

ADAPT – Scuola di alta formazione sulle relazioni industriali e di lavoro

*Per iscriverti al **Bollettino ADAPT** [clicca qui](#)*

*Per entrare nella **Scuola di ADAPT** e nel progetto **Fabbrica dei talenti** scrivi a:
selezione@adapt.it*

Bollettino ADAPT 28 marzo 2022, n. 12

Lo scorso 16 marzo, in attuazione di quanto previsto dall'art. 1, D. Lgs. n. 151/2015, il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, **Andrea Orlando**, e la Ministra per la Disabilità, **Erika Stefani**, hanno presentato le "**Linee Guida in materia di collocamento mirato delle persone con disabilità**"¹. Il documento, contenuto nel **D. M. 11 marzo 2022, n. 43**, intende «**delineare un percorso di collaborazione [...] orientato verso un sistema di inclusione lavorativa più efficiente e organico in tutto il Paese**», capace di supportare l'occupazione delle persone con disabilità e di riconoscere il ruolo attivo dei datori nell'applicazione delle norme previste dalla L. n. 68/1999.

Si tratta di Linee di indirizzo che affiancano, senza sostituirle, le legislazioni regionali che hanno regolamentato l'applicazione del collocamento mirato sui territori, con l'obiettivo di offrire un **quadro di riferimento complessivo**, rispetto a **principi, interventi e metodologie di attuazione**, per rendere effettivo il «diritto al lavoro dei disabili». La tensione è, dunque, verso una condivisione interistituzionale, ritenuta fondamentale per sostenere le azioni di capacità amministrativa e per favorire l'adozione di misure innovative nella programmazione regionale, rafforzando quanto già previsto dai servizi territoriali per il collocamento mirato.

Il contesto di riferimento

A oltre vent'anni dalla **L. n. 68/1999** sul «collocamento mirato» e dalla (quasi) coeva **Dir. 2000/78/CE** sulla «parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro», **l'inclusione delle persone con disabilità** – tanto sul versante dell'accesso, quanto su quello della permanenza – **nel mercato del lavoro** resta un **traguardo lontano dall'essere raggiunto**.

A quel che consta dalla più recente [reportistica nazionale](#) e dalle [analisi sulle condizioni occupazionali delle persone con disabilità](#), il sistema di **obblighi, incentivi² e sanzioni** introdotto (o recepito) dal Legislatore nazionale risente, ancora oggi, della **tendenziale reticenza dei datori di lavoro al reclutamento di quelle persone che versano in una condizione di (incolpevole) vulnerabilità**. In particolare, a dimostrazione dello svantaggio sofferto dalle persone con disabilità sul mercato del lavoro, si osservi che, attualmente, è **occupato solo il 35,8% delle persone con limitazioni funzionali, comunque abili al lavoro**, a fronte di una quota pari al 57,8% di persone senza limitazioni; della restante parte, soltanto il 20,7% è in cerca di un impiego, mentre (addirittura) il 43,5% risulta inattivo (tra le persone senza limitazioni, questa percentuale è pari a “solo” 27,5%).

Le Linee Guida ambiscono, dunque, a supportare i soggetti coinvolti nel collocamento, valorizzando, in particolare, la **responsabilità sociale delle imprese** per il perseguimento di **migliori risultati quantitativi e qualitativi sul piano dell’occupazione**, nella logica di indurre **cambiamenti culturali** nei contesti organizzativi.

In questo senso, il documento di indirizzo si inserisce in un **filone di recenti interventi** tesi a contrastare le disparità di trattamento (acuite nel – e dal – contesto della contingenza pandemica³) che continuano a rafforzare lo stigma della disabilità.

Da un lato, il Ministro del Lavoro ha decretato l’**adeguamento dell’importo del contributo esonerativo** di cui all’art. 5, c. 3, L. n. 68/1999, **inasprendo**, di riflesso, **l’apparato sanzionatorio previsto per il mancato assolvimento dell’obbligo assuntivo di persone con disabilità**: infatti, l’art. 15 della medesima legge statuisce l’irrogazione di sanzioni amministrative per ogni giornata lavorativa in cui il datore non adempia alle assunzioni (nella misura individuata dall’art. 3, c. 1⁴), fissandone l’ammontare a cinque volte l’esenzione contributiva dell’art. 5⁵.

