

## **I lavoratori diversamente abili e la crisi produttiva: la sospensione degli obblighi di assunzione**

di Luigi Oliveri

La circ. del Ministero del lavoro n. 2/2010 sta producendo bizzarri effetti penalizzanti per i lavoratori disabili.

Essa prende, infatti, posizione interpretativa largamente favorevole alla parte datoriale (che infatti ha accolto con soddisfazione la circolare) in merito all'art. 3, comma 5, l. n. 68/1999, il cui testo è il seguente:

«Gli obblighi di assunzione di cui al presente articolo sono sospesi nei confronti delle imprese che versano in una delle situazioni previste dagli articoli 1 e 3 della legge 23 luglio 1991, n. 223, e successive modificazioni, ovvero dall'articolo 1 del decreto-legge 30 ottobre 1984, n. 726, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 dicembre 1984, n. 863; gli obblighi sono sospesi per la durata dei programmi contenuti nella relativa richiesta di intervento, in proporzione all'attività lavorativa effettivamente sospesa e per il singolo ambito provinciale. Gli obblighi sono sospesi inoltre per la durata della procedura di mobilità disciplinata dagli articoli 4 e 24 della legge 23 luglio 1991, n. 223, e successive modificazioni, e, nel caso in cui la procedura si concluda con almeno cinque licenziamenti, per il periodo in cui permane il diritto di precedenza all'assunzione previsto dall'articolo 8, comma 1, della stessa legge».

Secondo la circolare ministeriale «Per quanto riguarda le procedure di mobilità, a differenza di quanto previsto per le altre ipotesi di ricorso agli ammortizzatori sociali, non viene prevista la limitazione all'ambito provinciale. Ne consegue che la sospensione opera a livello nazionale».

In altre parole, mentre nel caso di avvio della procedura di Cassa integrazione la sospensione dell'obbligo di assumere disabili resterebbe circoscritta al solo ambito provinciale nel quale si verifica la situazione di crisi, nel caso di licenziamenti collettivi, se essi avvengono in una filiale di Lampedusa, produrrebbero i propri effetti anche a Bolzano.

La tesi ministeriale si basa su teorie dottrinali del medesimo tenore: «Orbene, mentre per i contratti di solidarietà difensiva e per gli interventi di Cassa Integrazione Salariale Straordinaria la norma fa riferimento esplicito all'ambito provinciale, per quel che concerne questa ipotesi nulla si dice, neanche nell'art. 4 del DPR n. 333/2000 che ha dettato alcune disposizioni operative per le ipotesi di "solidarietà difensiva" e di CIGS. Nel silenzio della disposizione e degli interpreti, si ha motivo di ritenere che per quelle imprese che operano in più contesti territoriali (ma soltanto per loro e non per il gruppo cui fanno parte, pur se nello stesso vi siano comprese aziende sulle quali esercitano una qualche forma di controllo) la sospensione operi ovunque, pur se i licenziamenti collettivi non hanno riguardato tutte le unità produttive. A sostegno di tale tesi si può aggiungere che l'esercizio del diritto di precedenza, che è "l'esimente" per gli avviamenti d'obbligo, non presenta limiti provinciali: esso può, legittimamente, essere esercitato in tutti i contesti ove opera l'azienda che ha proceduto alle risoluzioni dei rapporti».

Nel momento in cui viene meno la situazione che ha determinato la sospensione degli obblighi occupazionali il datore di lavoro ha l'onere di presentare, come nelle altre due ipotesi ("solidarietà difensiva" e CIGS), richiesta delle unità carenti ai servizi provinciali per il collocamento dei disabili

interessati: ciò va fatto nei sessanta giorni successivi (art. 9, comma 1, della legge n. 223/1991), pena, in caso di mancato invio, l'applicazione delle sole sanzioni amministrative previste dall'art. 15, comma 4 ( peraltro possibile oggetto di diffida ex art. 13 del D. L.vo n. 124/2004), se ad esempio, alla scadenza "canonica" del 31 gennaio l'azienda ha già inviato il prospetto informativo, pur con l'indicazione del diritto alla sospensione degli "invii" per la presenza della causa "esimente"» (E. Massi, *Licenziamento collettivo e sospensione degli obblighi occupazionali*, in *Diritto e Pratica del Lavoro*, 2006, n. 18).

Tale teoria, in sostanza, vorrebbe distinguere l'art. 3, comma 5, l. n. 68/1999 in due parti. Una prima, dalle parole "gli obblighi", fino alle parole "ambito provinciale". La seconda dalle parole "Gli obblighi" fino alla conclusione del periodo.

In ogni caso, la lettura offerta dalla circolare e da parte della dottrina appare del tutto arbitraria. In via preliminare, non si può fare a meno di osservare che se il Legislatore avesse voluto distinguere la disposizione in due parti diverse, avrebbe potuto agevolmente farlo, distinguendo il comma 5 in due commi differenziati. L'inclusione, invece, dei due distinti periodi all'interno di un solo comma ne evidenzia l'unitarietà ed inscindibilità. Che, del resto, discende dalla portata straordinaria ed eccezionale di questo comma 5, che in deroga alle misure di tutela del lavoro per i disabili, sospende per un lasso di tempo e entro delimitati ambiti territoriali gli obblighi assunzionali dei datori.

