis* dai dati Istat¹¹. Inoltre, anche se tra il 2016 ed il 2017 si è registrato un significativo incremento delle assunzioni di lavoratori con disabilità¹², un calo piuttosto netto è seguito nel 2018¹³.

Si tratta dunque, di un complesso di valutazioni che, sul piano fenomenologico e giuridico, convergono nel delineare un quadro con «poche luci e molte ombre»¹⁴ e appesantito – come tutto il mercato del lavoro – dalla pandemia da Covid-19 e, paradossalmente, anche 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.¹⁵

in conseguenza di infortunio o malattia professionale: lo sviluppo di un modello di buone prassi attraverso una ricerca comparata e un'azione valutativa, Fondazione Laboratorio per le Politiche Sociali LABOS, ISPEL, 2009.

⁹ Non dispongono di alcun sistema di quote Irlanda, Olanda e Regno Unito. In particolare, il Regno Unito ha abolito le quote obbligatorie adottando una legislazione antidiscriminatoria in favore delle persone con disabilità, che si è evoluta nel tempo con modifiche al *Disability Discrimination Act* del 1995. Tale atto normativo è stato più volte emendato ed è infine confluito nel più ampio *Equality Act* del 2010. Per una analisi comparata tra Italia e Regno Unito, M. Giovannone, M. Sargeant, *From Medical to Social Model at a Slow Pace: Italian and British Approaches to Disability Compared*, in M. Sargeant, M. Ori, *Vulnerable Workers and Precarious Working*, Cambridge Scholars Publishing, 2013, pp. 1-20.

¹⁰ Il riferimento va alla Convenzione Onu sui Diritti delle Persone con Disabilità, nonché alla Direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

¹¹ *Conoscere il mondo della disabilità: Persone, relazioni e istituzioni*, Istat, 2019. Precisamente, su un target di popolazione compresa tra i 15 e i 64 anni, è stata rilevata una quota di occupati pari al 31,3% del totale di coloro che soffrono di gravi limitazioni, con una disparità ulteriore che penalizza le lavoratrici: infatti, solo il 26,7% delle donne risulta occupato, a dispetto del 36,3% degli uomini. Il dato generale esplicita tutta la sua gravità al raffronto con gli occupati senza limitazioni, attestato al 57,8%.

¹² Grazie agli incentivi economici previsti dall'articolo 13 della legge n. 68 del 1999.

¹³ Resi noti dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali già nel proprio contributo, dal titolo *Legge 68 ed oltre. Lavoro e inserimento delle persone con disabilità*, inserito nel capitolo 12 (*Il lavoro dei disabili*) del XXII Rapporto “Mercato del lavoro e contrattazione collettiva” del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro. A riguardo, il Ministero del Lavoro ha altresì reso noto che, a causa dell'emergenza Covid, la rilevazione prevista per il mese di marzo 2020, con riferimento ai dati dell'annualità 2019, è stata procrastinata, mentre è stata presentata il 12 gennaio la IX Relazione, che rileva lo stato di attuazione della normativa con riferimento a tre annualità 2016-2017-2018. Emerge che in Italia, gli avviati al lavoro presso datori di lavoro pubblici e privati sono stati 28.412 nel 2016, progressivamente aumentati a 34.613 nel 2017 fino ai 39.229 del 2018. In tutto il triennio il settore privato assorbe il 96% degli avviamenti complessivi. Dati, questi, che devono far riflettere se paragonati con quanto emerso dalla precedente Relazione (Anni 2014 e 2015), segnando infatti una progressiva inversione di tendenza: rispetto all'anno precedente, nel 2014 l'aumento era stato infatti pari a oltre il 198%, per un totale di più di 54.000 assunzioni, e nel 2015 l'aumento, pur meno significativo, si attestava comunque al 32%, arrivando a comprendere 36.000 unità, rispetto alle 18.163 del 2013

¹⁴ In questi termini G. Griffo, *La l. n. 68/1999 un bilancio dopo vent'anni*, in Bruzzone S. (a cura di), *Salute e persona: nella formazione, nel lavoro e nel welfare*, ADAPT Labour Studies e-Book series, 68, 2017, p. 19.

¹⁵ Cfr. § 3.

2. La disciplina nazionale: stato di attuazione e criticità operative

2.1. Il campo di applicazione oggettivo e soggettivo e i nodi irrisolti della tutela civilistica

Nel tentativo di analizzare le disposizioni della l. n. 68/1999, pare così opportuno prendere le mosse dalle criticità del suo campo di applicazione soggettivo ed oggettivo, passando per la riforma del sistema istituzionale, fino ad atterrare sulle più recenti questioni legate all'operato del "legislatore pandemico".

Riguardo alla platea di riferimento, un aspetto positivo è rappresentato indubbiamente dall'ampliamento, dalla stessa introdotto (art. 3), della platea delle imprese destinatarie degli obblighi di assunzione¹⁶. Proprio a base occupazionale sulla quale calcolare la c.d. quota di riserva è stata oggetto di successivi interventi normativi dai controversi risvolti pratici. Il riferimento è anzitutto alla riforma operata della l. del 28 giugno 2012 n. 92¹⁷ (art. 4, co. 27, lettera a), nella duplice direzione dell'ampliamento, da un lato, della platea dei soggetti da considerarsi ai fini del corretto computo¹⁸, dall'altro, dell'esclusione di nuove tipologie di lavoratori¹⁹, che sono andate ad aggiungersi alle categorie già in precedenza avulse dal predetto calcolo²⁰. Il risvolto pratico di questi emendamenti è stato piuttosto controverso: se da una parte hanno consentito di incrementare il numero di persone disabili inserite nel mercato del lavoro dall'altra, prevedendo l'aumento delle categorie di soggetti esclusi dal computo, hanno condotto all'effetto opposto. Per di più, l'inclusione di tutti i lavoratori a tempo determinato nel computo ha ingenerato difficoltà correlate al continuo mutamento dell'organico aziendale, in ragione di eventuali assunzioni di durata molto ridotta, senza tralasciare i dubbi che permangono sulla possibilità, per i lavoratori assunti per pochi mesi, di essere computati per intero o *pro quota* in ragione della durata del contratto.

¹⁶ Oggi essa comprende anche quelle con un numero di dipendenti tra i 15 ed i 35.

¹⁷ Per un approfondimento sulle modifiche apportate alla l. n. 68/1999 dalla l. n. 92/2012 si veda, tra tutti, M. Giovannone, A. Innesti, *L'attuazione del diritto al lavoro dei disabili*, in M. Magnani, M. Tiraboschi (a cura di), *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92 recante disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, Le nuove leggi civili, Giuffrè, 2012, p. 431 ss.

¹⁸ Prevedendo il computo di tutti i lavoratori assunti con contratto di lavoro subordinato, compresi i lavoratori a tempo determinato, sino a quel momento esclusi (art. 4, co. 27, lettera a), l. n. 92/1992).

¹⁹ Nel dettaglio: i lavoratori con contratto di inserimento; i lavoratori occupati con contratto di somministrazione presso l'utilizzatore; i lavoratori assunti per attività da svolgersi all'estero, per la sola durata di tale attività; i soggetti impegnati in lavori socialmente utili; i lavoratori a domicilio; i lavoratori che aderiscono al programma di emersione del lavoro nero.

²⁰ Ai sensi dell'art. 4, co. 1, della l. n. 68/1999. Per un approfondimento sulle modifiche apportate dal d.lgs. 14 settembre 2015 n. 151 alla l. n. 68/1999 sull'inserimento lavorativo dei disabili si veda, tra tutti, C. Spinelli, *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 E. Ghera e D. Garofalo (a cura di), *Semplificazioni sanzioni ispezioni nel Jobs Act 2. Commento ai d.lgs. 14 settembre 2015, nn. 149 e 151*, Cacucci editore, Bari, 2016, pp. 11-22; D. Garofalo, *Le modifiche alla l. n. 68/1999: semplificazione, correttivi, competenze*, in E. Ghera e D. Garofalo (a cura di), *Semplificazioni sanzioni ispezioni nel Jobs Act 2. Commento ai d.lgs. 14 settembre 2015, nn. 149 e 151*, Cacucci editore, Bari, 2016, pp. 23-46; E. Pasqualetto, *Le novità dell'estate e dell'autunno 2015 in materia di collocamento mirato dei disabili*, in Grandi, G. Z. Biasi (a cura di) *Commentario Breve alla riforma «Jobs Act»*, Padova, 2016, pp. 749-753.

A conclusioni parimenti critiche conduce la modifica apportata dal d.lgs. n. 151/2015²¹, con cui il legislatore ha riportato²² nel medesimo computo anche i lavoratori che fossero già disabili antecedentemente alla costituzione del rapporto di lavoro, anche se non assunti tramite il collocamento mirato e sempre che gli stessi riportassero una riduzione della capacità lavorativa superiore alla soglia prevista per l'ingresso²³. Di nuovo, l'effetto sortito è stato controverso: se da un lato si è ampliata la base occupazionale sulla quale effettuare il calcolo, per altro verso si è inevitabilmente ridotto, in proporzione, l'accesso lavorativo ai disabili disoccupati "esterni" all'impresa. D'altro canto, lo stesso d.lgs. n. 151/2015²⁴ ha il merito di aver abrogato le disposizioni²⁵ 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 mirato²⁶. Categoria, quest'ultima, che non era stata del tutto omessa nel precedente articolato della l. n. 482/1968 e rispetto alla quale, invece, il d.lgs. n. 151/2015 ha altresì previsto un incentivo²⁷. La norma, anche in attuazione del Regolamento UE n. 651/2014 sugli aiuti di Stato²⁸, è altresì intervenuta positivamente sulla disciplina degli incentivi alle assunzioni dei lavoratori disabili nonché sul funzionamento del relativo Fondo²⁹. È stato in tal modo superato il sistema che prevedeva il riparto annuale di detti fondi da parte dello Stato a favore delle Regioni e la successiva

²¹ Art. 4 del d.lgs. 14 settembre 2015 n. 151.

²² Attraverso l'inserimento nell'art. 4, della l. n. 68/1999, del co. 3-*bis*.

²³ Cioè con una riduzione della capacità lavorativa superiore al 60 per cento, o minorazioni ascritte dalla prima alla sesta categoria di cui alle tabelle annesse al testo unico delle norme in materia di pensioni di guerra, o con disabilità intellettiva e psichica con riduzione della capacità lavorativa superiore al 45 per cento.

