

L'applicazione della circolare ministeriale n. 2/2010: contrapposizioni tra Regioni e welfare

di Luigi Oliveri

È scontro tra Regioni e Ministero del lavoro sulla circolare ministeriale n. 2/2010 in tema di applicazione della l. n. 68/1999.

Le Regioni criticano l'atto ministeriale sotto una serie di profili, che meritano alcune riflessioni ed approfondimenti. Il primo, riguarda l'obbligo di inviare il prospetto informativo. La circolare, interpretando le disposizioni dell'art. 9, comma 6⁽¹⁾, novellato della l. n. 68/1999 ricorda che:

- sono obbligati solo i datori pubblici e privati «per i quali siano intervenuti entro il 1 dicembre dell'anno precedente a quello dell'invio del prospetto, cambiamenti nella situazione occupazionale *tali da modificare l'obbligo o da incidere sul computo della quota di riserva*» (corsivo dell'Autore, ndr);
- non sono, di conseguenza, obbligati i datori che, «rispetto all'ultimo prospetto annuale inviato, non hanno subito cambiamenti nella situazione occupazionale tali da modificare l'obbligo o da incidere sul computo della quota di riserva»;
- l'obbligo di invio ha cadenza annuale;
- l'obbligo non è operante nel caso di insorgenza di nuovi obblighi di assunzione, perché in questa ipotesi scatta solo l'obbligo di inviare la richiesta di assunzione e non quella di trasmettere alle Province il prospetto.

Le Regioni osservano, sostanzialmente, che in tal modo:

- si contravviene alle disposizioni contenute nell'art. 2, comma 4, del d.P.R. n. 333/2000, ai sensi del quale «entro 60 giorni dall'insorgenza dell'obbligo, secondo quanto previsto dall'articolo 9, comma 1, della legge n. 68 del 1999, i datori di lavoro di cui al comma 2, sono tenuti all'invio del prospetto informativo che equivale alla richiesta di avviamento ai sensi dell'articolo 9, comma 3, della citata legge»;
- la circolare non tiene conto «del fatto che la Provincia non può più provvedere d'ufficio all'invio di personale per le aziende che omettano di fare la richiesta di avviamento, non disponendo di alcuno strumento per conoscere in corso d'anno la situazione occupazionale aggiornata del datore di lavoro»;

⁽¹⁾ Se ne riporta il testo: «I datori di lavoro pubblici e privati, soggetti alle disposizioni della presente legge sono tenuti ad inviare in via telematica agli uffici competenti un prospetto informativo dal quale risultino il numero complessivo dei lavoratori dipendenti, il numero e i nominativi dei lavoratori computabili nella quota di riserva di cui all'articolo 3, nonché i posti di lavoro e le mansioni disponibili per i lavoratori di cui all'articolo 1. Se, rispetto all'ultimo prospetto inviato, non avvengono cambiamenti nella situazione occupazionale tali da modificare l'obbligo o da incidere sul computo della quota di riserva, il datore di lavoro non è tenuto ad inviare il prospetto. Al fine di assicurare l'unitarietà e l'omogeneità del sistema informativo lavoro, il modulo per l'invio del prospetto informativo, nonché la periodicità e le modalità di trasferimento dei dati sono definiti con decreto del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e previa intesa con la Conferenza Unificata. I prospetti sono pubblici. Gli uffici competenti, al fine di rendere effettivo il diritto di accesso ai predetti documenti amministrativi, ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241, dispongono la loro consultazione nelle proprie sedi, negli spazi disponibili aperti al pubblico. Con decreto del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, è definito il modello unico di prospetto di cui al presente comma».

• «La previsione dell'art. 2 comma 4 del DPR 333/2000 è necessaria ai fini del rilascio delle notizie utili alle centrali appaltanti per la verifica dell'ottemperanza agli obblighi della 68/99 delle aziende partecipanti alle gare di appalto. La disapplicazione di tale previsione normativa non consente all'ufficio competente (Provincia) la trasmissione delle notizie alle centrali appaltanti per le aziende che entrano nella prima fascia in corso d'anno. Consente la trasmissione delle notizie utili alle centrali appaltanti solo alla data del 31 gennaio dell'anno successivo al passaggio nella fascia d'obbligo».