Da tale prima osservazione, deriva la dimostrazione dell'infondatezza della tesi ministeriale. Essa, in effetti, non trova radicamento alcuno nel testo della norma. È solo ed esclusivamente una costruzione, tendente ad estendere – nell'interesse del datore – la portata degli effetti della sospensione dall'obbligo. Ma, se è perfettamente logico che i datori intendano desumere dalla norma chiavi di lettura a loro favorevoli, la norma ed i principi costituzionali che ne stanno alla base vincolano l'operatore, e dovrebbero vincolare anche l'interprete ed il Ministero, a fornire della norma la lettura che assicuri pienamente la tutela dei disabili.

Se si considerasse fondata la tesi ministeriale, si giungerebbe al paradosso che una situazione di crisi economica finirebbe per penalizzare tre volte (tre) i lavoratori: una prima, in quanto affetti dalla disabilità; una seconda, in quanto svantaggiati nel mercato del lavoro; una terza, perché situazioni di crisi territorializzate ne pregiudicherebbero i diritti nell'ambito dell'intera nazione. Insomma, la crisi agirebbe in maniera più forte contro i più deboli.

Non pare possano essere queste le conseguenze di una norma – l'art. 3, comma 5 – inserita, invece, in una legge che intende tutelare i disabili,

Proprio perché si tratta di una disciplina unitaria, è assolutamente evidente che la limitazione della sospensione degli obblighi all'ambito provinciale vale tanto per i casi di Cassa integrazione straordinaria, quanto per i casi di licenziamento collettivo.

Sostanzialmente, la tesi ministeriale e la dottrina che vi aderisce ritengono, come detto sopra, l'art. 3, comma 5, diviso in due parti, leggendo il secondo periodo come fosse autonomo, separato e derogatorio dal primo, leggendo l'avverbio "inoltre" (presente nel secondo periodo) come se esso avesse valore "disgiuntivo", insomma come se introducesse il secondo periodo del comma 5, alla stregua di una regola autonoma rispetto all'intero comma ed in contraddizione con esso.

Le cose non stanno affatto così. L'avverbio "inoltre" ha la funzione grammaticale di congiungere i concetti, non di separarli: significa, infatti, "per di più, oltre a questo". Pertanto, il secondo periodo del comma 5, grammaticalmente è totalmente agganciato al primo. Ma, lo è anche logicamente e giuridicamente.

Non hanno pregio i rilievi secondo i quali l'estensione territoriale della sospensione dall'obbligo sarebbe graduata in relazione alla gravità della crisi aziendale, sicché se si tratta di CIG allora è giustificabile l'ambito provinciale, mentre nel caso di licenziamento collettivo, no. È proprio qui che l'arbitrio interpretativo risulta manifesto e marchio.

La crisi aziendale è sempre tale, sempre crisi. Che, poi, nel caso della CIG vi siano prospettive di risanamento e di rientro, non significa nulla sul piano dell'interpretazione della norma. Poiché, infatti, essa è l'eccezione alla regola della tutela dei disabili, è evidente che quell'azienda che attivi

procedure di CIG o di licenziamento collettivo in determinati ambiti provinciali, ad esclusione di altri, in questi altri mantiene l'obbligo all'assunzione.

È fondamentale sottolineare che la l. n.68/1999 tuteli il diritto al lavoro dei disabili. È una disposizione generale, il cui scopo è favorire l'inserimento lavorativo dei disabili nelle aziende obbligate ad ottemperare a detto obbligo.

Risulta, dunque, chiaro ed evidente come la regola sia l'adempimento all'obbligo; l'eccezione è la previsione di misure che limitino tale obbligo, la cui conseguenza è, ovviamente, la riduzione delle possibilità per il lavoratore di ottenere un'attività lavorativa.

La l. n. 68/1999 è evidentemente legge di attuazione concreta di principi direttamente discendenti dalla Costituzione:

- art. 1, comma 1: «L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro»;
- art. 2: «La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale»;
- art. 3, comma 2: «È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese»;
- art. 4, comma 1: «La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto»;
- art. 35, comma 1: «La Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni»;
- art. 38: «Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale. I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria. Gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale. Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato. L'assistenza privata è libera».

È evidente che leggere la l. n. 68/1999 secondo i principi costituzionali porta a ritenere prevalente l'interesse della tutela del lavoro dei disabili, rispetto all'interesse del datore a godere, in caso di crisi produttiva, del beneficio della sospensione dagli obblighi.

L'art. 3, comma 5, della l. n. 68/1999, pertanto, non può che essere guardato ed interpretato in modo armonico con la disciplina complessiva della legge e con i principi discendenti dalla Costituzione.

Si tratta di una norma eccezionale e straordinaria, di portata limitata sia nel tempo, sia nell'estensione territoriale.