²⁴ All'art. 3, come modificato dal d.l. 30 dicembre 2016, n. 244, convertito con modificazioni dalla l. 27 febbraio 2017, n. 19.

²⁵ L'art. 3, co. 2, e l'ultimo periodo del co.3.

²⁶ Precisamente l'art. 2 del d. lgs. n. 151/2015 ha disposto l'inserimento, nella lettera a) dell'art. 1, l. n. 68/1999, delle persone nelle condizioni di cui all'art. 1, co. 1, della l. 12 giugno 1984 n. 222.

²⁷ L'art. 10 del d.lgs. n. 151 ha disposto la modifica dell'art.13 della l. n. 68/199, al cui comma 1-bis è stato concesso un incentivo, nella misura del 70 per cento della retribuzione mensile lorda imponibile ai fini previdenziali, per ogni lavoratore con disabilità intellettiva e psichica che comporti una riduzione della capacità lavorativa superiore al 45 per cento, per un periodo di 60 mesi, in caso di assunzione a tempo indeterminato o di assunzione a tempo determinato di durata non inferiore a dodici mesi e per tutta la durata del contratto.

²⁸ Art. 33 del Regolamento UE n. 651/2014 della Commissione del 17 giugno 2014 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato.

²⁹ A seguito delle predette novità, infatti, le risorse del Fondo per il diritto al lavoro dei disabili 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 disabilità²⁹. L'incentivo va dal 35% al 70% della retribuzione, dura 3 anni (5 anni in caso di disabilità psichiche e intellettive) e viene corrisposto, a seguito di conguaglio nelle denunce contributive mensili, mediante una procedura telematica realizzata dall'INPS. 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 l. n. 68/1999, decidano di assumere lavoratori disabili.

erogazione dei medesimi dalle Regioni³⁰ a favore dei datori di lavoro, sulla base delle assunzioni effettuate l'anno precedente³¹.

Proprio dal monitoraggio periodico dell'andamento della spesa relativa alle predette erogazioni³², emerge poi come il nuovo meccanismo di incentivo³³ si è rivelato più efficiente rispetto al precedente che, solitamente, determinava la permanenza di ingenti residui di cassa³⁴. Pertanto il Fondo³⁵ ha assunto una rilevanza crescente quale strumento di incentivazione all'assunzione di lavoratori con disabilità, specie se in particolari condizioni di gravità. Si tratta di un risultato particolarmente felice che non è sfuggito a quell'orientamento dottrinale che intravede nell'intervento di razionalizzazione e semplificazione operato dal d.lgs. n. 151/2015³⁶ un netto rafforzamento dei «[...] tratti promozionali e di personalizzazione del servizio della normativa, limando gli aspetti vincolistici»³⁷.

Al tempo stesso, nonostante gli interventi normativi volti ad ampliare il campo di applicazione oggettivo e soggettivo della l. n. 68/1999, ancora attuale e non secondario continua a rimanere il problema dei c.d. “*sottosoglia*”, cioè di coloro che, non raggiungendo le soglie di invalidità previste dalla legge, restano al di fuori del sistema del collocamento mirato. In tal senso, ad esempio, per le persone disabili da lavoro, il grado minimo di invalidità che dà titolo all'iscrizione nelle liste di collocamento mirato è rimasto

³⁰ Quasi un quarto delle assunzioni incentivate tra il 2016 e il primo semestre del 2020 si è concentrata in Lombardia (dove nel 2016 è stata superata la soglia delle 700 assunzioni di lavoratori con disabilità), seguita da Veneto, Emilia-Romagna e Lazio (Fonte: elaborazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali su dati INPS).

³¹ Come evidenziato nell'elaborazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, basata su dati INPS, contenuta all'interno del XXII Rapporto CNEL (cfr. pp. 281-299), e come più recentemente confermato all'interno della già menzionata IX Relazione al Parlamento, l'andamento quinquennale delle assunzioni di lavoratori con disabilità, cui sia stato riconosciuto l'incentivo di cui all'art 13 della legge 68/1999, risulta decrescente: dalle 3.089 del 2016, si è infatti passati alle 2.998 del 2017 (-2,9%), per poi calare arrivando alle 815 del 2018 (-72,8%), cui ha fatto seguito una ripresa nel 2019, dove sono le assunzioni in oggetto sono state 1.377. Da sottolineare infine il crollo verificatosi nella prima metà del 2020, in cui le assunzioni in questione sono state solamente 50, anche e soprattutto per via delle conseguenze dell'emergenza sanitaria.

³² Si veda il contributo del Ministero del Lavoro, *Legge 68 ed oltre. Lavoro e inserimento delle persone con disabilità*, inserito nel capitolo 12 (*Il lavoro dei disabili*) del XXII Rapporto *Mercato del lavoro e contrattazione collettiva* del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro.

³³ Centralizzato nell'ambito della gestione finanziaria INPS, coerentemente col più ampio processo di rivisitazione del quadro di ripartizione delle competenze in materia avutasi con la revisione della Rete Nazionale dei servizi per le politiche del lavoro di cui si dirà più avanti.

³⁴ Conseguenza di una evidente incapacità di intercettare e soddisfare il fabbisogno degli aventi diritto, piuttosto che di un disinteresse di questi ultimi a presentare le relative istanze.

³⁵ All'incremento del quale possono ora partecipare anche soggetti privati attraverso versamenti a titolo spontaneo e solidale. Infatti l'art .8 del d.l n. 101/2019 (convertito con modificazioni dalla l. del 2 novembre 2019 n. 128) ha aggiunto il comma 4 bis all'art. 13 della l. n. 68/1999, introducendo la possibilità di alimentare il Fondo con versamenti da parte di soggetti privati a titolo spontaneo e solidale.

³⁶ Mediante le disposizioni di cui al Capo I (artt. da 1 a 13).

³⁷ In tal senso, M. Corti, A. Sartori, *Legislazione in materia di lavoro. I decreti attuativi del Jobs Act: servizi per l'impiego e politiche attive (rinvio), agenzia ispettiva unica, semplificazioni*, in “Rivista Italiana di Diritto del Lavoro”, 1, 2016, pp. 3-17. *Contra*, L. Casano, *La riforma del mercato del lavoro nel contesto della “nuova geografia del lavoro”*, in “Diritto delle Relazioni Industriali”, 3, 2017 pp. 634-686.

immodificato dopo la riforma operata dal d.lgs. n. 38/2000³⁸. Di conseguenza, a questi lavoratori viene ancora richiesta la cosiddetta doppia valutazione per accedere alle prestazioni economiche da un lato, ed all'iscrizione nelle liste protette dall'altro.

Poste le criticità appena sopra descritte, il nervo probabilmente più scoperto di questo impianto normativo, tanto per la dottrina³⁹ quanto per la giurisprudenza⁴⁰, rimane quello relativo alla incompletezza degli strumenti rimediali esperibili dal lavoratore a fronte della mancata ottemperanza all'obbligo di assunzione. Si osserva al riguardo che, se sul versante sanzionatorio, con la l. n. 68/1999, il legislatore abbia proceduto in modo netto a depenalizzare l'illecito ascrivibile all'inadempienza del datore di lavoro, prevedendo esclusivamente la configurazione di una responsabilità di tipo amministrativo⁴¹, a rimanere incerto sarebbe il quadro delle tutele civilistiche accordate al disabile a fronte del rifiuto di assunzione.

Al riguardo, il prevalente indirizzo dottrinale e giurisprudenziale⁴² ritiene, in una logica di maggior favore per il lavoratore, che il giudice, laddove ne ravvisi gli estremi, non debba limitarsi alla mera declaratoria di illegittimità della mancata assunzione, con la conseguente condanna del datore di lavoro al risarcimento dei danni, ma debba adottare un pronuncia costitutiva del rapporto di lavoro ex art. 2932 c.c.. Ne consegue che il datore di lavoro «può legittimamente rifiutare l'assunzione non soltanto di un lavoratore con qualifica che risulti, in base all'atto di avviamento, 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 l. n. 68/1999, articolo 12»⁴³.

³⁸ Decreto legislativo 23 febbraio 2000 n. 38 - *Disposizioni in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali a norma dell'articolo 55, comma 1, della legge 17 maggio 1999, n. 144.*

³⁹ In tal senso E. Pasqualetto, *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*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, n. 3/2011/2011, pp. 767-780; P. Lambertucci, *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*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, n. 6/2016, pp. 1155.

⁴⁰ Cass. n. 13718 del 12 giugno 2009; Cass. n. 15913 del 2004; Cass. 25 marzo 2001, n. 7007.

⁴¹ Il regime sanzionatorio amministrativo predisposto dall'art. 15 della l. n. 68/1999 è stato da ultimo rivisitato e inasprito dal d.lgs. 24 settembre 2016 n. 185 (correttivo del d.lgs. n. 151/2015). In merito alla natura giuridica dell'illecito PINL, con la nota n. 6316 del 18 luglio 2018, ha chiarito che debba configurarsi "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 di fare (assunzione entro il 60° giorno dall'insorgenza dell'obbligo) provveda. Gli effetti offensivi della condotta così perfezionatasi, invece, si protraggono nel tempo fino a quando la situazione antigiuridica non viene rimossa secondo le modalità chiarite dalla nota INL del 23 marzo 2017".

⁴² Cfr. in giurisprudenza Cass. n. 15913 del 2004; Cass. 25 marzo 2001, n. 7007; *Contra*, Cass. n. 13718 del 12 giugno 2009. In dottrina E. Pasqualetto, *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*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, n. 3/2011, pp. 767-780; P. Lambertucci, *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*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, n. 6/2016, pp. 1155; L. Montuschi, *Il giudice, il collocamento e il mercato del lavoro*, in *Quaderni di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, 1987, n. 2, pag. 187 e segg. e pag. 194; P. Passalacqua, *Modalità di assunzioni obbligatorie e obblighi del datore di lavoro nel settore pubblico e nel settore privato*, in M. Cinelli e P. Sandulli (a cura di), *Diritto*, pag. 317 e segg. e pag. 333.

⁴³ Nello stesso senso anche Cass. n. 6017 del 12 marzo 2009; Cass. n. 15058 del 22 giugno 2010.

Ad avallare l'orientamento interpretativo appena sopra sintetizzato, è stata – con effetti parzialmente contraddittori - la riforma del 2015. Infatti il d.lgs. n. 151/2015⁴⁴ ha previsto 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 disponibili. È venuto pertanto meno la possibilità di avviare lavoratori di qualifiche simili, secondo l'ordine di graduatoria previo addestramento o tirocinio.

