

Introduzione.

“Sono un uomo con una disabilità evidente in mezzo a tanti uomini con disabilità che non si vedono” , Ezio Bosso.

Esistono milioni di persone al mondo colpite da una qualche forma di disabilità, eppure soltanto negli ultimi anni abbiamo assistito a una vera e propria presa di coscienza di questi numeri e ai conseguenti mutamenti intervenuti nella nostra legislazione soprattutto in materia di lavoro. L'allungamento medio della vita ha allargato la definizione di disabile a tutte quelle persone con effettive difficoltà motorie dovute all'età. Del resto, chi vive la disabilità, non diversamente dal resto della popolazione, esprime bisogni e valori di autodeterminazione individuale e di partecipazione ai momenti importanti della vita sociale. Tali valori sono affermati e ribaditi nelle costituzioni delle democrazie occidentali, nei trattati e nelle dichiarazioni sui diritti da queste sottoscritte in ambito internazionale, con l'impegno a tradurli in diritti, doveri e obbligazioni conseguenti nelle norme giuridiche che seguono nella gerarchia delle fonti. Di fronte alle evidenze e ai fatti che hanno preceduto l'affermazione di importanti principi in convenzioni e trattati internazionali, o nelle direttive europee, nell'ambito della vita politica italiana si è sempre evidenziata una certa riluttanza, da parte del legislatore, ad adottare misure congrue e normative dotate di efficacia. Poche le azioni mirate e i tentativi di rendere organico il sistema ed esigibile il diritto soggettivo alla “non ghettizzazione” nell'accesso al lavoro, o sul posto di lavoro, di tutte quelle persone disabili per sindrome o incidente. Ci sarebbe molto da scrivere, ma in questa tesi si affronterò soprattutto il tema dell'inserimento lavorativo dei giovani disabili. Dalla nascita della legge (l.482/68), che prevedeva un sistema di collocamento meramente burocratico e amministrativo, basato, sostanzialmente, sul criterio della “sistema delle quote”. Una legge che ha rappresentato il principale riferimento normativo in materia prima e per tutti gli anni novanta. Tale normativa, pur rappresentando il tentativo di ridare maggiore organicità al precedente sistema, basato su una serie di leggi settoriali e disarmoniche, ha mostrato, nel tempo, forti limiti e criticità. Passeremo poi ad analizzare i modi di connessione e i mezzi per la costituzione di un rapporto di lavoro sottoscritto da persone con disabilità, sostenuto da leggi volte a garantire l'integrazione e l'inclusione delle stesse attraverso l'utilizzo di protocolli comuni e un inserimento sicuro. Le forme contrattuali a tutela del disabile e l'insieme di adattamenti necessari al fine di permettere a tutti i lavoratori di poter esprimere al meglio le proprie capacità, fatto salvo un onere eccessivo per il datore di lavoro. La disamina passa anche attraverso i dettagli della legge di riforma del collocamento obbligatorio (l. 68/99. Punto che segna il passaggio a un sistema lavorativo