Sembra, tuttavia, che le preoccupazioni mosse dalle Regioni possano essere oggetto di un contemperamento. La circolare, infatti, con sufficiente chiarezza riconnette l'obbligo (*id est* il dovere; rimane, pur sempre, la facoltà di trasmetterlo) di inviare il prospetto informativo al mutare dell'obbligo o dell'incidenza sul computo della quota di riserva. In altre parole, il prospetto informativo deve essere trasmesso solo se:

- vi sia una variazione della base di computo dei disabili da assumere;
- vi sia un'incidenza sul computo delle quote di riserva di cui agli artt. 3 e 18 della l. n. 68/1999.

La circolare non pare abbia determinato, né potrebbe, un'abolizione o disapplicazione dell'art. 2, comma 4, del d.P.R. n. 333/2000. Chiarisce, invece, come detto articolo vada correlato con i commi 1 e 3 dell'art. 9 della l. n. 68/1999.

In sostanza, pare di poter rilevare, secondo la visione fornita dal Ministero, che:

- se il datore di lavoro ha l'obbligo di assumere entro la base di computo (per qualsiasi causa) già indicata con un risalente prospetto informativo, non è tenuto a ritrasmettere il prospetto, ma solo la richiesta di assunzione, entro 60 giorni dal manifestarsi dell'obbligo;
- d'altra parte, per effetto del comma 3 dell'art. 9, l'adempimento di cui sopra può essere soddisfatto pur sempre dalla facoltà di inviare comunque il prospetto informativo;
- laddove, invece, si determini una situazione che implichi la modifica della base di computo, allora occorre inviare necessariamente il prospetto informativo, in applicazione diretta dell'art. 2, comma 4, del d.P.R. n. 333/2000.

In quanto alle certificazioni, le Province, se i datori di lavoro non abbiano presentato il prospetto informativo, non potranno che applicare le disposizioni di legge: ai loro atti risulterà la situazione occupazionale derivante dal prospetto e dal rispetto dei vincoli assunzionali e solo questi e non altri elementi saranno oggetto della certificazione, essendo essa una dichiarazione di scienza in merito a dati comunicati da terzi. Il problema dell'effettività della situazione occupazionale si porrebbe anche in presenza di un pedissequo e continuo invio dei prospetti, essendovi sia la possibilità di errore in buona fede, ma anche di fraudolenta falsa rappresentazione dei dati.

Un secondo rilevante aspetto critico della circolare n. 2/2010 evidenziato dalle Regioni riguarda l'art. 4, comma 4⁽²⁾, della l. n. 68/1999. La circolare n. 2/2010 afferma l'inapplicabilità di tale norma alle amministrazioni pubbliche, negando, dunque, per loro la possibilità di ottenere il riconoscimento della computabilità. Essa esclude che le Province possano avviare presso un'altra azienda il lavoratore computabile per riduzione della capacità lavorativa che non sia stato possibile assegnare a mansioni equivalenti o inferiori nella medesima azienda. L'atto ministeriale, infatti, spiega: tale procedura «può essere esercitata solo nei confronti dei datori di lavoro privati, tenuto conto che l'avviamento nel pubblico impiego deve avvenire secondo i principi generali in materia di

