

SEZIONE B

DISABILI E STRANIERI

Articolo 4, comma 27 – Efficace attuazione del diritto al lavoro dei disabili

Lavoratori disabili: inclusività e contrasto agli abusi

di Maria Giovannone, Rossana Lonerò, Valentina Sorci

L'art. 4, comma 27 introduce alcune significative modifiche alla l. n. 68 del 1999, al fine di favorire la piena affermazione ed il riconoscimento della dignità e del valore del lavoratore disabile attraverso un suo inserimento effettivo nel mercato del lavoro.

Il comma 27 dell'art. 4 si propone, in particolare, di coniugare le esigenze di inclusività e contrasto degli abusi attraverso misure finalizzate, da un lato, all'incremento delle possibilità occupazionali, dall'altro, a limitare il ricorso all'istituto dell'esonero dagli obblighi di assunzione, anche attraverso maggiori e più incisivi controlli da parte degli ispettori del lavoro, prendendo anche atto delle risultanze della *Quinta relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge n. 68 del 1999, "Norme per il Diritto al Lavoro dei Disabili"*.

Le modifiche introdotte erano già in parte contemplate dall'art. 57 dell'originario d.d.l. n. 3249, rubricato *Efficace attuazione del diritto al lavoro dei disabili* (successivamente art. 60 del d.d.l. n. 3249-A, come modificato in Senato dalla Commissione Lavoro).

Tre, in particolare, gli emendamenti contemplati in prima stesura dal ddl: una diversa determinazione dei criteri di computo delle quote di riserva per l'assunzione di lavoratori disabili; la delega al Ministero del lavoro in tema di esoneri dagli obblighi di assunzione; l'introduzione di un obbligo di comunicazione del mancato rispetto delle quote di riserva o del ricorso agli esoneri a carico dei Centri per l'impiego nei confronti delle DTL competenti. Ad esse si aggiunge un'ulteriore modifica, introdotta in Senato, volta alla specificazione della definizione del "personale di cantiere", categoria che comporta, con riferimento ai datori di lavoro del settore edile, l'esclusione dall'osservanza degli obblighi di assunzione di lavoratori disabili.

La prima importante modifica è sancita dalla lettera a) del comma 27, che sostituisce l'art. 4, comma 1 della l. n. 68 del 1999, prevedendo l'ampliamento del numero dei lavoratori inclusi nella base per il calcolo della quota di riserva per l'assunzione di lavoratori disabili. Alla luce della nuova disposizione, dunque, al fine di determinare il numero di lavoratori disabili da assumere, sono computati tutti i lavoratori assunti con il vincolo della subordinazione, compresi i lavoratori dipendenti a tempo determinato fino ad ora esclusi (cioè quelli con contratto di durata non superiore ai nove mesi).

Permangono le esclusioni già previste dalla disciplina vigente: i disabili già in forza, i soci delle cooperative di produzione e lavoro nonché i dirigenti. A tali esclusioni, se ne aggiungono alcune nuove: i lavoratori con contratto di inserimento, i lavoratori assunti per attività da svolgere all'estero per il periodo di tali attività, i lavoratori somministrati occupati presso l'impresa utilizzatrice, i lavoratori socialmente utili assunti, i lavoratori a domicilio e i lavoratori che aderiscono al programma di emersione dal lavoro nero.

Se, da un lato, dunque, la norma sembra avere la finalità di estendere l'applicazione dell'obbligo di assunzione dei disabili, dall'altro è la stessa a prevedere l'esclusione di nuove tipologie di lavoratori, in aggiunta alle categorie precedentemente escluse.

Non è possibile valutare se, complessivamente, negli effetti, la norma consentirà un aumento della base per il calcolo della quota di riserva e, in definitiva, un incremento delle assunzioni di lavoratori disabili, posto che il legislatore della riforma non ha previsto alcun tipo di incentivo economico per l'assunzione di persone con disabilità.

Inoltre, potrebbero insorgere difficoltà applicative in relazione ad eventuali assunzioni di durata particolarmente ridotta, nonché a mutamenti frequenti dell'organico aziendale.

Appaiono necessarie ulteriori specificazioni circa il computo dei lavoratori assunti a tempo determinato per pochi mesi, al fine di comprendere se essi debbano, cioè, essere computati per intero o proporzionalmente in funzione della durata del contratto.