Ciò ha inevitabilmente rafforzato l'intento di agevolare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, ma al contempo ha accentuato le difficoltà del dettato normativo nel garantire l'ingresso dei disabili disoccupati nel mercato del lavoro⁴⁵.

Una impostazione che, in una logica d'insieme, riecheggia quelle previsioni del d.lgs. n. 81/2008⁴⁶ che, correttamente, vietano al datore di lavoro di esigere dal lavoratore una prestazione non compatibile con le sue capacità fisiche. Il riferimento va, segnatamente all'art. 18 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.

2.2. Avviamento al lavoro, attribuzioni del “pilastro pubblicistico-istituzionale” ed alcune vicende estintive

Alcune criticità permangono anche in merito alla disciplina delle modalità per l'avviamento al lavoro, sulla quale il legislatore è intervenuto in maniera incisiva con l'art. 6 del d.lgs. n. 151/2015.

Attualmente ed 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'art. 11 l. n. 68/1999. Infatti, a seguito delle modifiche apportate dalla riforma del 2015, la richiesta nominativa è stata generalizzata rispetto al precedente dettato normativo⁴⁷. Tale generalizzazione, pur apprezzabile nel suo intento, non ha mancato

⁴⁴ L'art. 6 d.lgs. n. 151/2015 ha inserito, all'art. 7 della l. n. 68/1999, il co. 1-*bis*.

⁴⁵ Si richiama la definizione di soggetti disoccupati riportata nell'art. 19 del d.lgs. n. 150/2015 per cui “*Sono considerati disoccupati i soggetti privi di impiego che dichiarano, in forma telematica, al sistema informativo unitario delle politiche del lavoro di cui all'articolo 13, la propria immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa e alla partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro concordate con il centro per l'impiego*”.

⁴⁶ Decreto legislativo 9 aprile 2008 n. 81, coordinato con il d.lgs. 3 agosto 2009, n. 106 - Testo unico sulla salute e sicurezza sul lavoro.

⁴⁷ Prima delle modifiche apportate dall'articolo 6 del d.lgs. n. 151/2015 all'articolo 7, co. 1, della l. n. 68/1999 la richiesta di avviamento agli uffici competenti poteva essere nominativa, anziché numerica, solo per: datori di lavoro da 15 a 35 dipendenti, partiti politici, organizzazioni sindacali e sociali ed enti da essi promossi; il 50% delle assunzioni di datori di lavoro da 36 a 50 dipendenti; il 60% delle assunzioni dei datori di lavoro con più di 50.

di suscitare perplessità correlate al rischio che la stessa avalli condotte discriminatorie⁴⁸ ed elusive, volte ad aggirare l'obbligo di legge in danno di soggetti che versino in condizioni di maggiore gravità. Il sospetto è che si sia inverato quanto paventato da una parte della dottrina che, ancor prima della riforma del 2015, a fronte dell'ampliamento del ricorso alla chiamata nominativa, l'ha definita una «via di fuga»⁴⁹ legittimata all'assunzione dei disabili più gravi. D'altro canto, volendo guardare il «bicchiere mezzo pieno», 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 lo stesso Fondo Nazionale che⁵⁰ sostiene le imprese private proprio nell'assunzione dei disabili con maggiore gravità. Da ultimo, non va dimenticato 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.

Sempre per restare in tema, si ricorda peraltro come il Jobs Act abbia previsto⁵¹ 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 lavoro. Ciò ha contribuito a rafforzare efficacemente l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Come pure, a fronte della mancata assunzione con le menzionate modalità⁵², 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 disponibili⁵³.

Non va poi dimenticato che, in alternativa alla chiamata nominativa, vi è sempre la possibilità di ricorrere alla stipula delle convenzioni *ad hoc* disciplinate dalla legge⁵⁴ che costituiscono un ulteriore canale di

⁴⁸ P. Lambertucci, *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*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, n. 6/2016, pp. 1152.

⁴⁹ In questi termini, in riferimento all'ampliamento del ricorso alla chiamata nominativa, A. Di Stasi, *Il diritto al lavoro dei disabili e le aspettative tradite del "collocamento mirato"*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, n. 4-5/2013, pp. 888.

⁵⁰ A seguito della novella del 2015.

⁵¹ Nell'art. 7, co. 1, l. n. 68 del 1999.

⁵² Richiesta nominativa o a seguito della stipula della convenzione ex art. 11.

⁵³ Comma 1-bis inserito nell'art. 7 della l. n. 68/1999 dall'art. 6 del d.lgs. n. 151/2015.

⁵⁴ La vigente disciplina in materia di convenzioni è il frutto di una serie di interventi stratificatisi nel tempo, e consistiti: nella sostituzione della disciplina contenuta nell'art. 12, l. n. 68/1999 e nell'introduzione, in quest'ultimo provvedimento, dell'art. 12-bis, ad opera della l. n. 247/2007; nell'introduzione, tramite l'art. 14 del d.lgs. n. 276/2003 (c.d. legge Biagi), delle convenzioni quadro per inserire lavoratori disabili attraverso l'assunzione da parte della cooperativa sociale cui l'impresa conferisce commesse; nell'abrogazione dell'art. 14, d.lgs. n. 276/2003 (dall'art. 1, co. 38 della l. n. 247/2007) successivamente ripristinato (dall'art. 39, co. 11 del d.lgs. 25 giugno 2008 n. 112 convertito, con modificazioni, dalla l. 6 agosto 2008 n. 133) e quindi attualmente in vigore e sul quale è intervenuto nuovamente il legislatore durante il periodo dell'emergenza da COVID – 19. Precisamente la legge del 31 dicembre 2020 n. 176 (di conversione con modifiche del d.l. 28 ottobre 2020 n. 137), all'art. 1-septies, ha previsto la sostituzione del richiamato art. 14 d.lgs. n. 276/2003, estendendo la possibilità anche alle imprese sociali di stipulare convenzioni quadro su base territoriale aventi ad oggetto il conferimento di commesse di lavoro da parte di imprese, al fine di favorire l'inserimento lavorativo dei lavoratori

adempimento dell'obbligo assuntivo, con modalità funzionali alle esigenze produttive dell'impresa⁵⁵. Anche su questo incombe però un'ombra interpretativa: il riferimento è allo specifico richiamo delle convenzioni di cui all'art. 11 per l'avviamento nominativo dei disabili psichici (co. 4, art. 9, l. n. 68/1999). Dal dato letterale della disposizione sembrerebbe infatti che lo strumento sia l'unico canale di accesso al collocamento mirato per i disabili psichici, consentendo di fatto una potenziale elusione dell'obbligo di assunzione di tale categoria di disabili. Infatti, se è vero che il datore di lavoro è tenuto a rispettare la quota di riserva, è altrettanto vero che lo stesso non abbia alcun obbligo di stipulare una convenzione, né paiono esservi strumenti coercitivi o afflittivi volti ad incentivarne il ricorso.

Guardando poi alla ripartizione delle competenze in materia, nella generale tendenza al decentramento regionale delle politiche del lavoro⁵⁶, la l. 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. Tale decentramento ha prodotto fenomeni di duplicazione dei servizi territoriali, rendendo (infelicitemente) unico il nostro sistema nel panorama comparato⁵⁷. Di segno contrario è stato invece l'intervento del d.lgs. n. 150/2015⁵⁸ che ha segnato un ritorno all'accentramento⁵⁹, seppur attenuato e comunque incompleto a causa dell'esito negativo del referendum popolare del 4 dicembre 2016 che ha arrestato il noto tentativo di riforma costituzionale⁶⁰.

Con il menzionato provvedimento è stata infatti revisionata la Rete Nazionale dei servizi per le politiche del lavoro, il cui ruolo di coordinamento è stato assegnato all'ANPAL⁶¹, nel rispetto delle competenze costituzionalmente riconosciute alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano⁶². Ciononostante, continuano a rivestire un ruolo operativo le Regioni e le Province autonome, attraverso i Centri per l'impiego. Al Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali è stato invece attribuito il ruolo di

svantaggiati e dei lavoratori disabili. Prima di tale novella tale possibilità era limitata alle cooperative sociali e ai loro consorzi.

⁵⁵ In tal senso, A. Di Stasi, *Il diritto al lavoro dei disabili e le aspettative tradite del "collocamento mirato"*, in "Argomenti di Diritto del Lavoro", 4-5, 2013, p. 894. Sul tema cfr. anche G. Santoro Passarelli e P. Lambertucci, *Norme per il diritto al lavoro dei disabili* (l. 12 marzo 1999, n. 68) commentario, in *Nuove leggi civili*, 2000, pag. 1428; G. Canavesi, *Collocamento dei disabili e ruolo degli enti non profit nella legislazione statale*, in *Dir. Lav. Marche*, 1999, 2-3, pag. 173.

⁵⁶ Sul punto cfr. L. Prato, *L'esperienza di Genova nel collocamento mirato delle persone con disabilità*, in S. Bruzzone (a cura di), *Salute e persona: nella formazione, nel lavoro e nel welfare Multidisciplinarietà e logiche condivise*, ADAPT Labour Studies e-Book series, 68, 2017, p. 46; A. Sartori, *Il Jobs Act e la riforma dei servizi per l'impiego in Italia: finalmente la svolta nel solco dell'Europa?*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, n. 1/2016, pp. 19-43.

⁵⁷ In tal senso si esprime A. Sartori, *Il Jobs Act e la riforma dei servizi per l'impiego in Italia: finalmente la svolta nel solco dell'Europa?*, cit., pp. 19-43.

⁵⁸ D.lgs. 14 settembre 2015, n. 150.

⁵⁹ Nell'ottica del ricentralismo, si contestualizzano anche le su menzionate modifiche apportate dal d.lgs. n. 151/2015 alla legge n. 68/1999 in materia di incentivi alle assunzioni di lavoratori disabili.

⁶⁰ Cfr. L. Casano, *La riforma del mercato del lavoro nel contesto della "nuova geografia del lavoro"*, in "Diritto delle Relazioni Industriali", 3, 2017 pp. 634-686.

⁶¹ Istituita dallo stesso d.lgs. n. 150/2015 e il cui statuto è stato approvato con il d.P.R. n. 108/2016.

⁶² Cfr. art. 117 Cost., come modificato dalla riforma del Titolo V del 2001.

indirizzo politico in materia di politiche attive per il lavoro, di monitoraggio sull'attuazione delle disposizioni della l. n. 68/199⁶³ e sugli interventi a valere sulle risorse del Fondo per il diritto al lavoro dei disabili.