⁽²⁾ Se ne riporta il testo: «I lavoratori che divengono inabili allo svolgimento delle proprie mansioni in conseguenza di infortunio o malattia non possono essere computati nella quota di riserva di cui all'articolo 3 se hanno subito una riduzione della capacità lavorativa inferiore al 60 per cento o, comunque, se sono divenuti inabili a causa dell'inadempimento da parte del datore di lavoro, accertato in sede giurisdizionale, delle norme in materia di sicurezza ed igiene del lavoro. Per i predetti lavoratori l'infortunio o la malattia non costituiscono giustificato motivo di licenziamento nel caso in cui essi possano essere adibiti a mansioni equivalenti ovvero, in mancanza, a mansioni inferiori. Nel caso di destinazione a mansioni inferiori essi hanno diritto alla conservazione del più favorevole trattamento corrispondente alle mansioni di provenienza. Qualora per i predetti lavoratori non sia possibile l'assegnazione a mansioni equivalenti o inferiori, gli stessi vengono avviati, dagli uffici competenti di cui all'articolo 6, comma 1, presso altra azienda, in attività compatibili con le residue capacità lavorative, senza inserimento nella graduatoria di cui all'articolo 8».

reclutamento nelle pubbliche amministrazioni previsti dall'art. 35 del decreto legislativo n. 165/2001». In proposito, le Regioni affermano che «Non si ritiene di condividere tale posizione: dato per acquisito quanto richiamato nella legge 68/99, che è rivolta nel suo complesso ai datori di lavoro pubblici e privati, nello specifico il comma 2 dell'art 3 del DPR 333/2000 fa sembrare chiaro invece che, nel caso in cui l'invalidità dipenda da infortunio sul lavoro o malattia professionale, anche il datore di lavoro pubblico possa chiedere la computabilità del soggetto divenuto disabile in costanza di rapporto di lavoro. L'interpretazione secondo la quale l'art. 4 comma 4 trovi applicazione solo per i datori di lavoro privati non è convincente, tenuto conto anche del fatto che il legislatore, nei casi in cui ha voluto fare distinzioni del genere, nel testo della Legge ha inserito delle chiare indicazioni, cosa che non è avvenuta nell'art. 4. Costituisce un chiaro esempio la specificazione contenuta nel DPR 333/2000, per cui l'inabilità non deve essere stata determinata da violazione delle norme di sicurezza e igiene del lavoro da parte di datore di lavoro privato e pubblico. Pertanto si ritiene opportuno procedere ai riconoscimenti anche per gli Enti Pubblici. [...] la circolare 2/2010, interpretando sempre l'art. 4 comma 4 della legge 68/99, sostiene che qualora non siano assegnabili ad altre mansioni equivalenti o inferiori lavoratori divenuti inabili in costanza di rapporto di lavoro, sono avviabili presso altro datore di lavoro a cura del Servizio provinciale per l'impiego. Il DPR in proposito aggiunge che tale procedura avvenga prevedendo per tali lavoratori l'avviamento con diritto di precedenza rispetto agli altri disabili e senza inserimento nella graduatoria. La circolare afferma che tale procedura può essere esercitata esclusivamente nei confronti dei datori di lavoro privati, in quanto per gli inserimenti presso datori di lavoro pubblici occorre conformarsi ai principi generali delle assunzioni di cui all'art. 35 del D.lgs 165/2001. Quanto sopra non è condivisibile, in quanto la norma citata ammette la possibilità di assunzione mediante il meccanismo dell'avviamento numerico, con il solo vincolo che siano rispettati i principi dell'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle Amministrazioni pubbliche. Non si comprende, pertanto, il motivo per cui i predetti lavoratori non possano essere avviati presso un datore di lavoro pubblico con chiamata numerica con precedenza rispetto ai disabili presenti nella graduatoria provinciale della legge 68/99».

La circolare fonda le sue ragioni sul sistema di reclutamento vigente per le amministrazioni pubbliche ed, in particolare, l'art. 35, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001 ai sensi del quale «Le assunzioni obbligatorie da parte delle amministrazioni pubbliche, aziende ed enti pubblici dei soggetti di cui alla legge 12 marzo 1999, n. 68, avvengono per chiamata numerica degli iscritti nelle liste di collocamento ai sensi della vigente normativa, previa verifica della compatibilità della invalidità con le mansioni da svolgere».