La seconda modifica, introdotta in sede di Commissione Lavoro del Senato, è prevista dalla successiva lettera b), che amplia la definizione di "personale di cantiere" al fine di determinare l'esonero dei datori di lavoro del settore edile dagli obblighi di assunzione di persone disabili.

Il comma 2 dell'art. 5 della l. n. 68 del 1999 (come modificato dalla l. n. 247 del 2007), infatti, prevede che non sono tenuti al rispetto delle quote di riserva i datori di lavoro del settore edile «per quanto concerne il personale di cantiere [...]», sancendo, dunque, un caso di esclusione totale dagli obblighi di assunzione di disabili. La definizione di "personale di cantiere" era già stata oggetto di chiarimenti da parte del Ministero con la Circolare n. 2256 del 29 gennaio 2008, secondo cui essa va riferita alla generalità dei dipendenti che operano all'interno del luogo in cui si effettuano i lavori del settore edile. Stando alle indicazioni fornite dal Ministero, dunque, con esclusivo riferimento ai datori di lavoro del settore edile ed al periodo di attività del "cantiere", rientrano nella definizione esclusivamente i dipendenti che operano in luoghi diversi da quello del "cantiere", ed, al contrario, vanno esclusi dalla base di computo i dipendenti che sono adibiti ad attività lavorativa all'interno del cantiere. Alla luce della nuova specificazione normativa, rientra nella definizione non soltanto il personale operante su cantieri, ma anche quello direttamente operante nei montaggi industriali o impiantistici e nelle relative opere di manutenzione di cantiere, indipendentemente dall'inquadramento previdenziale dei lavoratori.

Intervenendo, dunque, sulla definizione, la norma amplia l'esclusione di lavoratori dal computo della base di calcolo delle quote di riserva e riduce, di fatto, le possibilità di assunzione di lavoratori disabili.

Se, da un lato, tale esenzione potrebbe avere una finalità di tutela dei lavoratori disabili, dall'altro è indubbio che l'effetto finale sarà quello di un abbassamento del numero di disabili assunti in tale settore.

Il Legislatore introduce, poi, una (nuova) delega al Ministero del lavoro in tema di esoneri parziali, al fine «di evitare abusi nel ricorso all'istituto dell'esonero dagli obblighi» di assunzione di lavoratori disabili, nonché «di garantire il rispetto delle quote di riserva» (art. 5, comma 8-quinquies, l. n. 68/1999, introdotto dall'art. 4, comma 27, lett. c) del ddl).

L'istituto degli esoneri parziali, disciplinato dall'art. 5, l. n. 68 del 1999, consiste nella possibilità per i datori di lavoro che, a causa delle speciali condizioni della loro attività, non possano assumere l'intera percentuale di persone affette da disabilità, di essere autorizzati a non adempiere agli obblighi di assunzione, ove tali obblighi siano parzialmente sostituiti dal versamento di contributi al Fondo regionale per l'occupazione dei disabili, destinato al finanziamento dei programmi regionali di

inserimento lavorativo e dei relativi servizi. Tale possibilità si configurava, nelle intenzioni del legislatore del 1999, quale misura di carattere eccezionale, cui si sarebbe dovuto fare ricorso solo a fronte di determinate condizioni oggettivamente determinate e definite dal decreto ministeriale 7 luglio 2000, n. 357. Nella prassi, tuttavia, soprattutto in alcune aree del Paese, il versamento dei contributi sostitutivi, lungi dal rappresentare un'eccezione, è utilizzato quale modalità alternativa di assolvimento degli obblighi di assunzione, attraverso numerose distorsioni applicative dell'istituto degli esoneri e con non pochi riflessi in termini di dumping. Le associazioni di rappresentanza e tutela dei disabili hanno sempre mostrato una fortissima opposizione a tale istituto, proponendone da tempo l'abolizione o quantomeno una sua revisione in quanto, di fatto, il sistema degli esoneri costituisce una scappatoia dall'intero impianto della l. n. 68 del 1999.

Essendo da tempo scaduta la delega che autorizzava il Ministro del lavoro ad emanare le norme di revisione dell'istituto degli esoneri parziali, il Legislatore ne introduce una nuova, con cui vengano individuati nuovi «criteri e [...] modalità per la [...] concessione» degli esoneri ed introdotte norme «volte al potenziamento delle attività di controllo». Previa emanazione del decreto ministeriale, che dovrebbe avvenire entro due mesi dall'entrata in vigore della riforma, è prevista l'acquisizione obbligatoria del parere della Conferenza unificata Stato-Regioni, che, pur non essendo vincolante, appare fondamentale in ragione di un intervento di competenza statale ma che comunque è destinato a svolgere i suoi effetti su un Fondo regionale, quello per l'occupazione dei disabili.