Anche questo assetto, nella prassi applicativa, non è andato esente da criticità. Il riferimento è, anzitutto, alle (fin troppo note) fragilità dei Centri per l'impiego, che necessitano di un potenziamento delle risorse, sia in termini finanziari e numerici che in relazione alle competenze e alle qualifiche professionali⁶⁴. Criticità, queste, che si inscrivono in un sistema di politiche attive 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. 183/2014⁶⁵ relativa alla predisposizione di meccanismi di raccordo e di coordinamento delle funzioni tra ANPAL ed INPS, per una maggiore integrazione tra le politiche attive e quelle di sostegno del reddito. La necessità di un potenziamento del personale dei servizi pubblici è stata altresì evidenziata dalle istituzioni europee⁶⁶; così come il ruolo di coordinamento dell'ANPAL appare debole rispetto alle intenzioni originarie.⁶⁷ Analoghe esigenze di rafforzamento paiono ravvisarsi anche per l'Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche - INAPP (*ex* Isfol). Completa poi il quadro istituzionale la introduzione, con il decreto del 6 febbraio 2018⁶⁸, della *Consulta nazionale per l'integrazione in ambiente di lavoro delle persone con disabilità*, per il collocamento mirato nella Pubblica Amministrazione.

Se questo è lo scenario che fa da sfondo all'avviamento dei disabili, di pari rilievo appaiono le questioni correlate alla cessazione del rapporto di lavoro; il riferimento va in particolare alla gestione del licenziamento per sopravvenuta inidoneità allo svolgimento della mansione. Nell'intento di rafforzare gli strumenti a tutela del disabile con riguardo alle vicende estintive, il legislatore ha introdotto 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 professionale⁶⁹.

⁶³ A seguito del quale viene presentata ogni due anni al Parlamento una Relazione sullo stato di attuazione della legge n. 68.

⁶⁴ In questi termini, L. Oliveri, *Prospettive operative per una riforma dei centri per l'impiego*, in *Funzionamento servizi pubblici per l'impiego*, ADAPT Labour Studies, 2018, pp. 12.

⁶⁵ Cfr. art. 1, co.4, lettera r.

⁶⁶ 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.

⁶⁷ Per una agevole sintesi sulle attività dell'ANPAL sul tema, *Strategia dei servizi pubblici per l'impiego per i servizi nei confronti dei datori di lavoro*, ANPAL, 2018, p. 15 ss.

⁶⁸ In attuazione all'art. 10 del d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75 presso il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

⁶⁹ Sul tema S. Giubboni, *Il licenziamento del lavoratore disabile tra disciplina speciale e tutela antidiscriminatoria*, in "WP C.S.D.L.E. Massimo D'Antona", 67, 2008; S. Giubboni, *Il licenziamento per sopravvenuta inidoneità alla mansione dopo la legge Fornero e il Jobs Act*, in "WP C.S.D.L.E. Massimo D'Antona", n. 261/2015, p. 12; P. Lambertucci, *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*

In tal senso, le disposizioni di cui alla l. n. 68/1999 devono essere lette in combinato disposto con l'art. 3 del d.lgs. n. 216/2003⁷⁰ - nonché con l'articolo 42 del d.lgs. n. 81/2008, che ha declinato il *repechage* di origine giurisprudenziale⁷¹ nella specifica materia. Il riferimento è, *in primis*, alla legittimità del recesso per sopravvenuta inidoneità della prestazione lavorativa⁷², a condizione dell'adempimento dell'obbligo datoriale di adottare tutti gli accomodamenti ragionevoli prescritti dall'art. 3, co. 3 *bis*, d.lgs. n. 216/2003⁷³. In tal senso, il licenziamento si configura come *extrema ratio*, mentre gli accomodamenti ragionevoli divengono strumenti di attuazione della specifica accezione dell'obbligo *repechage*.

Il tema della sopravvenuta inidoneità alla mansione è altresì regolamentato dall'art. 1, co. 7, e dell'art. 4, co. 4, della l. n. 68/1999, volti nel loro complesso a garantire la conservazione del posto di lavoro a quei soggetti che, per infortunio sul lavoro o malattia professionale, siano divenuti disabili, sancendone il divieto di licenziamento per giustificato motivo, nel caso in cui possano essere adibiti a mansioni equivalenti ovvero, in mancanza, a mansioni inferiori con diritto alla conservazione del più favorevole trattamento corrispondente alle mansioni di provenienza. Pertanto, le disposizioni degli artt. 4, co. 4, e 10, co. 3, della l. n. 68/1999 possono essere considerate «manifestazioni puntuali della regola generale direttamente desumibile dalla norma antidiscriminatoria di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 216/2003»⁷⁴. Si può dunque ravvisare, nelle richiamate disposizioni, la volontà del legislatore di codificare il principio originariamente espresso dalla Corte di Cassazione nella sentenza delle S.U. n. 7755/1998 e consolidatosi nel corso degli anni, sino a diventare l'orientamento maggioritario della giurisprudenza di legittimità⁷⁵.

Per il resto, in merito alle più generali vicende estintive del rapporto di lavoro, oltre all'esaminata ipotesi di licenziamento per sopravvenuta inidoneità allo svolgimento della mansione, per il disabile trovano applicazioni le previsioni normative vigenti alla stregua di ogni altro lavoratore.

disciplina antidiscriminatoria, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, n. 6/2016, pp. 1158; Cester, *La sopravvenuta inidoneità del lavoratore fra itinerari giurisprudenziali e innovazioni normative*, in AA.VV., *Scritti in onore di M. D'Antona*, Milano, 2004, pag. 559 e segg. e pag. 582.

⁷⁰ Che ha dato attuazione nel nostro ordinamento alla Direttiva 2000/78/CE.

⁷¹ In questi termini, M. Aimo, *Inidoneità sopravvenuta alla mansione e licenziamento: l'obbligo di accomodamenti ragionevoli preso sul serio dalla Cassazione*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, n. 2/2019, p. 164.

⁷² Di cui all'articolo 10, co. 3, della l. n. 68/1999.

⁷³ L'art. 3, co. 3-*bis*, del d.lgs. n. 216/2003 (come modificato dall'art. 9, co. 4-*ter*, l. n. 99/2013) ha inserito nel nostro ordinamento l'obbligo dei datori di lavoro pubblici e privati di adottare accomodamenti ragionevoli, come definiti dall'articolo 5 della Direttiva 78/2000/CE.

⁷⁴ Così, S. Giubboni, *Il licenziamento per sopravvenuta inidoneità alla mansione dopo la legge Fornero e il Jobs Act*, in "WP C.S.D.L.E. Massimo D'Antona", 261, 2015, p. 12.

⁷⁵ Cfr. tra le altre, Cass., 19 marzo 2018, n. 6798; Cass., 26 ottobre 2018, n. 27243; Cass., 21 maggio 2019, n. 13649; Cass., 19 dicembre 2019 n. 34132.

3. Il ruolo di INAIL per il reinserimento lavorativo degli invalidi del lavoro

Con particolare riferimento alla categoria degli invalidi del lavoro, l'analisi di questo segmento del mercato del lavoro è corredata necessariamente dal ruolo svolto da INAIL. In effetti, coerentemente con le prospettive – ad oggi ancora sulla carta - di potenziamento del ruolo dell'Istituto tracciate nelle *Linee Guida sul funzionamento dei servizi per il collocamento mirato*, previste dal d.lgs. n. 151/2015 (cfr. art. 1), è il combinato disposto delle previsioni della Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (cfr. art.1, co. 166), del *Regolamento per il reinserimento e l'integrazione lavorativa delle persone con disabilità da lavoro*⁷⁶ del 2016 e delle previsioni della Legge n. 145 del 30 dicembre 2018 (legge di bilancio per il 2019, cfr. art. 1, co. 533), ad aver investito l'Istituto di nuove funzioni in materia. Si tratta di azioni ispirate al duplice obiettivo dell'adeguamento del posto di lavoro e della riqualificazione professionale dei disabili da lavoro, che si traducono materialmente nel finanziamento di interventi⁷⁷ 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. Meno pregnanti, nel contesto della rinnovata mission dell'Istituto, 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 parasubordinato⁷⁸.

Nel complesso, all'Istituto sono state conferite attribuzioni importanti che però, oltre a non potersi propriamente qualificare azioni di concreto *matching* tra domanda ed offerta proprio delle politiche attive, paiono aver raggiunto risultati al di sotto delle aspettative per la difficoltà di allocazione delle ingenti risorse pur disponibili, come riporta lo stesso Istituto⁷⁹: una inefficienza probabilmente dovuta, oltre che alle più recenti sofferenze del mondo imprenditoriale ascrivibili al Covid, alla scarsa conoscenza, conoscibilità e fruibilità pratica dello strumento presso le imprese, alla complessità degli adempimenti preliminari alla fruizione delle risorse stesse ovvero alla incapacità dei progetti presentati di rientrare proficuamente tra le azioni finanziabili. Nuovo slancio sarà dunque necessario dare a questi progetti di reinserimento lavorativo, a partire da una migliore strategia di divulgazione e comunicazione dei relativi bandi, prevedendo al contempo una semplificazione degli adempimenti a carico dei soggetti eleggibili. In tal senso, ben venga il riconoscimento ai datori di lavoro del rimborso del 60% della retribuzione corrisposta alla persona con disabilità da lavoro, in caso di progetti personalizzati mirati alla

⁷⁶ Adottato con la determinazione presidenziale n. 258 dell'11 Luglio 2016.

⁷⁷ Disciplinati dal *Regolamento per il reinserimento e l'integrazione lavorativa delle persone con delle persone con disabilità da lavoro*.

⁷⁸ Si vedano al riguardo i chiarimenti forniti dell'Istituto con la circolare n. 30 del 25 luglio 2017.

⁷⁹ Si rinvia in merito al comunicato INAIL pubblicato in relazione al *convegno Chiudere il cerchio. Come dare effettività al reinserimento anche lavorativo dopo l'infortunio, organizzato dal Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INAIL lo scorso 18 dicembre 2018*, reperibile al seguente link <https://www.inail.it/cs/internet/comunicazione/news-ed-eventi/news/news-convegno-civ-reinserimento-lavorativo.html>.

conservazione del posto di lavoro⁸⁰. Come pure, si auspica una migliore promozione della possibilità, pur riconosciuta a determinati soggetti⁸¹, di presentare all'INAIL richieste di finanziamento per progetti di formazione e informazione rivolti ai lavoratori ed ai datori di lavoro, in materia di reinserimento e di integrazione lavorativa delle persone con disabilità da lavoro. Proprio in quest'ultimo solco si iscrive la pubblicazione⁸² 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'Istituto per la realizzazione di interventi finalizzati al reinserimento lavorativo delle persone con disabilità.