Dall’altro lato, il **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)** ha riconosciuto il tema della **disabilità** come una delle sue «**priorità trasversali**», alla quale rivolge ingenti investimenti (per un ammontare di 500 milioni di euro, entro il 2026) al fine di «estendere progetti volti ad assicurare **idonee condizioni abitative, sociali e lavorative alle persone con disabilità** su tutto il territorio nazionale». Tra le principali riforme programmate dal Piano, giova poi sottolineare la previsione della **Legge quadro della disabilità⁶** per il riassetto delle disposizioni vigenti e la riformulazione della normativa italiana, di modo da renderla quanto più aderente possibile ai principi sanciti a livello europeo. Altresì, nell’illustrazione del “**Programma Nazionale per la**

Garanzia Occupabilità dei Lavoratori (GOL)" (Missione 5, Componente 1, PNRR), una specifica attenzione viene riservata all'inserimento lavorativo delle persone con disabilità, quale programma nazionale di presa in carico, erogazione di servizi specifici e progettazione professionale personalizzata.

A conferma del crescente impegno istituzionale verso il tema della inclusione, in questo scenario, le **Linee Guida** si pongono quale **strumento** espressamente finalizzato a «**favorire**, su tutto il territorio, la **presenza** e la **fruibilità di servizi, strumenti e risorse adeguati** a beneficio dei cittadini con disabilità e dalle imprese interessati dal collocamento mirato», stimolando «la **standardizzazione dei processi di attuazione delle norme**» nella prospettiva di un «**miglioramento continuo**».

Le Linee Guida incorporano, allora, i principi della **Convenzione ONU «sui diritti delle persone con disabilità» del 2006** e gli obiettivi della **Strategia europea per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030** recentemente presentata dalla Commissione Europea, assumendo la **dimensione del lavoro** come **fondamentale per la piena inclusione sociale delle persone con disabilità** su base di uguaglianza con gli altri. L'idea è, quindi, quella di introdurre (o consolidare) «un sistema di **analisi e valutazione** delle politiche promosse dalle amministrazioni regionali, che consideri il potenziale **impatto sul mondo della disabilità delle misure predisposte**» - anche in una **logica intersezionale**, come richiesto dall'**European Institute for Gender Equality (EIGE)**⁷ - «interpretando il **lavoro** non solo in termini di **equità**, ma anche in chiave di **crescita economica**».

La struttura delle Linee Guida

Le Linee Guida si ispirano a nove **principi**, quali: 1) la **multidimensionalità**; 2) i **progetti personalizzati**; 3) una **rete integrata dei servizi** (sanitari, sociali, istruzione, formazione, lavoro) **per l'accompagnamento dei progetti personalizzati**, anche mediante la presenza di *équipe* multidisciplinari; 4) il **lavoro** come **centro dei percorsi di inclusione sociale**; 5) la **partecipazione** ai progetti di inclusione proposti dai servizi; 6) le **pari opportunità** e la **non discriminazione**; 7) i **sistemi informativi integrati e interoperabili**; 8) un **approccio** orientato al modello **bio-psicosociale della disabilità**⁸; 9) un rafforzamento delle capacità del sistema mediante l'**investimento nella formazione degli operatori e il potenziamento delle competenze**.

Per quanto concerne il contenuto del documento, articolato in **nove capitoli**, si segnala come il primo sia dedicato agli **interventi modificativi della L. n. 68/1999**, ri-componendo il quadro (aggiornato) delle **competenze sulla gestione del collocamento mirato** per le persone con disabilità. L'ispirazione discende dal [XXII Rapporto Mercato del lavoro e contrattazione collettiva](#)⁹, cui espressamente il capitolo rinvia.