Perché, se così non fosse costituirebbe occasione per eludere, sostanzialmente, l'obbligo giuridico che il datore di lavoro contrae con la Repubblica di assumere nei suoi ranghi persone disabili, laddove situazioni di crisi evidenziate in determinati territori si possa immaginare estendano i propri effetti indifferenziatamente sull'intero territorio, penalizzando, in tal modo, il valore – invece primario – della tutela del lavoratore disabile.

È chiaro che l'impresa, pur operante in modo diffuso nel territorio, è unitaria. Ma, altrettanto palesemente risulta che il sistema produttivo delle aziende territorialmente dislocate in filiali è condizionato dalla specifica realtà del mercato del lavoro di “quel” territorio. Una situazione di crisi produttiva sorta in una certa area non determina, automaticamente, riflessi verso un'area diversa.

Qualsiasi altra lettura, finisce per capovolgere il peso dei valori che la l. n. 68/1999 tutela, anche in attuazione dei principi costituzionali citati prima, rivelandosi infondata, illegittima, incostituzionale e lesiva dei diritti soggettivi dei lavoratori disabili.

Gli uffici competenti in tema di tutela di diritto del lavoro dei disabili, cioè le Province, ben possono e debbono agire in via autonoma, avviando egualmente il personale disabile verso aziende che abbiano attivato procedure di licenziamento collettivo in ambiti territoriali diversi dalla provincia territorialmente competente.

Infatti, la circ. n. 2/2010 non costituisce certamente vincolo alcuno per l'azione delle province.

Infatti, quanto alla “forza cogente” delle circolari ministeriali interpretative, è appena il caso di rammentare che è pacifica in dottrina ed in giurisprudenza la legittimità della disapplicazione di esse quando il loro contenuto sia considerato non aderente al dettato normativo. In proposito, da ultimo, è tranciante la sentenza C. Stato, sez. V, n. 7521/2010: «le circolari amministrative sono atti diretti agli organi e uffici periferici ovvero sottordinati, che non hanno di per sé valore normativo o provvedimentale. Ne consegue che tali atti non rivestono una rilevanza determinante nella genesi dei provvedimenti che ne fanno applicazione». Inoltre «[...] tali atti di indirizzo interpretativo non sono vincolanti per i soggetti estranei all’amministrazione, mentre, per gli organi destinatari esse sono vincolanti solo se legittime, potendo essere disapplicate qualora siano *contra legem*» (C. Stato, sez. IV, n. 6299/2000).

C’è da osservare in proposito:

- le province sono enti locali autonomi, che non hanno alcuna dipendenza né gerarchica, né funzionale dal Ministero del lavoro;
- per questa ragione, le province sono “soggetti estranei all’amministrazione” che ha emesso la circolare;
- di conseguenza, la circolare n. 2/2010 non ha alcuna efficacia vincolante per le province;
- tale efficacia potrebbe valere, invece, per le direzioni provinciali del lavoro, articolazioni territoriali del Ministero;
- le Dpl, se ritenessero di doversi attenere alla circ. n. 2/2010, potrebbero decidere di non adottare alcuna sanzione nei confronti delle aziende obbligate ad assumere che abbiano attivato procedure di licenziamento collettivo, nonostante il diniego della concessione della sospensione dall’obbligo da parte del servizio provinciale competente.

Ulteriore dimostrazione dell’inefficacia della circolare nei confronti delle province è data da un aspetto estremamente importante: si tratta di enti la cui competenza è delimitata dal territorio di loro pertinenza. È, allora, chiaro che la lettura data dalla circ. n. 2/2010 risulti inconciliabile col testo dell’art. 3, comma 5, l. n. 68/1999, il quale certamente considera unitariamente la situazione di avvio di procedure di CIG e di licenziamento collettivo, come dimostrato dall’avverbio “inoltre”, per effetto del quale la limitazione dell’ambito provinciale non può che valere sia per la prima, sia per la seconda ipotesi. Non solo: la tesi proposta dalla circolare nasce dalla mancata considerazione dell’ambito territoriale di competenza delle province. I provvedimenti delle quali non possono che riferirsi a situazioni connesse al proprio territorio, sia come *output*, sia come *input*. Insomma, la Provincia adotta atti la cui efficacia è limitata al proprio territorio, ma, simmetricamente, essa non può che curare interessi e situazioni inerenti il medesimo ambito territoriale. Ciò che avviene nella Provincia di Caltanissetta non riguarda evidentemente l’azione amministrativa della Provincia di Lodi e viceversa.

Dunque, aspetti di interpretazione letterale correttamente impostata, di considerazione dell’ambito delle competenze delle Province, ma, soprattutto, il valore assolutamente preminente che ha la tutela del lavoro dei disabili, direttamente discendente da numerosi principi costituzionali, inducono a ritenere erronea e inoperante la circ. n. 2/2010, nel passaggio che intenderebbe estendere all’intero territorio nazionale gli effetti delle procedure di mobilità.

**Luigi Oliveri**

Dirigente coordinatore dell’area funzionale servizi alla persona e alla comunità  
Provincia di Verona