4. L'impatto delle norme emergenziali

La straordinarietà della pandemia da Covid-19 non può esimere da una breve disamina delle misure emergenziali a tutela delle persone disabili sinora adottate e dalla quale emerge, ancora una volta, un quadro incerto.

In primo luogo, a ridurre esplicitamente le opportunità di collocamento è stata la sospensione, per due mesi, delle condizionalità legate alle assunzioni obbligatorie ex l. n. 68/1999, disposta dal d.l. n. 18/2020 (cd. d. Cura Italia)⁸³, che ha altresì previsto che la sospensione dei termini per le convocazioni da parte dei Centri per l'impiego per la partecipazione ad iniziative di orientamento⁸⁴. Detta misura, pur non essendo applicata uniformemente sul territorio nazionale⁸⁵, pare infatti aver ridotto ulteriormente le opportunità di inserimento, con l'aggravio dovuto al fatto che il d.l. n. 34/2020 (cd. d. Rilancio)⁸⁶ 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, con la nota n. 1254 27 marzo 2020, ha

⁸⁰ Il rimborso del 60% della retribuzione è stato introdotto dall'art. 1, co. 533, l. 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.

⁸¹ Ai sensi dell'art. 6 d.lgs. n. 276/2003, si tratta delle associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, anche per il tramite delle associazioni territoriali e delle società di servizi controllate (lett. d) e di patronati, enti bilaterali e associazioni senza fini di lucro che hanno per oggetto la tutela del lavoro, l'assistenza e la promozione delle attività imprenditoriali, la progettazione e l'erogazione di percorsi formativi e di alternanza, la tutela della disabilità (lett. e).

⁸² G.U. Serie Generale n. 311 del 16 dicembre 2020.

⁸³ D.l. 17 marzo 2020 n. 18 convertito, con modificazioni, dalla l. 24 aprile 2020 n. 27.

⁸⁴ Di cui all'art. 20, co. 3, lettera a), del d.lgs. n. 150/2015.

⁸⁵ Dal testo del contributo del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali dal titolo *Legge 68 ed oltre. Lavoro e inserimento delle persone con disabilità* - inserito nel capitolo 12 (*Il lavoro dei disabili*) del XXII Rapporto Mercato del lavoro e contrattazione collettiva del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro - emerge che "alcune Regioni, quali ad esempio la Lombardia, hanno adottato delibere per chiarire che erano sospesi la preselezione per specifica occasione di lavoro, gli avviamenti per scorrimento della graduatoria e le chiamate con avviso pubblico degli iscritti alle liste del collocamento mirato, ma non le richieste nominative di avviamento; altre Regioni, invece, hanno interpretato la norma in maniera estensiva, come implicante anche la sospensione delle richieste nominative, con effetti quindi indiretti anche sui termini per l'adempimento degli obblighi di assunzione", cfr. pp. 281-299.

⁸⁶ Art. 76 del d.l. 19 maggio 2020 n. 34 convertito con modifiche dalla l. n. 77/2020.

previsto la proroga sino al 30 giugno 2020 del termine per la presentazione della Comunicazione che le Pubbliche Amministrazioni devono inviare (ex art. 39-quater, co. 2, del d.lgs. n. 165/2001) per indicare i tempi e le modalità di copertura della quota di riserva per il collocamento obbligatorio dei disabili.

Inoltre, in tema di sospensione dell'obbligo di assunzione obbligatoria ex l. n. 68/1999, il Ministero del Lavoro - con la circolare n. 19/2020 - ha altresì riconosciuto la possibilità di applicare l'istituto della sospensione dagli obblighi di assunzione delle persone con disabilità di cui all'art. 3, co. 5, della l. n. 68/1999, 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 pandemia.

Precisamente, il Ministero del Lavoro, confermando quanto già espresso con la circolare n. 22/2014, ha ritenuto che, ove la sospensione di cui all'art. 3, co. 5, della l. n. 68/1999 non sia stata prevista dal legislatore per le imprese in situazioni di cassa integrazione guadagni ordinaria, 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 per il singolo ambito provinciale sul quale insiste l'unità produttiva interessata (in caso di CIG straordinaria e in deroga) o alla quantità di orario ridotto in proporzione. Pertanto, al venir meno della 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.

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 equiparazione⁸⁷ 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 gravità⁸⁸; disposizione che è andata incontro a numerose difficoltà applicative, al punto tale da renderla inattuata in seguito alla stessa conversione in legge.

Inoltre, nonostante una prima dilazione del termine finale dell'equiparazione⁸⁹, tra le disposizioni i cui termini sono stati prorogati⁹⁰ parallelamente allo stato di emergenza⁹¹, non è stata annoverata l'equiparazione ex l'art. 26 d.l. n. 18/2020⁹².

Tuttavia, a colmare parzialmente tale lacuna è successivamente intervenuto il legislatore, dapprima attraverso⁹³ l'estensione della menzionata equiparazione fino al 15 ottobre 2020 nonché, per le stesse categorie di lavoratori che svolgano la prestazione lavorativa in modalità agile e per il periodo che va dal 16 ottobre 2020 al 31 dicembre 2020, mediante la possibilità di adibizione a diversa mansione ricompresa nella medesima categoria o area di inquadramento ovvero la possibilità di coinvolgere gli stessi in specifiche attività di formazione professionale, anche da remoto. La vigenza delle citate previsioni normative⁹⁴ è stata prorogata, inizialmente⁹⁵ per il periodo dal 1° gennaio 2021 al 28 febbraio 2021, successivamente fino al 30 giugno 2021⁹⁶.

⁸⁷ Ex art. 26 del d.l. n. 18/2020, come modificato in sede di conversione dalla l. n. 27 del 24 aprile 2020 e dalla legge n. 178 del 30 dicembre 2020 (c.d. legge di Bilancio per il 2021).

⁸⁸ Ai sensi dell'art. 3, co. 3, della l. n.104/1992, nonché ai lavoratori in possesso di certificazione attestante una condizione di rischio derivante da immunodepressione o da esiti da patologie oncologiche o dallo svolgimento di relative terapie salvavita di cui all'art. 3, co. 1, l. n. 104 del 1992.

⁸⁹ L'art. 74 del d.l. n. 34/2020, convertito con modifiche dalla l. n. 77/2020, ha modificato l'art. 26 del d.l. n. 18/2020.

⁹⁰ Alla stregua del d.l. n. 83 del 30 luglio 2020 (convertito con modifiche dalla l. del 25 settembre 2020 n. 124) emanato parallelamente alla proroga dello stato di emergenza.

⁹¹ Fissata inizialmente al 15 ottobre 2020 dalla Delibera del Consiglio dei Ministri del 29 luglio 2020, successivamente al 31 gennaio 2021 dalla Delibera del Consiglio dei Ministri del 7 ottobre 2020, e infine al 30 aprile 2021 dalla Delibera del 13 gennaio 2021.

⁹² Con il d.l. del 7 agosto 2020 n. 104 sono state apportate ulteriori modifiche terminologiche all'art. 26. Mentre, importanti chiarimenti e indicazioni operative per il riconoscimento della tutela previdenziale della malattia, in attuazione dell'art. 26 del d.l. n. 18/2020 sono state fornite dall'Inps con il messaggio n. 2584 del 24 giugno 2020.

⁹³ Con la l. del 13 ottobre 2020 n. 126 di conversione, con modifiche, del d.l. n. 104/2020,

⁹⁴ Art. 26, commi 2 e 2 bis d.l. n. 18/2020, convertito con modifiche dalla legge n. 27/2020.

⁹⁵ Legge n. 178 del 30 dicembre 2020 (c.d. Legge di Bilancio per il 2021).

⁹⁶ D.l. n. 41 del 22 marzo 2021 (c.d. decreto Sostegno). Il provvedimento ha altresì esteso la tutela del novellato art. 26, commi 2 e 2-bis, del d.l. n. 18/2020 anche ai periodi dal 1° marzo 2021 al 23 marzo 2021. Inoltre, è stato precisato che i periodi di assenza di cui al co. 2 non sono computabili ai fini del periodo di comporta e, per i lavoratori in possesso del menzionato riconoscimento di disabilità, non rilevano ai fini dell'erogazione delle somme corrisposte dall'Inps a titolo di indennità di accompagnamento.

Tra le misure passate in rassegna rientrano altresì quelle attinenti alla sorveglianza sanitaria effettuata ai sensi del d.lgs. n. 81/2008⁹⁷ dal medico competente⁹⁸, il cui ruolo è stato valorizzato e rafforzato dalla disciplina emergenziale di contrasto al Covid-19⁹⁹.

Il riferimento è *in primis* a quanto previsto al punto 12 del *Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro*¹⁰⁰, nonché dal Documento tecnico redatto dall'INAIL¹⁰¹, sulla base del quale il legislatore ha previsto specifiche disposizioni in materia di sorveglianza sanitaria eccezionale¹⁰². Disposizioni, queste ultime, non contemplate inizialmente tra quelle prorogate parallelamente allo stato di emergenza, e che hanno dunque cessato di essere in vigore a partire dal 1° agosto 2020. Anche in tal caso la lacuna normativa è stata colmata da successivi interventi normativi che hanno esteso la vigenza delle disposizioni in materia di sorveglianza sanitaria eccezionale, inizialmente¹⁰³ al 31 dicembre 2020¹⁰⁴ e, successivamente, fino alla fine dello stato di emergenza epidemiologica da Covid-19 e comunque non oltre il 31 aprile 2021¹⁰⁵.

Questo complesso di misure, ispirate ad una *ratio* di maggiore tutela dei lavoratori fragili (e tra questi anche i disabili), non ha mancato di determinare ulteriori complessità operative nelle dinamiche del collocamento mirato. Se infatti da un lato non è stata prorogata la sospensione delle condizionalità relative all'assunzione di persone con disabilità, la permanenza in vigore delle misure di tutela dei lavoratori che versano in condizioni di maggior fragilità continua a riversare ulteriori oneri in capo ai datori di lavoro

⁹⁷ D. lgs. 9 aprile 2008 n. 81.

⁹⁸ Sul ruolo del medico competente e l'inserimento al lavoro di persone con disabilità, F. Traversa, *Nuove tecnologie e ruolo del medico competente*, in S. Bruzzone (a cura di), *Salute e persona: nella formazione, nel lavoro e nel welfare Multidisciplinarietà e logiche condivise*, ADAPT Labour Studies e-Book series, 68, 2017, p. 88 ss.

