Numero 2 / 2025

Carmela GAROFALO

**Il collocamento mirato delle persone in condizione di
disabilità: evoluzione normativa, criticità applicative e
prospettive di riforma**

Il collocamento mirato delle persone in condizione di disabilità: evoluzione normativa, criticità applicative e prospettive di riforma¹

Carmela GAROFALO

Professoressa associata di Diritto del lavoro nell'Università degli studi di Bari Aldo Moro

Abstract: Il contributo analizza l'evoluzione del collocamento mirato delle persone in condizione di disabilità, a partire dalla l. n. 68/1999 fino agli sviluppi più recenti introdotti dal d.lgs. n. 62/2024, ponendo al centro della riflessione il disallineamento tra tale impianto normativo e il diritto antidiscriminatorio europeo e la Convenzione ONU del 2006, specie con riferimento alle definizioni giuridiche, alle procedure amministrative e alle condizioni reali di accesso al lavoro per le persone in condizione di disabilità. Il saggio si sofferma pertanto su alcune criticità quali la nozione dei soggetti tutelati, la flessibilità degli obblighi datoriali, il ruolo delle convenzioni, l'efficacia dell'apparato sanzionatorio e la funzionalità del sistema di monitoraggio.

The paper analyses the evolution of targeted placement for persons with disabilities, from Law No. 68/1999 to the most recent developments introduced by Legislative Decree No. 62/2024, focusing on the misalignment between this regulatory framework and both European anti-discrimination law and the 2006 UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. Particular attention is paid to legal definitions, administrative procedures, and the actual conditions of employment access for persons with disabilities. The essay thus addresses several critical issues, including the definition of protected persons, the flexibility of employers' obligations, the role of agreements, the effectiveness of the sanctioning system, and the functionality of the monitoring mechanism.

Sommario: 1. Premessa. - 2. I soggetti tutelati tra discontinuità sistemica e nuove prospettive di inclusione. - 3. I soggetti obbligati e la flessibilità del collocamento mirato. - 4. Il collocamento "mirato": competenze, procedure, strumenti e controllo. - 4.1. *Governance* e procedure. - 4.2 Il modello convenzionale. - 4.3 L'apparato incentivante. - 4.4. Monitoraggio e trasparenza nel collocamento mirato. - 4.5. Il sistema sanzionatorio. - 5. Osservazioni conclusive.

1. Premessa

La disciplina del collocamento mirato, introdotta con la l. n. 68/1999 e rafforzata dagli interventi normativi del 2015, ha segnato il superamento dell'impianto categoriale e centralistico delineato dalla l. n. 482/1968², introducendo un modello più attento alla personalizzazione degli interventi

¹ Il presente contributo è riconducibile alla attività svolta dall'Unità di ricerca locale dell'Università degli studi di Bari "Aldo Moro" (CUP H53D23010850001), nell'ambito del progetto PRIN PNRR 2022 "YES – Youth Employment Strategy" (Principal Investigator Prof.ssa Carmela Garofalo, Codice: P2022H89ZS), finanziato nell'ambito della Missione 4 "Istruzione e Ricerca" del PNRR (componente C2 – investimento 1.1, Fondo per il Programma Nazionale di Ricerca e Progetti di Rilevante Interesse Nazionale – PRIN), a valere sui fondi europei del programma NextGeneration EU.

² Cfr. G. Suppiej, *Collocamento obbligatorio e Costituzione*, in AA.VV., *Scritti in onore di Gino Giugni*, vol. II, Cacucci, 1999, p. 1296 che parla di un "intralcio burocratico".

e alla valorizzazione della capacità lavorativa residua³ secondo un'impostazione dichiaratamente funzionale⁴ e non meramente assistenziale⁵.

Questo mutamento si è inserito in un processo più ampio di progressiva adesione dell'ordinamento italiano ai principi affermati a livello europeo e internazionale. Già la direttiva 2000/78/CE aveva sancito il principio di parità di trattamento e l'obbligo di adottare soluzioni ragionevoli nei luoghi di lavoro; principi ulteriormente consolidati nella Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 2006 (l. 3 marzo 2009, n. 18), che ha sollecitato il superamento del paradigma medico-legale in favore del modello bio-psico-sociale⁶ secondo cui la disabilità non è più la condizione soggettiva (individuale) della persona, vincolata necessariamente a valutazioni mediche che richiedono terapie riabilitative, ma è il prodotto dell'interazione tra condizioni di salute e barriere ambientali, sociali e culturali⁷, potendosi ricomprendere al suo interno anche la malattia cronica o di lunga durata⁸ se e in quanto effettivamente comprometta la partecipazione del soggetto alla vita sociale e professionale, in modo duraturo⁹.