La lettera d) del comma 27, infine, modifica l'art. 6 della l. n. 68 del 1999, introducendo un obbligo di comunicazione, con cadenza almeno mensile, a carico dei Centri per l'impiego nei confronti delle Direzioni territoriali del lavoro competenti sia del mancato rispetto delle assunzioni obbligatorie, secondo le quote di riserva numeriche determinate in base al numero di dipendenti del datore di lavoro, sia dell'eventuale ricorso all'istituto degli esoneri. In definitiva, i Centri per l'impiego dovranno comunicare alle DTL, anche in via telematica, ogni astensione dei datori di lavoro tenuti all'assunzione obbligatoria di persone con disabilità, al fine di consentire ai competenti organismi ispettivi una verifica, quanto più immediata, circa i requisiti che giustificano, in ragione dell'attività imprenditoriale svolta, l'esonero totale dalle assunzioni obbligatorie o l'autorizzazione all'esonero parziale ed il conseguente versamento dei contributi esonerativi. Tale meccanismo, dunque, dovrebbe consentire una pronta verifica da parte degli organismi ispettivi circa l'inadempimento del datore di lavoro, e, dunque, l'adozione nei suoi confronti delle sanzioni amministrative applicabili, oltre ad un auspicato effetto incentivante con riguardo alle future assunzioni.

SCHEDA RIEPILOGATIVA

Articolo 4, comma 27 – Efficace attuazione del diritto al lavoro dei disabili


- Il Legislatore della riforma, intervenendo in merito all'efficace attuazione del diritto al lavoro dei disabili, modifica la l. del 12 marzo 1999, n. 68, *Norme per il diritto al lavoro dei disabili*, proponendo misure finalizzate ad esigenze di:
 - inclusività
 - contrasto degli abusi.
- Con l'obiettivo di realizzare un effettivo inserimento del lavoratore disabile nel mercato del lavoro, si modifica l'art. 4, comma 1 della l. n. 68/1999 attuando un ampliamento del numero dei



lavoratori inclusi nella base per il calcolo della quota di riserva per l'assunzione di lavoratori disabili. Secondo la nuova formulazione, sono ricompresi tutti i lavoratori assunti con contratto di lavoro subordinato, mentre, pur restando vigore le esclusioni previste dall'attuale art. 4 della l. n. 68/1999, ad esse se ne aggiungono nuove: i lavoratori con contratto di inserimento, i lavoratori assunti per attività da svolgere all'estero per il periodo di tali attività, i lavoratori somministrati occupati presso l'impresa utilizzatrice, i lavoratori socialmente utili assunti, i lavoratori a domicilio e i lavoratori che aderiscono al programma di emersione dal lavoro nero.

- Sempre nell'ottica di maggiori tutele si colloca la modifica che, mediante integrazioni all'art. 5, comma 2 della l. n. 68/1999, amplia la definizione di "personale di cantiere" al fine di determinare l'esonero dei datori di lavoro del settore edile dagli obblighi di assunzione di persone disabili.
- Con l'intento di contrastare gli abusi e di garantire il rispetto delle quote di riserva, il Legislatore prevede l'emanazione da parte del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, previo parere della Conferenza Unificata Stato-Regioni, di un decreto in materia di esoneri, con la finalità di ridefinire i procedimenti ed individuare nuovi criteri e nuove modalità per la concessione degli esoneri parziali dalle assunzioni di disabili, nonché norme volte al potenziamento delle attività di controllo.
- In un'ottica di efficacia e trasparenza si colloca la modifica che il Legislatore della riforma apporta all'art. 6 della l. n. 68/1999, con cui viene introdotto l'obbligo di comunicazione (mensile ed anche in via telematica) che dei Centri per l'impiego dovranno effettuare alle DTL, sia in merito del mancato rispetto delle assunzioni obbligatorie, secondo quote di riserva numeriche determinate in base al numero dei dipendenti del datore di lavoro, sia dell'eventuale ricorso all'istituto degli esoneri.