indirizzato a collocare la persona nel posto di lavoro adatto alle sue effettive capacità lavorative e un sistema di agevolazioni, indirizzate a sostenere i datori di lavoro che provvedono ad assumere le persone disabili con maggiori difficoltà di inserimento lavorativo. Una legge che, pur prevedendo un sistema di quote d'obbligo e di sanzioni in caso di inottemperanza, predispone anche una serie di istituti volti a tutelare i datori di lavoro che, per le particolari attività svolte o a causa di una situazione economico-produttiva particolarmente critica, sono incapaci di rispettare gli obblighi di assunzione loro spettanti. Nei confronti della persona disabile vengono anche introdotte soluzioni al logoramento nel tempo della condizione di disabile, e adottati accorgimenti al fine di evitare un ipotetico licenziamento. Vengono disciplinati una serie di strumenti e modalità di intervento, in collaborazione con i servizi socio-sanitari e formativi del territorio. Tutte azioni volte a sostenere il datore di lavoro nel rispetto degli obblighi di assunzione, oltre che a sperimentare l'inserimento lavorativo tramite periodi di tirocinio finalizzati all'assunzione. Come la possibilità di stipulare una serie di convenzioni, che vedono il coinvolgimento, oltre che del datore di lavoro e dei servizi per l'impiego, anche delle parti sociali e delle cooperative sociali. Lo sviluppo sociale, intellettuale e morale di ogni persona, anche di chi si trova in condizioni di svantaggio rispetto ad altri, viene garantito nel nostro ordinamento per i diversi contesti di vita considerati fondamentali, ovvero quelli dell'istruzione e dell'educazione, dell'attività economica e politica, dell'espressione artistica e culturale. Per quanto concerne la partecipazione al mondo del lavoro, la Costituzione italiana afferma molto chiaramente i valori sopra richiamati in vari punti, già a partire dai principi fondamentali. Tali principi non sono stati espressi dai costituenti in forma di prescrizioni puntali e statiche, come linee definite d'azione, bensì come principi di carattere "programmatico". Non si tratta di principi formali, ma loro applicazione effettiva non è immediata; la razionalità materiale di cui sono guida è in continua ridefinizione, in linea con la incessante mutevolezza delle sfere di vita sociali, che esprimono sempre nuove risorse, di cui gli apparati e strumenti tecnologici costituiscono la componente più visibile, e sempre nuovi bisogni e costumi. Risorse, bisogni, costumi e diritti fondamentali dell'individuo, sia come singolo sia come associato, co-evolvono; guidati da tali principi, producono un processo virtuoso di progresso civile, politico e sociale. Il dettato costituzionale, pur scontando una certa obsolescenza linguistica, nel suo complesso è di chiara attualità: in una società altamente modernizzata sui piani economico, sociale e culturale, caratterizzata da forti interdipendenze tra gli agenti sociali, individuali e collettivi, l'ideale auto-affermazione di un soggetto disabile effettivamente non può che essere legato a una idea altrettanto forte di solidarietà e di coesione sociale. Ne deriva che il diritto del lavoro deve essere caratterizzato da norme il più possibile orientate all'inclusione e all'integrazione lavorativa di tutti i cittadini che non solo evitino le discriminazioni, ma che prevedano anche azioni positive per garantire

un'uguaglianza di opportunità fattuale e non solo formale. Un banco di prova senza rotelle, per valutare la civiltà giuridica in materia di lavoro raggiunta da una democrazia matura è, dunque, costituito dall'esame delle norme in materia di collocamento lavorativo delle persone che presentano limitazioni funzionali oggettive rispetto ai soggetti cosiddetti normodotati. Nell'ultima parte di questa tesi descrivo il caso di Lorenzo, 25 anni. Lorenzo è un mio collega affetto da sindrome di down. Un ragazzo che ha dimostrato grandi competenze pur trattandosi della sua prima esperienza lavorativa. Un esempio limpido di collaborazione e perfetto funzionamento dei protocolli. Un successo al quale ispirarsi che rende orgogliosi noi dipendenti di Decathlon. Lo leggerete alla fine della tesi e lo sottolineo ancora: "mi sono lasciata ispirare ed insegnare dalla sua diversità, che ogni giorno riempiva le mie giornate. Solo così ho potuto arricchire me stessa ed essere per Lorenzo un punto di riferimento". Sono le leggi e le scelte organizzative che determinano i livelli di benessere al lavoro, e quindi anche il grado di integrazione e inclusione delle persone con disabilità. Questa tesi si inserisce nel dibattito su diritto al lavoro delle persone con disabilità e voglio concludere richiamando una riflessione dell'O.M.S. del 1950 sulla definizione di "occupational wellbeing": "la promozione e il mantenimento del più alto livello di benessere fisico, sociale e mentale dei lavoratori in tutte le occupazioni, la prevenzione delle malattie, la protezione dei lavoratori dai rischi e l'adattamento del lavoro alle persone e delle persone al proprio lavoro".

CAPITOLO I

L'evoluzione del sistema del collocamento.

1.1. La nascita della legge 482/1968 e il tentativo di dare organicità al sistema del collocamento obbligatorio.

Il XIX secolo è stato caratterizzato dall'affermazione dello stato liberale fondato sui principi di uguaglianza e libertà, ma, nonostante ciò, ogni volta che una persona presentava una menomazione qualsiasi, veniva esclusa ed emarginata automaticamente.