La legge n. 68/1999 ha anticipato, almeno in parte, tali impostazioni, delineando un sistema che, pur mantenendo una base vincolistica¹⁰, incorpora elementi promozionali e dispositivi di flessibilità¹¹ in grado di sostenere la persona con disabilità nel progetto di inserimento lavorativo¹², al fine di superare ogni residuo formalismo (art.2)¹³.

A dispetto della coerenza del disegno normativo, l'attuazione concreta della l. n. 68/1999 ha incontrato sin dalla sua introduzione, ostacoli di natura amministrativa, organizzativa e culturale,

³ Cfr. M. Cinelli, *Profili del collocamento obbligatorio "riformato"*, in M. Cinelli, P. Sandulli (a cura di) *Diritto al lavoro di disabili. Commentario alla legge n. 68 del 1999*, Giappichelli, 2000, p. 5.

⁴ Efficacemente, Cass. 6 aprile 2011, n. 7889, riprendendo Cass. 22 febbraio 2007, n. 4110, afferma che la l. n. 68/1999 «segna il passaggio da un sistema, prevalentemente ispirato all'idea della configurazione dell'inserimento degli invalidi nelle imprese come un peso da sopportare in chiave solidaristica, ad un altro sistema diretto, invece, a coniugare la valorizzazione delle capacità professionali del disabile con la funzionalità economica delle imprese stesse».

⁵ Sul tema cfr. E. Ghera, *Collocamento e autonomia privata*, Jovene, 1969; G. Pera, *voce Invalidi e mutilati*, in *ED*, 1972, XIII, Giuffrè, pp. 542 ss.; D. Garofalo, *voce Lavoro (collocamento obbligatorio)* in *Dig. Disc. Priv. Sez. Comm.* VIII, Utet, 1992, pp. 129 ss.; A. Bellavista, *Assunzione obbligatoria (voce)*, in *ED*, agg. I, Giuffrè, 1997.

⁶ Cfr. F. Sanchini, *I diritti delle persone con disabilità tra dimensione costituzionale, tutela multilivello e prospettive di riforma*, in *Federalismi.it*, 2021, 24, pp. 169-170.

⁷ Cfr. per tutti M. Barbera, *Le discriminazioni basate sulla disabilità*, in Ead. (a cura di), *Il nuovo diritto antidiscriminatorio. Il quadro comunitario e nazionale*, Giuffrè, 2007, pp. 81 ss.; A. Venchiarutti, *Sistemi multilivello delle fonti e divieto di discriminazione per disabilità in ambito europeo*, in *NGC*, 2014, 4, pp. 409 ss.; O. Bonardi, *L'inidoneità sopravvenuta al lavoro e l'obbligo di adottare soluzioni ragionevoli in una innovativa decisione della Cassazione* in *Quest. giust.*, 2018, 3, p. 104.

⁸ V. CGUE 11 aprile 2013, *HK Danmark*, cause riunite C-335/11 e C-337/11, punti 38-42; CGUE 9 marzo 2017, *Petya Milkova*, causa C-406/15, punto 36 nonché 1° dicembre 2016, *Daouidi*, causa C-395/15, punto 42 e giurisprudenza ivi citata, 18 marzo 2014, *Z.*, causa C-363/12, punto 76; 18 dicembre 2014, *FOA*, causa C-354/13, punto 53. In precedenza, *contra* v. CGCE 11 luglio 2006, *Sonia Chacón Navas c. Eures Colectividades SA*, causa C-13/05.

⁹ Sul tema *amplius* cfr. G. Della Rocca, *La malattia del lavoratore subordinato tra vecchie e nuove tutele*, Giappichelli, 2024; M. Tiraboschi, *Salute e lavoro: un binomio da ripensare. Questioni giuridiche e profili di relazioni industriali*, in *DRI*, 2023, 2, pp. 229 e ss.

¹⁰ Cfr. P. Tullini, *Il diritto al lavoro dei disabili: dall'assunzione obbligatoria al collocamento mirato*, in *DML*, 1999, 2, p. 332.