⁹⁹ C. Lazzari, *La sorveglianza sanitaria eccezionale nel sistema aziendale di prevenzione*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 2/2020, pp. 12.

¹⁰⁰ Sottoscritto il 14 marzo 2020 e aggiornato il 24 aprile 2020, le cui previsioni sono divenute vincolanti a seguito del loro richiamo dapprima nel d.P.c.m. del 26 aprile 2020 (all'art. 2, co. 6) e da ultimo, al momento in cui si scrive, nel d.P.c.m. del 2 marzo 2021.

¹⁰¹ Documento tecnico sulla possibile rimodulazione delle misure di contenimento del contagio da COVID-19 nei luoghi di lavoro e strategie di prevenzione, approvato dal Comitato Tecnico Scientifico.

¹⁰² All'art. 83 del d.l. n. 34/2020, convertito con modifiche dalla legge n. 77, 2020. Cfr. M. Gallo, *Decreto Rilancio, la sorveglianza sanitaria per i lavoratori fragili*, in *Guida al lavoro*, n. 24/2020, p. 28; C. Lazzari, *La sorveglianza sanitaria eccezionale nel sistema aziendale di prevenzione*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, n. 2/2020, p. 13.

¹⁰³ La l. n. 126/2020 ha modificato l'elenco delle disposizioni che, a seguito della proroga dello stato di emergenza, sono state prorogate fino al 31 dicembre 2020 (Allegato 1 al d.l. n. 83/2020 convertito, con modificazioni, dalla l. n. 124/2020).

¹⁰⁴ Prima dell'intervento del legislatore erano state fornite delle indicazioni dal Ministro della Salute, con la circolare n. 13/2020, nella quale era stato previsto che ai lavoratori dovesse essere assicurata la possibilità di richiedere (ex art. 5, co. 3, l. n. 300/1970) l'attivazione di adeguate misure di sorveglianza sanitaria, in ragione dell'esposizione al rischio da Covid-19 e in presenza di patologie con scarso compenso clinico, anche nelle ipotesi in cui il datore di lavoro non fosse normativamente tenuto alla nomina del medico competente.

¹⁰⁵ D.l. 31 dicembre 2020 n. 183, Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi, di realizzazione di collegamenti digitali, di esecuzione della decisione (UE, EURATOM) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, nonché in materia di recesso del Regno Unito dall'Unione europea (c.d. decreto Milleproroghe), convertito con modifiche dalla legge n. 21 del 26 febbraio 2021.

pubblici e privati che potrebbero essere disincentivati pertanto all’ottemperanza dell’obbligo assuntivo. In alti termini, la disabilità può esporre a condizioni di fragilità, ai sensi della normativa Covid-19¹⁰⁶, e quindi rendere ancor più complicata l’assunzione per il disabile in cerca di occupazione. Una chiave di lettura, questa, che si riflette anche sul versante della conservazione del posto di lavoro del personale disabile, considerato che la potenziale condizione di fragilità potrebbe essere, a sua volta, alla base di forme di inidoneità alla mansione specifica che espongono il disabile ad un maggior rischio di licenziamento per giustificato motivo oggettivo, anche se esclusivamente a seguito dell’introduzione degli “accomodamenti ragionevoli” ai quali il datore è tenuto. Né in tal senso è da ritenersi dirimente, benché opportuna, la statuizione del divieto di licenziamento *ex art.* 46 del d.l. n. 18/2020, visto il carattere temporaneo del precetto ed i dubbi interpretativi ingenerati dallo stesso¹⁰⁷.

Infatti, seppur l’INL ha chiarito¹⁰⁸ che l’ampio tenore dell’art. 46 del d.l. n. 18/2020 ricomprende nel suo alveo anche i licenziamenti per sopravvenuta inidoneità alla mansione, in quanto ascrivibili alla fattispecie del licenziamento per g.m.o., tale precetto è stato prorogato¹⁰⁹ in modo generalizzato solo fino al 17 agosto 2020¹¹⁰.

Di tenore prospettico, più che critico, sono invece le disposizioni relative all’impiego del lavoro agile in cui è più facile intravedere nuove opportunità. Del resto, fin dalla sua istituzione, il lavoro agile è stato concepito quale strumento di conciliazione vita-lavoro per tutti i lavoratori, e ancor di più per le persone disabili¹¹¹ che, attraverso il suo impiego, hanno l’opportunità di rimuovere o mitigare ostacoli - materiali ed immateriali - significativi¹¹². Non meraviglia dunque che la rinnovata *ratio* di impiego dell’istituto nel periodo pandemico abbia agevolato l’utilizzo dello strumento – talvolta obbligatoriamente come si vedrà appresso - a favore dei soggetti più vulnerabili, ora anche più fragili, innestando nella disciplina generale

¹⁰⁶ Si rinvia alla definizione di fragilità da ultimo riportata nella circolare del Ministero della Salute n. 13/2020.

¹⁰⁷ Nello specifico, il riferimento va ai dubbi emersi in relazione all’esatta individuazione dell’ambito applicativo del c.d. divieto di licenziamento di cui all’art. 46 del D.L. n. 18/2020 e se potesse o meno essere ricompresa nella norma in oggetto l’ipotesi di licenziamento per sopravvenuta inidoneità alla mansione.

¹⁰⁸ Attraverso la nota n. 298 del 24 giugno 2020, richiamando l’orientamento prevalente della giurisprudenza di legittimità (Cass., sent. n. 27243 del 26 ottobre 2018; Cass., sent. n. 13649 del 21 maggio 2019).

¹⁰⁹ Dall’art. 80 del d.l. n. 34/2020.

¹¹⁰ Difatti, il d.l. n. 104/2020 (convertito, con modifiche, dalla l. 13 ottobre 2020 n. 126) all’art. 14, ha limitato solo ad alcune circostanze la proroga del divieto di licenziamento. Nello stesso senso anche la proroga del divieto di licenziamento ad opera prima della legge n. 178 del 30 dicembre 2020 (legge di Bilancio 2021) e successivamente del d.l. n. 41 del 22 marzo 2021 (c.d. decreto Sostegno).

¹¹¹ P. Marino Aimone, *Funzioni e strumenti del Disability Manager*, in S. Bruzzone (a cura di), *Salute e persona: nella formazione, nel lavoro e nel welfare Multidisciplinarietà e logiche condivise*, ADAPT Labour Studies e-Book series, 68, 2017, p. 100.

¹¹² In tal senso, parte della dottrina lo ha anche definito una nuova e interessante declinazione della regola degli accomodamenti ragionevoli, cfr. V. Filì, *Decreto “Cura Italia” Diritto del lavoro dell’emergenza epidemiologica da COVID-19 e nuova “questione sociale”*, in “Il lavoro nella giurisprudenza”, 4, 2020, p. 338.

anche nuove e più specifiche disposizioni per i lavoratori disabili¹¹³. Su questa scorta, indicative, sebbene ancora premature in un contesto tutto in divenire, sono state le primissime pronunce giudiziali che, in via sommaria o d'urgenza, hanno accordato il diritto allo svolgimento in modalità agile a lavoratori disabili¹¹⁴. Del tutto peculiare, risulta poi l'inserimento¹¹⁵ - nell'ambito della quota di riserva attribuita dalla legge n. 68/1999¹¹⁶ in favore di orfani, coniugi superstiti di coloro che siano deceduti per causa di lavoro, di guerra o di servizio - di coloro che, al compimento della maggiore età, vivono fuori della famiglia di origine sulla base di un provvedimento dell'autorità giudiziaria.

Infine, per dare attuazione alle politiche per l'inclusione, l'accessibilità e il sostegno a favore di dette categorie, è stato istituito¹¹⁷ il *Fondo per l'inclusione delle persone con disabilità*, per l'utilizzazione delle cui risorse saranno emanati provvedimenti volti ad individuare gli interventi e a stabilire i criteri e le modalità di finanziamento di specifici progetti.

5. Le buone pratiche nella contrattazione collettiva: quali potenzialità?

Oltre al ruolo dei soggetti pubblici, è noto come gli strumenti del dialogo sociale ricoprono un ruolo decisivo per garantire l'effettività delle tutele normative. Sul tema della disabilità, in particolare, anche sulla scorta dell'invito da parte delle istituzioni europee ad «inserire clausole specifiche in materia di disabilità nella contrattazione collettiva»¹¹⁸, nell'ultimo decennio diverse trattative negoziali hanno prodotto rilevanti disposizioni contrattuali a tutela dei lavoratori disabili. Ciononostante, la contrattazione collettiva nazionale sia ancora lontana dal rivolgere un'attenzione sistematica ed integrata alle istanze della disabilità e, anche qualora si ravvisino spunti virtuosi in tal senso, gli stessi finiscono per avere il sapore di mere dichiarazioni di principio. Eppure la questione, che probabilmente si iscrive nel più ampio dibattito sulla (in)capacità degli strumenti negoziali di introiettare al loro interno tematiche non strettamente lavoristiche ma di più ampio respiro sociale (si pensi non solo alla disabilità, ma altresì ai profili di salute pubblica ed ambiente pur sospinte dal dibattito globale sulla sostenibilità), potrebbe trovare terreno fertile in un contesto normativo che ha impresso una forte spinta ai contratti collettivi di

¹¹³ Art. 39 del d.l. n. 18/2020 (come modificato in sede di conversione dalla l. n. 27/2020); art. 90 del d.l. n. 34/2020 convertito con modifiche dalla legge n. 77/2020; Allegato 1 del d.l. n. 83/2020 convertito con modifiche dalla l. del 25 settembre 2020 n. 124; d.l. n. 125 del 7 ottobre 2020 convertito, con modifiche, dalla l. del 27 novembre n. 159; d.l. n. 183 del 31 dicembre 2020 (c.d. decreto Milleproroghe).

¹¹⁴ Ordinanza *ex art.* 700 c.p.c. Tribunale ordinario di Grosseto sez. lav., 23 aprile 2020 n. 203; decreto *ex art.* 669-sexies n. 2 c.p.c.; Tribunale di Bologna, sez. lav., 23 aprile 2020 n. 2759.

¹¹⁵ Ad opera dell'art. 67 *bis* (Inserimento al lavoro dei *care leavers*) del d.l. n. 34/2020 convertito con modifiche dalla l. n. 77/2020.

¹¹⁶ All'art. 18, co. 2, per le c.d. categorie protette: quota di riserva 1% per i datori di lavoro pubblici e privati con più di 50 dipendenti).