Le uniche forme di disabilità riconosciute erano quelle a favore degli invalidi e mutilati di guerra, ossia quelle categorie indicate dalla L. 21 agosto 1921, n.1312¹. Detta legge, che “godeva del primato in materia” (non vi erano stati altri interventi normativi), fu elaborata come una sorta di tutela assistenziale nei confronti di quei soggetti che si erano esposti in prima persona nella difesa dei valori e degli interessi della patria. Il suo contenuto innovativo fu ispirato dalla situazione drammatica che viveva l'Italia alla fine del primo conflitto mondiale.

Per queste categorie di soggetti, tale legge, prevedeva dunque l'occupazione obbligatoria da parte delle pubbliche amministrazioni e dei datori di lavoro privati, con la libera facoltà di scelta allo stato sulle modalità concrete di attuazione². L'Italia attuò un sistema molto rigido, dove di fatto si riconobbe allo stato la possibilità di inserire l'invalido nelle aziende. In questa prima fase storica, il concetto di disabilità si configurava sotto forma di assistenza e carità, senza alcuna distinzione tra povero e disabile.

Gli eventi storici tra cui il secondo conflitto mondiale e il fascismo, contribuirono a rimarcare il fenomeno dell'emarginazione di quei soggetti che, a causa di deficit fisici, erano limitati nello svolgere anche le più semplici attività e di conseguenza poter contribuire all'accrescimento economico-sociale del paese. Durante il periodo fascista vigeva il principio

¹ Successive estensioni (R.D.L. 2 dicembre 1935, n.2111; R.D.L. 21 ottobre 1937, n. 2179) e modifiche (L. 3 giugno 1950, n.375; L.5 marzo 1963, n.367).

² Vedi IV Conferenza Interalleata del 1920 ,Bruxelles.

generale secondo cui, l'imprenditore che necessitava di manodopera, doveva rivolgersi presso i sindacati unici fascisti, i quali detenevano le liste di coloro che aspiravano all'assunzione. Non vi era dunque alcun criterio di scelta, potendo l'imprenditore attingere alle liste e scegliere. Solo con il R.D.L. 21 dicembre del 1938, n.1934, venne modificata questa libertà di scelta, facendo sì che all'imprenditore che presentava la richiesta, gli veniva "riconosciuta" la prima persona utile in graduatoria. Il R.D.L. introdusse quindi la regola generale della richiesta numerica, modificando di fatto l'accesso al sistema del collocamento. Ovviamente, riferendoci agli anni del dominio fascista, l'intero sistema del collocamento era gestito secondo la logica dittatoriale tipica del fascismo. Superato con successo il periodo fascista e seppure provati dalle conseguenze del secondo conflitto mondiale, l'Italia, abbandonò i concetti e ideali fascisti ed introdusse il concetto di pubblico estendendolo anche nella sfera del lavoro. Il sistema del collocamento acquisì, dunque, grazie alla legge 264/49, una funzione pubblica, vietando qualsiasi tipologia d'intermediazione privata. È opportuno richiamare gli artt 11,13 e 14 della suddetta legge, i quali affermavano che:

"I datori di lavoro sono tenuti ad assumere i lavoratori dei quali hanno bisogno iscritti nelle liste di collocamento"³ . "Chiunque intenda assumere lavoratori deve farne richiesta al competente ufficio"⁴ . "La richiesta dei lavoratori deve essere numerica per categorie e qualifiche professionali"⁵.

Questo impianto normativo, seppure più logico rispetto a quelli precedenti è però limitato. I lavoratori erano avviati solo ed esclusivamente sulla base della posizione occupata nelle liste. Un numero era l'equazione perfetta per vedersi garantita un'occupazione. Un concetto, un principio,

³ Cfr. art. 11, lg 264/49

⁴ Cfr. art 13, lg 264/49

⁵ Cfr. art 14,lg 264/49

assai distante da quelli richiamati dalla stessa Costituzione, la quale non portò nell'immediato all'ampliamento dei soggetti beneficiari.