Parrebbe che la circolare consideri necessario per le amministrazioni pubbliche adempiere agli obblighi di copertura delle riserve esclusivamente attraverso vere e proprie nuove assunzioni, da svolgere mediante la disciplina indicata prima. Del resto, anche i regimi restrittivi delle assunzioni presso i datori pubblici contengono la salvaguardia del rispetto delle assunzioni in attuazione della l. n. 68/1999. Sotto questo aspetto, l'interpretazione ministeriale andrebbe incontro ai disabili, in quanto consentirebbe, in astratto, un più elevato numero di assunzioni tratte dalle liste.

Tuttavia, sul punto appaiono persuasive le deduzioni svolte dalle Regioni. La l. n. 68/1999 non differenzia il regime applicativo, per quanto concerne l'art. 4, comma 4, ai datori pubblici, rispetto a quelli privati. Non si vede la *ratio* di un differente peso degli obblighi assunzionali a seconda del tipo di soggetto che svolge le funzioni di datore di lavoro, considerando l'onnicomprendività, per questo aspetto, della normativa speciale della l. n. 68/1999 e la tendenziale riconduzione della disciplina del lavoro pubblico a quella del lavoro privato, fatte salve le particolari disposizioni rinvenibili nel d.lgs. n. 165/2001 e nelle altre norme poste a disciplinare il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. A ben vedere, l'art. 35, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001 stabilisce solo l'iter per il reclutamento dei disabili nelle amministrazioni pubbliche, ma non incide sulla computabilità. Inoltre, se realmente si volesse fare in modo che i datori assumano quanto più possibile i disabili, allora si dovrebbe disapplicare del tutto l'art. 4, comma 4, della l. n. 68/1999, sia per i datori privati, sia per quelli pubblici.

Le nota delle Regioni coglie nel segno, dunque, nel sottolineare il coordinamento tra art. 35, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001 e art. 3, comma 2, del d.P.R. n. 333/2000, ai sensi del quale i lavoratori computati per infortunio o malattia professionale «sono ascrivibili alla quota parte di assunzioni da effettuare con chiamata numerica».

Peraltro, va considerato che, se un datore pubblico abbia stipulato con il collocamento mirato della Provincia una convenzione ai sensi dell'art. 11 della l. n. 68/1999, sarebbe perfettamente possibile traslare un dipendente pubblico da un ente pubblico ad un altro, anche col meccanismo della chiamata nominativa. Sarebbe, inoltre, opportuno da specificare che il lavoratore pubblico invalidatosi in costanza di servizio in percentuale uguale o superiore al 60% può essere avviato dai servizi presso altra azienda privata. In terzo luogo, le Regioni non condividono il passaggio nel quale la circolare n. 2/2010 ritiene possibile estendere il beneficio della sospensione dagli obblighi di assunzione di soggetti disabili nei confronti delle «imprese che assumono soggetti percettori di sostegno al reddito e nel singolo ambito provinciale interessato, con riferimento ai lavoratori ivi coinvolti e per la durata del trattamento che giustifica la sospensione».

Il documento elaborato dalle Regioni sottolinea che, «Pur riconoscendo il particolare momento di crisi produttiva e occupazionale che sta attraversando l'intera nazione, si rileva che l'introduzione di una fattispecie di sospensione non può avvenire con atto amministrativo, quale la circolare, che la suddetta disposizione di fronte ad un eventuale ricorso potrebbe essere dichiarata non valida e pertanto produrre in capo ai datori di lavoro che hanno seguito quanto detto dalla circolare e quindi assunto un lavoratore percettore di trattamenti previdenziali, la non ottemperanza dell'obbligo della legge 68/99 e le relative conseguenze. Si fa presente inoltre che una previsione di sospensione simile dovrebbe essere quanto meno circoscritta temporalmente al periodo di crisi e non introdurre una forma generalizzata che produrrebbe gravi difficoltà ad inserire al lavoro i lavoratori disabili». Il ragionamento proposto dalle Regioni appare solo parzialmente condivisibile. È certamente corretto affermare che la circolare non ha la competenza a modificare le norme legislative o regolamentari, sicché non può introdurre una nuova fattispecie di sospensione. Non pare, però, che la circolare debba essere, sul punto, vista applicando questa chiave di lettura. Altrimenti, le critiche mosse dalle Regioni dovrebbero estendersi anche al passaggio nel quale la circolare rimette ai servizi provinciali l'opportunità di individuare strumenti compatibili per consentire l'adempimento degli obblighi assunzionali nei confronti delle aziende che hanno fatto ricorso alla Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria.