¹¹ Cfr. D. Garofalo, *La tutela del lavoratore disabile nel prisma degli accomodamenti ragionevoli*, in *ADL*, 2019, 6, I, pp. 1211 ss.; Id., *Disabili e "insider/outsider theory"* in *GI*, 2020, 2, pp. 375 ss.

¹² Cfr. M. Cinelli, *Profili del collocamento obbligatorio "riformato"*, op. cit., p. 4, secondo cui la l. n. 68/1999 postula una gestione del collocamento "non più soltanto "burocratica", bensì "attiva" e cioè finalizzata a trovare al disabile non già un'occupazione purchessia, bensì un'occupazione confacente alle sue residue o particolari capacità, e ottenere, così, un suo inserimento "produttivo" (e dunque, a pieno titolo) nel mondo del lavoro e, per tale tramite, una sua piena integrazione sociale».

¹³ *Amplius* cfr. D. Garofalo, *voce Disabili (lavoro dei)* in *Dig. Disc. Priv. Sez. Comm.*, Agg. V, Torino, Utet, 2009, pp. 759 ss.; F. Limena, *L'accesso al lavoro dei disabili*, Cedam, 2004; A. Riccardi, *Disabili e lavoro*, Cacucci, 2018.

che ne hanno compromesso l'efficacia sostanziale come attestato dalle Relazioni biennali al Parlamento, previste dall'art. 21 della legge, che documentano con chiarezza la profonda disomogeneità territoriale nell'applicazione della normativa e la persistente resistenza dei datori di lavoro al reclutamento di quelle persone che versano in una condizione di (incolpevole) vulnerabilità¹⁴.

La l. n. 68/1999 si presenta, pertanto, come un *corpus* normativo di elevata sofisticazione teorica, la cui concreta attuazione rimane subordinata alla capacità dell'ordinamento e degli attori coinvolti di assicurare un contesto sistemico in grado di tradurre l'enunciato programmatico dell'inclusione lavorativa in un diritto concretamente esigibile.

Alla luce di queste premesse, il presente contributo si propone di ricostruire l'evoluzione normativa dell'attuale sistema del collocamento mirato, mettendone in luce le principali disfunzioni applicative e interrogandosi, alla luce delle recenti innovazioni introdotte dal d.lgs. n. 62/2024, sulle prospettive di un suo possibile ripensamento strutturale.

2. I soggetti tutelati tra discontinuità sistemica e nuove prospettive di inclusione

La l. n. 68/1999 ha innovato il perimetro soggettivo della tutela superando l'impostazione rigidamente categoriale che aveva contrassegnato la l. n. 482/1968¹⁵. Quest'ultima fondava la riserva di posti su percentuali distinte per ciascuna "categoria protetta", ancorate all'eziologia della menomazione (invalidità civile, di guerra, per servizio, cecità, sordità), consentendo peraltro il soddisfacimento degli obblighi anche attraverso l'assunzione di soggetti normodotati ritenuti socialmente meritevoli di protezione. Ne derivava un sistema frammentato e improntato a logiche prevalentemente risarcitorie e assistenziali.

L'attuale disciplina ha invece optato, almeno sul piano concettuale, per un approccio tendenzialmente unitario, fondato sul criterio funzionale della riduzione della capacità lavorativa.

Tale tensione unificatrice, tuttavia, non ha determinato un superamento completo delle categorie preesistenti. La l. n. 68/1999 — in una scelta di continuità con l'impianto antecedente — ancora l'individuazione dei beneficiari della tutela alle cause della riduzione della capacità lavorativa¹⁶.

¹⁴ In data 11 gennaio 2024 è stata presentata la XI^a Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 12 marzo 1999, n. 68 relativa agli anni 2020 – 2021, ovvero il periodo centrale della pandemia da Covid-19. Ne risulta per entrambe le annualità che la dimensione aziendale maggiormente rappresentata è quella delle imprese private o delle organizzazioni pubbliche dai 15 ai 35 dipendenti, mentre la distribuzione della quota di riserva, adottando le medesime categorie, attribuisce alla classe con oltre 50 dipendenti il 78% dei posti nel settore privato, per raggiungere il 97% in quello pubblico. La percentuale media di scopertura sulla quota di riserva dichiarata nel biennio, a livello nazionale, risulta del 30%, che oscilla tra il 40% delle piccole imprese e il 28% di quelle di maggiori dimensioni. Il settore dell'Industria in senso stretto copre tra il 33% e il 34% della quota di riserva nazionale, con una percentuale di posti scoperti alla data del 31 dicembre pari al 33%. La distribuzione geografica della quota di riserva italiana mostra come la regione Lombardia, con una media annuale di circa 123 mila posti conteggiati, pari al 23% dell'intero Paese, sviluppi più dell'intero Sud Italia – Isole comprese (18% del totale) e delle regioni centrali (21%). A livello territoriale, le regioni con il maggior numero di assunzioni segnalate sono in entrambe le annualità il Veneto (13.116 nel 2021), la Lombardia (oltre 7.200) e la Toscana (oltre 6.100). Rilevanti incrementi nel corso del biennio si segnalano per la Calabria, la Sardegna e la Valle d'Aosta (mediamente +90%).