La Carta Costituzionale, infatti, nonostante avesse un chiaro richiamo scritto dei principi e dei diritti imprescindibili per l'uomo, tra cui l'uguaglianza e il diritto al lavoro a tutti i cittadini⁶ (dove "tutti", faceva presagire che venisse ricompreso ogni cittadino, tra cui i disabili), questi non vennero nè rispettati, o quantomeno non subito, e né contribuirono a migliorare una situazione ormai da tempo compromessa.

Solo nei primi mesi degli anni '50, il legislatore elaborò la L. 3 giugno 1950, n.375⁷, la quale estese la disabilità ad altre categorie bisognose di protezione. Tale legge estese la tutela tra gli altri, anche agli invalidi civili per fatto di guerra, con distinte percentuali di riserva, in caso di ipotetica richiesta da parte dei datori per l'assunzione .

La legge 375/1950 mostrò, a differenza degli altri interventi del legislatore, una maggiore attenzione sulla qualifica professionale dell'invalido. Infatti, i datori con un numero inferiore o uguale a 20 dipendenti, potevano rifiutare il disabile, dimostrando l'impossibilità di collocarlo, se questo non era in possesso di requisiti minimi indispensabili per l'attività lavorativa in essere.

Solo con gli anni '70, nei cd anni di piombo, che, le coscienze del nostro paese hanno preso il comando, tendendo di attuare i principi costituzionali e, a conferma di ciò venne adottata la L. 2 aprile 1968, n. 482.

⁶ V. artt. 3 e 4 Costituzione Italiana

⁷ E relativo regolamento adottato con il D.P.R. 18 giugno 1952, n. 1176, in favore delle vittime civili di guerra, poi modificato dalla L. 5 marzo 1963, n. 367. La legge 15 luglio 1950, n. 539, in favore degli invalidi per servizio; il D.lgs. 3 ottobre 1947, n. 1222, relativo ai mutilati o invalidi del lavoro; il D.lgs. 15 aprile 1948, n. 538, a favore degli *ex* tubercolotici; la L. 28 luglio 1960, n.778, per i centralinisti ciechi; la L. 21 luglio 1961, n. 686 per i massaggiatori massofisioterapisti ciechi; la L.13 marzo 1958, n. 308, a favore dei sordomuti; la L. 5 ottobre 1962, n. 1539, per mutilati e invalidi civili.

Tale legge individuò l'area dei soggetti ai quali venne riconosciuta una sorta di "riconoscenza sociale"⁸.

La legge 482/1968, tentò di riordinare i vari interventi normativi in materia di collocamento i quali, date le situazioni di disordine economico e sociale si presentavano spesso sconnessi e frammentati. Di fatto il legislatore quando adottò la legge 482/1968, aveva come scopo quello di offrire occupazione a chi presentava una ridotta capacità lavorativa, rimuovendone gli ostacoli, e, collocava nel mondo del lavoro quei soggetti che si trovavano in un particolare stato di bisogno. Si limitava dunque, al solo "status" del soggetto.

La legge 482/1968 nello specifico, disciplinava l'assunzione obbligatoria presso le aziende private e le amministrazioni statali, regionali, provinciali, comunali e degli enti pubblici in generale:

- degli invalidi di guerra⁹.
- invalidi per servizio, ossia coloro che nel svolgere il servizio civile e militare alle dipendenze dello stato, siano divenuti mutilati, menomati, oppure abbiano incorso in lesioni o in infermità incontrate o aggravate durante il servizio.
- invalidi di lavoro, ossia coloro i quali, a causa di infortunio sul lavoro o di malattia professionale, abbiano subito una riduzione della capacità lavorativa non inferiore ad un terzo.
- invalidi civili, coloro che siano affetti da minorazioni fisiche, che ne riducano la capacità lavorativa in misura non inferiore ad un terzo,

⁸ BELLAVISTA A., *Assunzione obbligatoria*, 1997, in Enciclopedia del diritto, Giuffrè, Milano.