¹¹⁷ Dall'art. 34 del d.l. n. 41 del 22 marzo 2021 (c.d. decreto Sostegno).

¹¹⁸ Comitato economico e sociale europeo (CESE), parere SOC/403, Bruxelles, 21 settembre 2011.

primo e di secondo livello nella regolazione delle questioni di *work-life balance* e del welfare aziendale, nel cui ambito anche le problematiche legate alla disabilità potrebbero essere anch'esse declinate.

Non mancano tuttavia, proprio nella contrattazione collettiva nazionale, esempi innovativi in tal senso. Solo per citare alcuni esempi, il riferimento va *in primis* al Ccnl Abi che, da ultimo¹¹⁹, ha invitato le aziende ad adottare una organizzazione *disability friendly*, anche mediante l'indicazione di figure competenti come il *disability manager*¹²⁰. Altrettanto rilevanti sono la destinazione delle risorse del Fondo per l'occupazione (art. 32) alle assunzioni a tempo indeterminato dei disabili, nonché la copertura assicurativa *long term care* per invalidità sopraggiunta (art. 64).

Particolare attenzione ai lavoratori disabili è stata poi riservata all'interno delle Linee guida sulla RSI in applicazione del Ccnl chimico-farmaceutico¹²¹, che nell'alveo del welfare contrattato individuano molteplici ambiti d'intervento per le persone con disabilità¹²².

Il Ccnl Industria alimentare¹²³, invece, investe l'ente bilaterale di settore (EBS) per le attività concernenti l'inserimento lavorativo dei disabili (art. 1-*bis*), sollecitando altresì le imprese a dedicare «maggiore attenzione»¹²⁴ al collocamento obbligatorio (art. 22).

Altrettante buone pratiche sono rinvenibili nella contrattazione collettiva di secondo livello, spesso sollecitata dagli stessi contratti nazionali¹²⁵. Si tratta soprattutto di misure di sostegno al reddito¹²⁶, di

¹¹⁹ L'accordo di rinnovo del Ccnl tra Abi, Fabi, FIRST-CISL, FISAC-CGIL, UILCA e l'Unità sindacale FALCI-SILCEA-SINFUB è stato siglato nel 2019.

¹²⁰ Art. 69 Ccnl Abi, così come modificato dall'accordo di rinnovo del 2019.

¹²¹ Accordo nazionale in materia di Linee Guida su Responsabilità Sociale nella Contrattazione di Secondo Livello tra Federchimica, Farindustria e FILCTEM-CGIL, FEMCA-CISL, UILCEM-IUL, 18 novembre 2010.

¹²² Punto 2. In aggiunta, il rinnovo del Ccnl Chimico-farmaceutico siglato nel 2018 ha previsto anche l'istituzione di Osservatori tecnici *ab hoc*.

¹²³ Ccnl Industria alimentare del 2016 tra Aidepi, Aiipa, Ancit, Anicav, Assalzo, Assica, Assitol, Assobibe, Assobirra, Assocarni, Assolatte, Federvini, Italmopa, Mineracqua, Unionzucchero con la partecipazione e il coordinamento di Federalimentare e Fai-Cisl, Flai-Cgil, Uila-Uil. In data 31 luglio 2020 è stato siglato solo da alcune Parti negoziali l'accordo di rinnovo. Si evidenzia che ulteriore disposizione a garanzia del mantenimento dell'occupazione, seppur molto generica, è contenuta nell'art. 22 *bis*, all'interno del quale le Parti dichiarano il loro impegno a sensibilizzare gli enti preposti affinché i lavoratori divenuti inabili siano inseriti nelle quote di riserva.

¹²⁴ Medesima espressione è altresì utilizzata all'interno dell'art. 6 del Ccnl Metalmeccanici tra Federmeccanica, Assistal, Fiom-Cgil, Fim-Cisl e Uilm-Uil, rinnovato nel 2016.

¹²⁵ Tra tutti, il già citato Ccnl chimico-farmaceutico demanda gli interventi a favore dei disabili ai contratti collettivi di secondo livello e all'Osservatorio contrattuale a livello territoriale. Nel summenzionato Ccnl Metalmeccanici è previsto che a livello territoriale debbano essere discusse le questioni relative alle barriere architettoniche e all'inserimento lavorativo dei disabili (art. 6).

¹²⁶ Ad esempio, il contratto integrativo Assimoco del 2009, rinnovato nel 2013, prevede l'anticipazione del tfr e l'erogazione dei prestiti ai dipendenti, entrambi per spese sanitarie. L'accordo Kraft Foods del 2011 tra l'azienda, la RSU e Fai-Cisl, Flai-Cgil e Uila-Uil prevede l'anticipazione del tfr in ipotesi di malattia grave.

maggior favore alla conciliazione vita-lavoro dei disabili¹²⁷, ma anche di più olistiche azioni rivolte alla gestione della disabilità nell'organizzazione aziendale¹²⁸.

Come si anticipava, sono solo alcuni esempi tra i tanti virtuosi lungo la cui scia potrebbe muoversi la costruzione di “pilastro privatistico” del collocamento, ulteriore è più adattabile alle specifiche esigenze dei singoli settori produttivi rispetto a quello delineato dal sistema delle Agenzie per il lavoro. Un pilastro sinergico rispetto a quello pubblicistico ed istituzionale che si alimenta di quella virtuosa logica della regolazione concertata che, gli stessi protocolli per la prevenzione del contagio in materia di sicurezza sul lavoro, ci hanno mostrato essere vincente nel periodo emergenziale, non solo ai fini del raggiungimento di un livello di efficacia delle tutele più elevato, ma anche per la corretta valutazione dell'esatto adempimento degli obblighi datoriali, rispetto al quale, anche in questo ambito, la mera funzione afflittiva e dissuasiva delle sanzioni evidentemente non basta più.

6. Per un ulteriore “pilastro privatistico” del collocamento mirato

Malgrado le aporie sistemiche che sin dalle origini, e nonostante i tentativi riformistici, caratterizzano la disciplina e la *governance* per il diritto al lavoro dei disabili, numerose e stimolanti sono dunque le prospettive di potenziamento degli strumenti per la pari opportunità di impiego. In linea generale, e come ormai ben noto, i radicali cambiamenti del mondo del lavoro impongono il rafforzamento e la sistematizzazione di quegli strumenti e di quegli istituti che favoriscano, oltre l'emergenza, una occupabilità duratura per le categorie di lavoratori particolarmente vulnerabili, mediante il governo delle transizioni professionali e della digitalizzazione che pervade il paniere delle competenze più richieste e l'organizzazione del lavoro¹²⁹.

Il primo richiamo è al lavoro agile, se non altro per l'attenzione che tale istituto pare aver finalmente attirato, *vis maior*, da parte del mondo del lavoro e dell'impresa¹³⁰. Al di là dell'impiego emergenziale, ciò

¹²⁷ Si pensi alla priorità per il *part-time* accordata ai lavoratori con gravi problemi di salute all'interno dell'accordo integrativo tra Coca Cola HBC, RUS, Fai-Cisl, Flai-Cgil e Uila-Uil, rinnovato nel 2018, e dell'accordo tra Nestlé, RSU e Fai-Cisl, Flai-Cgil e Uila-Uil del 2018. Parimenti, viene in rilievo l'esonero dal sabato di flessibilità e dallo straordinario obbligatorio per i lavoratori disabili contenuto nell'accordo, rinnovato nel 2019, tra Luxottica, il coordinamento sindacale aziendale costituito da Filctem-Cgil, Femca-Cisl e Uilta-Uil e la RSU di Gruppo.

¹²⁸ L'Accordo tra Lindt & Sprungli e RSU, Fai-Cisl e Flai-Cgil, nella versione del 2011, prevedeva l'istituzione di una commissione col compito di esaminare le questioni relative all'inserimento professionale delle persone diversamente abili, mentre il contratto integrativo tra Marcegaglia (Gazoldo degli Ippoliti, Contino, Casalmaggiore), RSU, Fim-Cisl, Fiom-Cgil e Uilm-Uil del 2007 da una parte istituiva la figura del delegato sociale dall'altra si impegnava a dedicare particolare attenzione alle convenzioni di integrazione lavorativa di cui all'art. 11 l. n. 68/99.

¹²⁹ Tra gli asset strategici del *Recovery Plan* (o Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza), approvato dal Consiglio dei Ministri il 12 gennaio 2021, ampio spazio è dedicato alla digitalizzazione e alla transizione *green*. Proprio per favorire il maggiore assorbimento della popolazione lavorativa all'interno del mercato del lavoro durante tali transizioni, il Piano prevede il rafforzamento della formazione professionale *life-long learning*, *reskilling* e *upskilling* (punto 5.1. “Politiche del lavoro”).

¹³⁰ In dottrina Caruso B., *Tra lasciti e rovine della pandemia: più o meno smart working?*, in RIDL, n. 2, 2020, p. 215 ss.; Ferrara M. D., *Oltre l'emergenza: lavoro, conciliazione e agilità in condizioni di fragilità*, WP CSDLE “Massimo D'Antona”.IT – 426,

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 disabili 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 cura¹³¹. Eppure, se escludiamo le previsioni emergenziali sopra passate in rassegna e la cui durata è, *in re ipsa* limitata nel tempo, mancano al momento previsioni normative di lungo periodo in tal senso orientate. 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 contribuire marcatamente allo sviluppo di questa declinazione dell'istituto, se non attraverso disposizioni meramente descrittive e piuttosto generiche.

Il ruolo della contrattazione collettiva nella diffusione del lavoro agile richiama poi il tema del welfare aziendale contrattato, specie nella sua accezione organizzativa in funzione del *work-life balance*, così come incentivata da un complesso di agevolazioni fiscali e contributive¹³².

Ma l'apporto del welfare di secondo livello, così come sospinto dalle più recenti leggi di Stabilità¹³³, viene in rilievo anche in relazione al più canonico paniere di prestazioni, opere e servizi tradizionalmente rientranti nella nozione di welfare aziendale *sensu strictu*: si pensi, a titolo di esempio, ai servizi di assistenza sociale e sanitaria o alle assicurazioni contro il rischio di non autosufficienza disposti dal datore di lavoro a beneficio dei dipendenti.