Il secondo capitolo ricostruisce il **processo di definizione del Patto di servizio e le misure di politica attiva del lavoro per il sostegno dell'occupabilità delle persone con disabilità**, così come definito dal documento "[Servizi per le politiche attive del lavoro. Linee guida per gli operatori dei Centri per l'impiego \(Profilazione qualitativa\)](#)" del 2018. L'illustrazione del processo, prefigurata per l'intero territorio nazionale e riportata all'interno delle Linee Guida nelle sue parti essenziali e pertinenti, rappresenta il **punto di partenza** per procedere con interventi, integrativi o chiarificatori, sul sistema del collocamento mirato.

All'interno del terzo capitolo, vengono poi descritti l'**iter procedimentale previsto per le assunzioni obbligatorie** e le **modalità operative del servizio per il collocamento mirato destinate a imprese ed enti**, al fine di garantire il corretto adempimento dell'obbligo.

I successivi capitoli (dal quarto al nono) illustrano, infine, specifici **approfondimenti per ciascuno dei sei principi elencati nell'art. 1, D.lgs. n. 151/2015**, dalla promozione di [a)] «una rete integrata» e di [b)] «accordi territoriali» volti a favorire l'integrazione lavorativa delle persone con disabilità, alla [c)] «valutazione e progettazione dell'inserimento in ottica bio-psicosociale» e alla [d)] «analisi delle caratteristiche dei posti di lavoro da assegnare, anche con riferimento agli accomodamenti ragionevoli¹⁰ che il datore di lavoro è tenuto ad adottare», incoraggiando altresì [e)] «l'istituzione di un responsabile dell'inserimento lavorativo nei luoghi di lavoro» e [f)] «l'individuazione di buone pratiche di inclusione lavorativa». In alcuni casi, ne deriva un **arricchimento**, sul versante valutativo o attuativo, delle misure già previste, mentre, in altri, viene introdotta una **rimodulazione** delle procedure, basata sull'adozione di modelli di intervento maggiormente aderenti ai principi richiamati dal decreto. Inoltre, sono fornite indicazioni essenziali sul loro posizionamento nel processo di **reclutamento** della persona con disabilità, senza trascurare le peculiarità territoriali e le implicazioni di *governance* del sistema conseguenti alla loro adozione.

Le direttrici dei servizi personalizzati individuati dalle Linee Guida

Le Linee Guida prevedono interventi, concreti e specifici, rivolti a **tre categorie di beneficiari** dei

processi di accompagnamento al lavoro, allo scopo di prefigurare **servizi personalizzati** che tengano conto (anche) di talune specificità, risultanti dalla relazione tra la persona e il servizio per il collocamento mirato.

La prima categoria comprende i **giovani con disabilità, non ancora in età da lavoro o ancora all'interno del sistema d'istruzione**, che saranno accompagnati – financo attraverso l'introduzione di una figura di tutoraggio – in un percorso di inclusione sociale e di integrazione lavorativa. La seconda categoria di beneficiari riguarda **coloro che accedono per la prima volta alle liste del collocamento obbligatorio ovvero che sono iscritti da non oltre 24 mesi**, mentre la terza contempla i **disoccupati da oltre 24 mesi e le persone che rientrano nel mercato del lavoro** dopo dimissioni, licenziamenti o lunghi periodi di malattia, infortunio sul lavoro, malattia professionale o riabilitazione.

Rispetto ai percorsi di attivazione, le Linee Guida prevedono la predisposizione di **reti integrate**, che contemplano numerose azioni concrete e immediatamente applicabili, quali: la **ricognizione periodica**, entro il 31 marzo di ogni anno, delle risorse umane, strumentali e finanziarie dedicate al collocamento mirato sui territori; il **coinvolgimento attivo** della persona nella costruzione del proprio **percorso personalizzato**; la formalizzazione di un **organigramma** e di un **Responsabile** del processo di presa in carico e del progetto personalizzato per ciascuno degli iscritti alle liste per il collocamento mirato; la presenza di **équipe multidisciplinari** che coinvolgono in maniera il centro per l'impiego, i servizi sociali e i servizi sanitari.