⁹ Non si applicano le disposizioni di cui alla presente legge nel caso di invalidi con minorazioni ascritte:

- a) alla nona e decima categoria della tabella A, di cui al Dlg. 20 maggio 1917, n. 876, ad eccezione di quelle contemplate dalle voci da 4 a 10 della categoria nona e da 3 a 6 della categoria decima;
- b) nella tabella B annessa al R.D. 12 luglio 1923, n. 1491, ad eccezione di quelle contemplate nelle voci 4 e da 6 a 11 della tabella stessa;
- c) alla tabella B annessa alla L. 10 agosto 1950, n. 648, ad eccezione di quelle contemplate dalle voci da 4 a 10 della tabella stessa.

compresi i dimessi da luoghi di cura per guarigione clinica da affezione tubercolare.

- soggetti privi della vista¹⁰, coloro che sono colpiti da cecità assoluta o hanno un residuo visivo non superiore ad un decimo in entrambi gli occhi con eventuale correzione.
- sordomuti¹¹, si intendono coloro che sono colpiti da sordità dalla nascita o contratta prima dell'apprendimento del linguaggio.
- orfani e vedove.

Nonostante il tentativo di riunire in un corpo unico i frammenti normativi adottati nel corso degli ultimi anni, in materia di collocamento e disabilità, la legge 482/68, presentava le persone affette da disabilità ancora come un costo sociale, piuttosto che un valore aggiunto, un contributo per la società¹².

¹⁰ V. L. 14 luglio 1957, n. 594, e successive modificazioni e integrazioni e 21 luglio 1961, n. 686, concernenti rispettivamente l'assunzione obbligatoria dei privi della vista nelle mansioni di centralinista telefonico e di massaggiatore o massofisioterapista, per il collocamento obbligatorio dei privi della vista che acquisiranno diverse qualificazioni professionali speciali si disporrà con apposite norme. I privi della vista sono computati nel numero degli invalidi di guerra, del lavoro, per servizio e civili, che le aziende e le amministrazioni sono tenute ad assumere ai sensi della presente legge, a seconda delle cause che hanno dato origine alla cecità.

¹¹ Per l'assunzione obbligatoria al lavoro dei sordomuti si applicano le disposizioni della presente legge, nonché gli articoli 6 e 7 della legge 13 marzo 1958, n. 308.

¹² PERA G., *Assunzioni obbligatorie e contratto di lavoro*, 1965, Giuffrè, Milano.

1.2 Limiti e lacune della legge 482/1968.

L'accesso al sistema delle assunzioni coattive veniva precluso nei casi ricavabili nella stessa norma di apertura della legge, la quale stabilisce che: “non si applicano le disposizioni di cui alla presente legge nei confronti di coloro che abbiano superato il 55° anno di età, nonché nei confronti di coloro che abbiano perduto ogni capacità lavorativa o che, per la natura ed il grado della loro invalidità (non rientrano i soggetti che hanno un grado di invalidità minimo)¹³, possano riuscire di danno alla salute e alla incolumità dei compagni di lavoro o alla sicurezza degli impianti”¹⁴. Quindi, stante al riferimento normativo, verificati questi requisiti d'accesso, si ha un automatico diritto del soggetto disabile all'avviamento coattivo.

Tale normativa pose delle *guide lines* comuni a tutte le categorie di soggetti protetti:

- determinazione di un'aliquota unitaria per l'assunzione obbligatoria delle varie categorie, con ripartizione interna tra le stesse.
- regolazione dei rapporti tra le categorie attraverso meccanismi di scorrimento.
- devoluzione ad unico organo della gestione del sistema di collocamento¹⁵.

Analizzando con ordine le *guide lines* della normativa in questione (oltre alle già citate età anagrafica, status di disoccupazione, grado di invalidità e giudizio di non pericolosità) esse sono:

- aliquota unitaria per l'assunzione obbligatoria. L'aliquota complessiva da riservarsi da parte delle aziende private e delle pubbliche amministrazioni per le assunzioni di cui alla presente

¹³ CORREALE G., *Invalidi e mutilati*, 1989, Enciclopedia Giuridica Treccani, vol. XVII, Istituto poligrafico, Roma.