SCHEDA DI VALUTAZIONE

Efficace attuazione del diritto al lavoro dei disabili

contenuto	potenzialità/criticità	valutazione
<p>Modifica della base per il calcolo della quota di riserva per l'assunzione di lavoratori disabili:</p> <ul style="list-style-type: none"> - inclusi tutti i lavoratori assunti con il vincolo della subordinazione; - esclusi i lavoratori con contratto di inserimento, somministrati, che svolgano l'attività all'estero, socialmente utili. 	<p>La quota di riserva per le assunzioni obbligatorie di lavoratori disabili dovrà essere calcolata tenuto conto di tutti i lavoratori assunti con il vincolo della subordinazione, inclusi i lavoratori assunti con contratto a tempo determinato di durata fino a 9 mesi, precedentemente esclusi dalla base di calcolo. Tuttavia, se, da un lato, la norma mira ad estendere l'applicazione dell'obbligo di assunzione dei disabili, dall'altro è la stessa a prevedere l'esclusione di nuove tipologie di lavoratori (con contratto di inserimento, somministrati, che svolgano l'attività all'estero, socialmente utili), in aggiunta alle categorie</p>	

	<p>precedentemente escluse. Non è possibile valutare se, complessivamente, negli effetti, la norma consentirà un aumento della base per il calcolo della quota di riserva e, in definitiva, un incremento delle assunzioni di lavoratori disabili. Inoltre, potrebbero insorgere difficoltà applicative in relazione ad eventuali assunzioni di durata particolarmente ridotta, nonché a mutamenti frequenti dell'organico aziendale. Appaiono necessarie ulteriori specificazioni circa il computo dei lavoratori assunti a tempo determinato per pochi mesi, al fine di comprendere se essi vadano, cioè, computati per intero o proporzionalmente in funzione della durata del contratto.</p>	
<p>Specificazione della definizione di "personale di cantiere" al fine dell'esonero dei datori di lavoro del settore edile dagli obblighi di assunzione di persone disabili</p>	<p>I datori di lavoro del settore edile, con riguardo al "personale di cantiere", non sono tenuti al rispetto delle quote di riserva per l'assunzione di lavoratori disabili. Alla luce della nuova definizione di "personale di cantiere", deve ricomprendersi tra lo stesso anche il personale direttamente operante nei montaggi industriali o impiantistici e nelle relative opere di manutenzione di cantiere, indipendentemente dall'inquadramento previdenziale. Intervenendo, dunque, sulla definizione, la norma amplia l'esclusione di lavoratori dal computo della base di calcolo delle quote di riserva, riducendo, di fatto, le possibilità di assunzione di lavoratori disabili. Se, da un lato, tale esenzione potrebbe avere una finalità di tutela dei lavoratori disabili, dall'altro è indubbio che l'effetto finale sarà quello di un abbassamento del numero di disabili assunti in tale settore.</p>	
<p>Rinvio a regolamento del Ministero del lavoro per la ridefinizione dell'istituto degli esoneri dagli obblighi di assunzione.</p>	<p>Previo parere della Conferenza Unificata Stato-Regioni, dovranno essere individuati nuovi criteri e modalità per la concessione degli esoneri parziali dalle assunzioni di disabili, nonché ridefiniti i procedimenti per la loro concessione, al fine di combattere gli abusi nel ricorso a tale istituto ed il mancato rispetto delle quote di riserva. L'introduzione di norme volte al potenziamento delle attività di controllo appare positiva nell'ottica</p>	

	<p>di un collocamento quanto più effettivo delle persone disabili, al fine di evitare che il versamento di contributi sostitutivi sia adottato quale modalità alternativa di assolvimento degli obblighi di assunzione e, dunque, una distorsione applicativa dell'istituto degli esoneri.</p>	
<p>Introduzione dell'obbligo di comunicazione, a carico dei Centri per l'impiego nei confronti delle DTL competenti, del mancato rispetto delle quote di riserva o del ricorso agli esoneri</p>	<p>La comunicazione da parte dei Centri per l'impiego alle DTL circa ogni astensione dei datori di lavoro tenuti all'assunzione obbligatoria di persone con disabilità dovrebbe consentire agli organismi ispettivi una verifica, quanto più immediata, circa i requisiti che giustificano l'esonero totale dalle assunzioni obbligatorie o l'autorizzazione all'esonero parziale ed il conseguente versamento dei contributi esonerativi.</p> <p>In mancanza di tali requisiti o di autorizzazione e, dunque, in caso di elusione degli obblighi di assunzione dei lavoratori disabili, una pronta verifica consentirebbe l'immediata adozione nei confronti del datore di lavoro delle sanzioni amministrative applicabili, oltre ad un auspicato effetto incentivante con riguardo alle future assunzioni.</p>	