Sul fronte dei candidati con disabilità, si prevede l'adozione della **valutazione bio-psicosociale in tutte le fasi del percorso**, dall'iscrizione sino all'inserimento lavorativo, incentivando **misure che rilevino i punti di forza e non le limitazioni** delle persone con disabilità¹¹. Sull'altro fronte, ossia quello della domanda di lavoro, le Linee Guida prevedono che i **servizi di collocamento mirato raccolgano tutte le informazioni utili** all'analisi del funzionamento del posto di lavoro disponibile e alla descrizione del relativo ambiente complessivo di lavoro.

Come anticipato, è previsto anche il ricorso a un **Responsabile dell'inserimento lavorativo** (cd. RIL o *Disability manager*¹²), che — quale dipendente dell'azienda o consulente esterno — è investito del compito di risolvere i «problemi legati alle condizioni di lavoro [...], in raccordo con l'INAIL per le persone con disabilità» [art. 1, lett. e), d.lgs. n. 151/2015], con funzioni di mediazione e facilitazione, sia nell'accesso al contesto lavorativo, sia nella gestione dell'ambiente (e del rapporto) di lavoro¹³.

Al fine di rendere pubbliche le esperienze positive, così che divengano replicabili, le Linee Guida prevedono poi la **raccolta sistematica delle buone pratiche** (selezionate su basi di criteri da valutare), che confluiranno in una **piattaforma informatica** accessibile e consultabile, dinamica e aggiornabile¹⁴. Auspicabilmente, attraverso tale strumento, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – in collaborazione con ANPAL e con il coinvolgimento delle amministrazioni regionali competenti – potrà dar luogo al **monitoraggio annuale dell’attuazione delle Linee Guida**. Le risultanze di queste analisi, elaborate con l’INAPP, saranno integrate all’interno del rapporto biennale sull’attuazione delle misure della L. 68/1999.

Del pari, entro 18 mesi dall’adozione delle Linee guida, i servizi per l’impiego sono chiamati ad attuare una **ricognizione sugli iscritti, per verificare le permanenze nelle liste** del collocamento obbligatorio per le persone iscritte da più di 24 mesi, **identificando le cause prevalenti della perdurante disoccupazione e il numero di offerte di lavoro presentate loro nel medesimo periodo**. Sarà cura del Ministero del lavoro e delle politiche sociali attivare un tavolo tecnico che, in collaborazione con ANPAL, le Regioni e il Ministero per le disabilità, raccoglierà le risultanze di tali ricognizioni, per effettuarne lettura e analisi in funzione della proposizione di eventuali opportuni interventi da assumere a livello statale, orientati alla riduzione della durata media della disoccupazione.

Massimiliano De Falco

Scuola di Dottorato di ricerca in Apprendimento e Innovazione nei contesti sociali e di lavoro

ADAPT, Università degli Studi di Siena

 @M_De_Falco

*Pubblicato anche su *EQUAL – Il portale di diritto antidiscriminatorio* dell’Università degli Studi di Udine

¹ In questa occasione, è stata presentata anche la “**Banca dati del collocamento obbligatorio mirato**”, piattaforma che intende raccogliere tutti i dati sul collocamento, per semplificare gli adempimenti, rafforzare i controlli, nonché per migliorare il monitoraggio e la valutazione delle misure previste dalla stessa L. n. 68/1999. A tal riguardo, le Linee Guida ribadiscono la promozione della gestione sistemica dei dati amministrativi riferiti al collocamento, dell’aggiornamento costante dei flussi informativi e dello sviluppo della collaborazione applicativa orientata a una piena

interoperabilità tra i sistemi di riferimento sulla disabilità.

² Recentissimo D. Frisoni, *Gli incentivi per le assunzioni dei disabili ex art. 13 Legge n. 68/99*, in *Bollettino ADAPT*, 21 marzo 2022, n. 11.

³ Cfr. M. Giovannone, *Il collocamento dei disabili nel mercato del lavoro post-emergenziale: criticità e prospettive*, in *Federalismi.it*, 7 aprile 2021, n. 10, dove si evince come lo scenario delineato dall'analisi sulle condizioni occupazionali delle persone con disabilità risulti appesantito dall'emergenza epidemiologica e dalle misure di contenimento del contagio, che hanno finito per rallentare il già complicato accesso al mercato del lavoro.