¹⁴ V. co 2 art. 1 L. 482/1968.

legge, è ripartita tra le varie categorie di riservatari nelle misure seguenti: invalidi di guerra 25%; invalidi civili di guerra 10%; invalidi per servizio 15%; orfani e vedove di guerra, per servizio e per lavoro 15%; invalidi civili 15%; sordomuti 5%¹⁶.

- meccanismo di scorrimento. Tale meccanismo, prevedeva che, qualora non vi fossero iscritti in una categoria si poteva scegliere per quella successiva, attraverso l'utilizzo di un metodo complicato per definire le precedenzae.
- unico organo che gestisce il collocamento.

Il collocamento sarà gestito dagli uffici provinciali del lavoro e della massima occupazione che si atterranno alle graduatorie e ai criteri stabiliti dalle commissioni provinciali per il collocamento obbligatorio, di cui al successivo comma. E' istituita in ogni provincia, presso l'Ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione, la commissione provinciale per il collocamento obbligatorio, composta dal direttore dell'Ufficio del lavoro e della massima occupazione, che la presiede, da un rappresentante designato da ciascuna delle opere, enti e associazioni, di cui all'ultimo comma dell'articolo precedente, da tre rappresentanti dei lavoratori e da tre dei datori di lavoro, designati rispettivamente dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, e da un ispettore medico del lavoro. I membri effettivi e supplenti della commissione sono nominati con decreto del prefetto. Essi durano in carica due anni¹⁷.

La legge 482/1968, non fu priva di lacune, in quanto legiferava in maniera al quanto superficiale e priva di approfondimenti il concetto di disabilità, e, tutte le sfaccettature del collocamento obbligatorio.

¹⁶ La percentuale riservata ai sordomuti si applica soltanto nei confronti delle aziende con oltre 100 dipendenti e delle pubbliche amministrazioni con lo stesso numero di dipendenti; nel caso di aziende e pubbliche amministrazioni con un numero inferiore di dipendenti e della amministrazione autonoma delle ferrovie dello Stato, la percentuale riservata ai sordomuti è attribuita agli invalidi di civili. V. art. 9 legge 482/1968.

¹⁷ V. art 16 legge 482/1968.

La prima lacuna è ravvisabile nel collocamento delle categorie protette che venne attuato in misura di gran lunga inferiore a quella prevista, perché i datori di lavoro si opponevano all'assunzione dei disabili. L'assunzione, veniva valutata come mera obbligazione legale o come intervento assistenziale a favore di persone considerate improduttive, rimarcando di fatto che questi rappresentavano più un costo che un contributo¹⁸.

Non meno carente era nella parte relativa alla formulazione delle graduatorie e dunque verso gli invalidi stessi, molti dei quali erano privi di qualsiasi qualifica e talvolta intendevano il collocamento obbligatorio come un privilegio anziché come una facilitazione per compensare obiettive difficoltà nella ricerca e nel mantenimento del posto di lavoro. E per ultimo, lo stravolgimento dell'intento originario del lavoratore, ossia di dare a tutti i costi un'occupazione al disabile senza tener conto dello stato psico-fisico del lavoratore, compromettendo non solo il disabile stesso ma anche i colleghi con cui svolgeva l'attività lavorativa.

“ Tale normativa ha rappresentato, tuttavia, più un'aggregazione che una *reductio ad unitatem* delle discipline precedenti, in quanto, pur ponendo delle *guide lines* comuni a tutte le categorie di soggetti protetti, non è riuscita a realizzare una razionalizzazione in senso proprio del complesso di queste discipline, mutuandone con molta approssimazione la regolamentazione ancora estremamente lacunosa e riprendendone “alquanto a casaccio” gli schemi adottati”¹⁹.

Da tali limiti e lacune, appare evidente che era necessario un intervento “correttivo” da parte del legislatore.

¹⁸ NICOLINI G., *Diritto soggettivo o interesse legittimo dell'invalido civile all'assunzione?*, 1967, Massimario della giurisprudenza del lavoro.

¹⁹ I passi riportati sono di PERA G., *Assunzioni obbligatorie*, 1998, in Enciclopedia giuridica Treccani, vol III, Istituto poligrafico, Roma.