¹⁵ Cfr. C.A. Nicolini, *I soggetti protetti*, in M. Cinelli, P. Sandulli (a cura di), op. cit., pp. 431 ss.

¹⁶ Cfr. S. Bellomo, *Art. 1, Collocamento dei disabili*, in G. Santoro Passarelli, P. Lambertucci (a cura di), *Norme per il diritto al lavoro dei disabili. Legge 12 marzo 1999, n. 68. Commentario*, NLCC, Cedam, p. 1355; F. Bianchi D'Urso, G. Vidiri, *Luci e ombre sulla nuova disciplina delle assunzioni obbligatorie*, in *MGL*, 2000, 7, p. 722 ss.

L'art. 1 differenzia le condizioni di disabilità sulla base della tipologia di invalidità (civile, per cause di lavoro, di guerra o per servizio), nonché in relazione allo *status* di non vedenti e sordomuti, facendo riferimento non solo all'origine eziologica della menomazione, ma anche ai distinti *iter* di accertamento, ai soggetti competenti e alle misure assistenziali e previdenziali connesse¹⁷.

Un rilevante elemento di modernizzazione è rappresentato dall'estensione della tutela agli invalidi affetti da disabilità psichica, fino ad allora integralmente esclusi dal sistema previgente. Per questi soggetti, l'avviamento al lavoro è subordinato a un percorso personalizzato, fondato su convenzioni con i servizi competenti. Tale innovazione trova fondamento nella sentenza n. 50 del 1990 della Corte costituzionale, che ha dichiarato l'illegittimità della normativa allora vigente, nella parte in cui escludeva dal collocamento mirato gli invalidi civili con minorazioni psichiche compatibili con lo svolgimento di un'attività lavorativa adeguata¹⁸.

Accanto a tale ambito primario di tutela, l'art. 18, co. 2, l. n. 68/1999 prevede una riserva aggiuntiva dell'1%, gravante unicamente sui datori di lavoro con oltre cinquanta dipendenti, in favore dei soggetti normodotati in condizioni di particolare vulnerabilità (orfani e coniugi superstiti di lavoratori deceduti o divenuti grandi invalidi per cause di lavoro, guerra o servizio, nonché profughi italiani rimpatriati). Tale categoria è stata progressivamente ampliata dal legislatore in risposta a eventi emergenziali e a mutate sensibilità sociali: sono stati, infatti, inclusi le vittime del terrorismo e della criminalità organizzata di cui alla l. 407/1998¹⁹ (disciplina estesa anche alle vittime di eventi dannosi, derivanti da cedimenti totali o parziali di infrastrutture stradali o autostradali di rilevanza nazionale e ai relativi superstiti), gli orfani di crimini domestici; coloro che, al compimento della maggiore età, vivono fuori della famiglia di origine sulla base di un provvedimento dell'autorità giudiziaria (c.d. *care leavers*), le vittime del dovere, i testimoni di giustizia, gli orfani delle vittime del sisma della Regione Abruzzo, inclusi quelli di Rigopiano e, più di recente, i medici, gli operatori sanitari, gli infermieri, gli operatori socio-sanitari e gli altri lavoratori nelle strutture sanitarie e socio-sanitarie vittime del contagio da Covid-19.