⁴ Come è noto, l'art. 3, L. n. 68/1999 statuisce l'**obbligo**, gravante sui datori pubblici e privati, di **assumere** un certo numero (ovvero una certa percentuale) di **persone con disabilità** in modo proporzionale alle proprie dimensioni occupazionali, nella misura del «*a) sette per cento dei lavoratori occupati, se occupano più di 50 dipendenti; b) due lavoratori, se occupano da 36 a 50 dipendenti; c) un lavoratore, se occupano da 15 a 35 dipendenti*».

⁵ Allorché, a decorrere dal 1° gennaio 2022, il contributo esonerativo di cui all'art. 5, c. 3, L. n. 68/1999 sia stato adeguato a 39,21 euro, l'**importo della sanzione** per ogni giornata lavorativa di mancato impiego della persona con disabilità ammonta a 196,05 euro giornalieri, che, se moltiplicato per 260 giornate lavorative, raggiunge quota **50.973,00 euro annui** per ciascuna unità di personale disabile non assunta.

⁶ Con la pubblicazione in Gazzetta ufficiale della L. n. 227/2021, il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi per la **revisione delle disposizioni in materia di disabilità**, con specifico riguardo alla **(ri)definizione**, all'**accertamento** e alla **valutazione** di tale caratteristica personale, nonché all'**informatizzazione dei processi valutativi e di archiviazione**, alla **riqualificazione dei servizi pubblici in materia di inclusione e accessibilità** (anche con l'istituzione di un **Garante nazionale della disabilità**) e al **potenziamento dell'ufficio per le politiche in favore delle persone con disabilità** istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

⁷ Sul punto, sia consentito il rinvio a M. De Falco, *Con gli occhi delle donne (con disabilità) nel mondo del lavoro*, in *EQUAL Il portale di diritto antidiscriminatorio*, 10 marzo 2022.

⁸ Su cui sia consentito il rinvio a M. De Falco, *La CGUE rafforza il repêchage del "lavoratore-tirocinante" divenuto inidoneo alla mansione*, in *Bollettino ADAPT*, 21 febbraio 2022, n. 7 (spec. Par. 3, *La dimensione "relazionale" della disabilità*).

⁹ Cfr. Cap. 12 “*Il lavoro dei disabili*”, Parte I “*Legge 68 e oltre. Lavoro e inserimento delle persone con disabilità*”.

¹⁰ M. De Falco, *La CGUE rafforza il repêchage* cit. (spec. Par. 2, *L’obbligo (e il perimetro) delle soluzioni ragionevoli*).

¹¹ Inoltre, si prevede che il profilo di occupabilità della persona con disabilità venga revisionato periodicamente ogni sei mesi ovvero qualora si presentino rilevanti mutate condizioni personali, ambientali/relazionali e occupazionali.

¹² Questa figura — mutuata dalle buone pratiche rinvenibili nella contrattazione aziendale (su cui, v. S. Stefanovichj, *Disabilità e non autosufficienza nella contrattazione collettiva. Il caso italiano nella prospettiva della Strategia europea sulla disabilità 2010-2020*, Adapt e-Book, n. 33/2014, 2014) — giocherà una partita fondamentale per promuovere l’effettiva inclusione nei luoghi di lavoro, raccogliendo le istanze dei prestatori con disabilità e predisponendo progetti personalizzati.

¹³ Tuttavia, diversamente dal pubblico impiego, nelle imprese private, il RIL è introdotto su base volontaria, benché l’art. 14, co. 4, lett. b, l. n. 68/1999 disponga specifiche (ma, spesso, sconosciute) sovvenzioni per facilitarne l’introduzione.

¹⁴ Con successivo decreto direttoriale, presentato entro 120 giorni dalla pubblicazione del decreto ministeriale che definisce le Linee guida, verranno determinate le modalità di realizzazione e gestione della piattaforma, nonché le categorie e i criteri di selezione delle esperienze in essa pubblicate.