È evidente che l'atto ministeriale, peraltro rivolto ovviamente in via prioritaria agli organi del Ministero, intenda fornire alcuni spunti interpretativi della norma, nel quadro di crisi occupazionale attualmente esistente. È assolutamente chiaro quanto risulti difficile attualmente avviare lavoratori verso i datori di lavoro. La Legge finanziaria, come è noto, ha individuato un sistema di incentivazione nei riguardi delle agenzie per il lavoro, finalizzato a farle entrare pienamente nella funzione di intermediazione dei soggetti svantaggiati e dei disabili, proprio allo scopo di estendere i canali di incontro domanda/offerta quanto più possibile.

Come misura straordinaria, non appare incongruo sospendere dagli obblighi assunzionali le imprese che assumano percettori di sostegni al reddito, coinvolti in situazioni di crisi aziendali. Dette imprese, infatti, in questo modo verrebbero indirettamente incentivate ad assumere ed a collaborare, indirettamente, per il reingresso di tali lavoratori nel mercato del lavoro. Poiché la circolare si riferisce in modo generico a “sostegni al reddito”, risulta chiaro come la sua previsione sia genericamente rivolta a qualsiasi forma di sostegno: ordinaria, in deroga, derivante da progetti speciali, anche territoriali.

Poiché la sospensione consentita dalla circolare sarebbe limitata alla durata del trattamento di cui beneficia il lavoratore, sembra possibile regolarla nell'ambito delle convenzioni di programma previste dall'art. 11 della l. n. 68/1999. I servizi provinciali potrebbero, dunque, proporre alle aziende (o ricevere da queste la richiesta) la convenzione, determinando i termini di durata in modo da coordinarli con i periodi di assunzione o durata del trattamento di percettori del reddito. Meglio, poi, se l'attuazione della convenzione preveda anche l'assunzione di soggetti disabili percettori di

reddito. La convenzione potrebbe avere, dunque, una scadenza “mobile”, connessa all’assunzione dei soggetti percettori. Pertanto, ad un tempo la misura immaginata dalla circolare servirebbe come politica attiva in favore di lavoratori svantaggiati e come modalità convenzionata di adempimento nei confronti dei disabili.

La stipulazione della convenzione di programma scongiurerebbe il pericolo di eventuale invalidità della sospensione evidenziato dalle Regioni. D’altra parte, le Direzioni provinciali del lavoro non potrebbero sanzionare le aziende, dovendo attenersi all’istruzione fornita dal Ministero. Per altro verso, la convenzione così costruita costituirebbe titolo di legittimità per l’emissione del certificato di ottemperanza, ai fini della partecipazione delle aziende agli appalti.

Infine, l’ultima rilevante critica che le Regioni avanzano nei confronti della circolare n. 2/2010 riguarda l’interpretazione secondo la quale la procedura di mobilità attivata dalle aziende sospende gli obblighi previsti dall’art. 3, comma 1, della l. n. 68/1999 a livello nazionale.

Le deduzioni delle Regioni sono da condividere. L’art. 3, comma 5, della legge è estremamente chiaro nell’affermare che «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*» (corsivo dell’Autore, *ndr*). Effettivamente, una lettura estensiva (peraltro difficilmente compatibile col chiaro dettato normativo) si presterebbe a quelle distorsioni che le Regioni correttamente ritengono sia giusto evitare.

Luigi Oliveri

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