

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 osserva 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 collettiva⁹](#), 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.