2020, pp. 1-22; Zoppoli L., *Dopo la digi-demia: quale smart working per le pubbliche amministrazioni italiane?*, WP CSDLE “Massimo D’Antona”.IT – 421, 2020, pp. 1-26; Tinti A.R., *Il lavoro agile e gli equivoci della conciliazione virtuale*, WP CSDLE “Massimo D’Antona”.IT – 419, 2020, pp. 1-58. Per un recente quadro fenomenologico sul lavoro da remoto durante il periodo pandemico: D. Depalo, F. Giorgi, *Il lavoro da remoto in Italia durante la pandemia: i lavoratori del settore privato*, Covid-19 Note, Banca d'Italia, 22 gennaio 2021; G. Basso, S. Formai, *Il lavoro da remoto in Italia durante la pandemia: le imprese del settore privato*, Covid-19 Note, Banca d'Italia, 22 gennaio 2021; W. Giuzio, L. Rizzica, *Il lavoro da remoto in Italia durante la pandemia: le amministrazioni pubbliche*, Covid-19 Note, Banca d'Italia, 22 gennaio 2021.

¹³¹ Co. 2, art. 19, l. n. 81/2017.

¹³² D.I. 25 marzo 2016, in attuazione della l. 28 dicembre 2015, n. 208; D.I. del 22 settembre 2017. Sul tema delle prestazioni di welfare aziendale ed il relativo campo di applicazione soggettivo ed oggettivo per una ricognizione in dottrina cfr. M. Giovannone, *Beneficiari, condizioni, limiti e modalità di accesso ai benefici fiscali delle prestazioni di welfare*, in I. Alvino, S. Ciucciocino, R. Romei (a cura di), *Il Welfare aziendale*, Il Mulino, Bologna 2019, pp. 133-164; Monterossi L., *I premi di risultato e i criteri di misurazione degli incrementi di produttività, redditività, qualità, efficienza e innovazione*, *op. cit.*, pp. 165-185.

¹³³ Leggi di Stabilità per il 2016 (l. 28 dicembre 2015 n. 208), per il 2017 (l. 11 dicembre 2016 n. 232) e per il 2018 (l. 27 dicembre 2017 n. 205).

Il secondo riferimento è alla formazione professionale e permanente, funzionale tanto all'ingresso nel mercato del lavoro e alle rapide transizioni occupazionali, quanto al mantenimento dell'occupazione¹³⁴. D'altronde, l'esigenza di rafforzare i canali di formazione *ad hoc* è avvalorata dai dati sul grado di istruzione formale delle persone con disabilità: soltanto il 30,1% degli uomini disabili ha conseguito un diploma o una laurea; dato che per le donne scende addirittura al 19,3%. E infatti la maggioranza delle persone affette da disabilità (60,1% per gli uomini e 63,6% per le donne) non va oltre il diploma di licenza media¹³⁵. Molto si potrebbe dire riguardo l'inefficacia attuativa delle disposizioni normative sull'apprendimento permanente e della inefficienza della preposta *governance* pubblica, su cui molte questioni rimangono aperte¹³⁶: l'incentivazione della formazione professionale, anche mediante la contrattazione collettiva di primo e secondo livello; il rinnovamento dei sistemi di inquadramento del personale nei CCNL che trovi altresì il raccordo con la certificazione delle competenze per la valorizzazione del cd. apprendimento non formale; il rafforzamento della *governance* pubblico-privato per l'inclusione lavorativa dei disabili, attraverso un maggiore e più chiaro coinvolgimento degli operatori privati, della bilateralità e dei Fondi interprofessionali.

Complessità di sistema, queste, che sono preordinate alla necessità di rinnovare ed orientare le competenze delle persone disabili, occupate o meno, mediante «un adeguato mix di specializzazione e di adattabilità»¹³⁷ e la valorizzazione dell'esperienza lavorativa e della formazione informale.

Si tratta, pertanto, di battere davvero il terreno della *flexicurity*, alla ricerca di «nuovi equilibri tra flessibilità (nel contratto) e sicurezza (nel mercato del lavoro)»¹³⁸ - ampiamente sondato dalla dottrina ma inadeguatamente perseguito dal legislatore – soprattutto allo scopo di delineare una protezione 'attiva' del lavoratore disabile, tra l'altro in un mercato del lavoro in crisi¹³⁹.

Il coordinamento tra le discipline che impattano sull'inclusione lavorativa dei disabili dovrebbe altresì essere accompagnato dalla razionalizzazione delle risorse messe a disposizione dai numerosi fondi cui

¹³⁴ La questione si pone ulteriormente in ipotesi di cambio di mansioni, dal momento che il novellato art. 2103 c.c. (ad opera del d.lgs. n. 81/2015) dispone l'obbligo formativo – da molti considerato onere – al mutamento di mansione. Cfr. M. Brollo, *Inquadramento e ius variandi*, in G. Santoro Passarelli (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale. Privato e pubblico*, Utet, 2017, p. 845 ss. Si pensi al rilievo che la norma assume a beneficio dei lavoratori disabili e, ancora di più, dei lavoratori con disabilità sopraggiunta, particolarmente esposti al cambio di mansioni.

¹³⁵ *Conoscere il mondo della disabilità: Persone, relazioni e istituzioni*, Istat, 2019.

¹³⁶ Per approfondire, si veda G. Bretagna, L. Casano, M. Tiraboschi, *Apprendimento permanente e certificazione delle competenze*, in M. Magnani, M. Tiraboschi (a cura di), *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92 recante disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, Le nuove leggi civili, Giuffrè, 2012, pp. 392-403.

¹³⁷ M. Brollo, *Tecnologie digitali e nuove professionalità*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, n. 2/2019, pp. 468-491.

¹³⁸ L. Casano, *La riforma del mercato del lavoro nel contesto della "nuova geografia del lavoro"*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 3, 2017, p. 640.

¹³⁹ Alcuni autori esprimono comunque dubbi sulla capacità della *flexicurity* di rappresentare una 'ricetta' utile nei momenti di decrescita occupazionale. Tra tutti, L. Corazza, *Note sul lavoro subordinato 4.0*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, n. 4/2018, pp. 1077.

attingere per le politiche attive: dal Fondo politiche attive del lavoro al Fondo sociale per l'occupazione e la formazione¹⁴⁰, fino ai fondi europei istituiti per una eterogeneità dei fini complementari¹⁴¹. Seppur in modo circostanziale, pare altresì fondamentale sfruttare le facilitate condizioni di accesso ai fondi strutturali europei previste per il superamento della crisi economica scaturita dalla pandemia¹⁴² nonché le rinnovate opportunità prospettate per il Programma Garanzia Giovani, maggiormente attento all'inserimento lavorativo dei giovani disabili¹⁴³. Parimenti, di natura emergenziale, ma a vocazione sistemica, è stata la recente istituzione del Fondo Nuove Competenze¹⁴⁴, di significativo possibile impiego per il mantenimento dell'occupazione dei disabili, considerato che, come già evidenziato, la loro fragilità durante la pandemia potrebbe più facilmente esporli al licenziamento, al cambio di mansioni o alla riduzione delle ore lavorative. In tali circostanze, la conversione di una parte dell'orario di lavoro in occasioni di formazione professionale finanziate dallo Stato consente finalmente di concepire la formazione come uno strumento di protezione sociale¹⁴⁵, stante il fatto che la sua efficacia dipenderà fortemente dai criteri qualitativi imposti alle attività formative e, ancora una volta, dall'impegno della contrattazione collettiva di secondo livello, a cui è demandata l'intesa per la rimodulazione dell'orario lavorativo.

Alla luce di queste considerazioni, ad emergere è soprattutto il potenziale ruolo ricoperto dalla contrattazione collettiva, di primo e di secondo livello, sì nel rafforzamento delle tutele contrattuali per i lavoratori disabili, ma anche nella diffusione degli strumenti di politica attiva e maggiore conciliazione vita-lavoro, dal lavoro agile al welfare aziendale, fino alla formazione professionale. L'occasione per innestare le disposizioni più innovative è certamente rappresentata dal rinnovo dei contratti collettivi che

¹⁴⁰ Presso il quale è stato creato «un apposito piano gestionale per il finanziamento di politiche attive del lavoro» (art. 29, co. 2, d.lgs. n. 150/2015).

¹⁴¹ Il riferimento va in particolare al Fondo Sociale Europeo e al Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG) nell'ambito dei quali l'ANPAL ricopre specifiche funzioni (art. 9, d.lgs. n. 150/2015).

¹⁴² Regolamento (UE) 2020/460 (GUUE, L 99/5, 31.3.2020); regolamento (UE) 2020/558 (GUUE, L 130/1, 24.4.2020).

¹⁴³ Punto 7, Raccomandazione del Consiglio del 30 ottobre 2020 relativa a un ponte verso il lavoro, che rafforza la garanzia per i giovani e sostituisce la raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una garanzia per i giovani (2020/C 372/01).

¹⁴⁴ Istituito dal d.l. n. 34/2020 convertito con modificazioni dalla l. n. 77/2020 e incrementato col d.l. n. 104/2020. Successivamente, il D.M. 9 ottobre 2020 così come modificato dal D.M. 22 gennaio 2021, ha statuito i criteri e le procedure di accesso al Fondo, fissando la *deadline* al 30 giugno 2021 per la sottoscrizione dei contratti collettivi nonché per la presentazione ad ANPAL delle domande di accesso.

¹⁴⁵ Di "assicurazione sociale" parla efficacemente S. Ciucciovino, *Le nuove questioni di regolazione del lavoro nell'industria 4.0 e nella gig economy: un problem framework per la riflessione*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, n. 4/2018, pp. 1061.



risultano obsoleti, non ancora capaci di intercettare i grandi cambiamenti tecnologici e organizzativi che stanno investendo il mondo produttivo¹⁴⁶.

La stessa pandemia ha messo in evidenza la centralità delle trattative negoziali per la ricerca di soluzioni condivise a problematiche articolate, come quelle relative al rischio-contagio. Valorizzando una virtuosa *governance* pubblico-privata, il fondamentale ruolo integrativo dei Protocolli condivisi potrebbe essere preso da esempio per la negoziazione di intese specificamente dedicate al diritto al lavoro dei disabili tra istituzioni nazionali e regionali e parti sociali di pari livello, quantomeno per la redazione di linee guida condivise indirizzate alle imprese e alle rappresentanze sulle tecniche e sulle pratiche di inserimento e reinserimento lavorativo dei disabili.

¹⁴⁶ A riprova della obsolescenza dei contratti collettivi nazionali, l'11° Report periodico dei contratti collettivi del CNEL (aggiornato a giugno 2020) ha rilevato che il 61,6% dei Ccnl risulta scaduto alla data del 30 giugno 2020; un dato negativo senza precedenti.