Con tale scelta, il legislatore ha inteso contrastare pratiche elusive che, sotto la vigenza della l. n. 482/1968, avevano reso possibile l'adempimento degli obblighi di assunzione attraverso

¹⁷ L'art. 1, co. 1, l. n. 68 /1999 ricomprende nel perimetro di tutela: le persone che sono affette da minorazioni fisiche, psichiche o sensoriali e portatori di handicap intellettuale, con una riduzione della capacità lavorativa superiore al 45% accertata dalle commissioni mediche di cui alla legge n. 104/1992, oppure alle persone invalide del lavoro con un grado di invalidità superiore al 33% accertata dall'INAIL, e, infine alle persone non vedenti o sordomute, invalide di guerra, civili di guerra e per servizio, con minorazioni ascritte dalla prima all'ottava categoria delle tabelle annesse al T.U. delle norme in materia di pensioni di guerra. A seguito della riforma introdotta dall'art. 2 del d.lgs. n. 151/2015, sono inoltre ricompresi coloro che, per infermità o difetto fisico o mentale, presentino una capacità lavorativa ridotta a meno di un terzo e risultino titolari dei requisiti per l'assegno di invalidità dell'assicurazione obbligatoria gestita dall'INPS. Sul punto cfr. D. Garofalo, *Le modifiche alla l. n. 68/1999: semplificazione, correttivi, competenze*, in E. Ghera, D. Garofalo (a cura di) *Semplificazioni, sanzioni, ispezioni nel Job Act 2*, Cacucci, 2016, p. 32; F. Limena, *Il restyling della l. n. 68/1999 sul collocamento dei disabili*, in LG, 2016, 5, p. 436; E. Pasqualetto, *Le novità dell'estate e dell'autunno 2015, in materia di collocamento mirato dei disabili*, in G. Zilio Grandi, M. Biasi (a cura di), *Commentario breve alla riforma "Jobs Act"*, Cedam, 2016, p. 752.

¹⁸ Cfr. A. Avio, *Collocamento degli invalidi psichici e Corte Costituzionale*, in RIDL, 1990, 2, pp. 269 ss.; M. De Luca, *L'assunzione obbligatoria degli "invalidi psichici" dinanzi alla Corte Costituzionale: "storia" e prospettive di una pronuncia di accoglimento "annunciata"* in FI, 1990, 1, pp. 1107 ss.

¹⁹ I benefici previsti dall'art. 1, co. 2, l. n. 407/1998 sono stati progressivamente estesi ad altre categorie, prevedendosene l'applicabilità al coniuge e ai figli superstiti, ovvero ai genitori o ai fratelli conviventi e a carico qualora unici superstiti, del personale delle Forze armate e delle Forze di polizia (a cui, ai soli fini delle modalità assunzionali, l'art. 35, co. 2, d.lgs. n. 165/2001, ha equiparato il personale Corpo dei vigili del fuoco e della Polizia municipale) deceduto o divenuto permanentemente inabile al servizio per effetto di atti delittuosi commessi da terzi (art. 34, co. 1, l. n. 3/2003).

l'impiego sostitutivo di soggetti normodotati, svuotando così la portata inclusiva della tutela riservata ai disabili²⁰.

Nonostante l'ambizione di ricomporre in senso unitario la categoria della disabilità, l'attuale perimetrazione dei soggetti protetti restituisce un quadro ancora disarticolato e selettivo che rischia di contraddire l'impianto teleologico della legge²¹, riproponendo un sistema di classificazione tipologica delle diverse situazioni di vulnerabilità²². Il legislatore ha confermato, infatti, di voler tutelare mediante un'apposita disciplina solo una parte delle persone con disabilità, seppur estendendo l'ambito di applicazione fino a ricomprendere anche le persone in condizioni di maggiore gravità, mantenendo, e anzi aumentando, la forbice degli esclusi in presenza di patologie meno gravi. È sufficiente considerare che risultano tuttora esclusi dalla tutela specifica alcuni soggetti disabili in età lavorativa le cui condizioni di salute non raggiungono le soglie richieste, demandandone l'inserimento lavorativo alla disciplina generale applicabile a tutti i lavoratori normodotati, sulla base di un presupposto di adeguata capacità di collocazione autonoma nel mercato (si pensi anche ai malati cronici la cui tutela è garantita prevalentemente *ex post*, attraverso sanzioni, anziché *ex ante*, mediante una gestione "preventiva" del rapporto di lavoro)²³.

La persistenza di soglie differenziate, percorsi di accertamento eterogenei e categorizzazioni non univoche della condizione di disabilità continua, perciò, a ostacolare una lettura pienamente funzionale della capacità lavorativa residua quale parametro centrale della tutela, alimentando una tensione irrisolta tra l'intento dichiarato del legislatore e l'efficacia concreta delle misure protettive²⁴.

Tali nodi strutturali si ripropongono oggi con tratti di rinnovata criticità alla luce del d.lgs. n. 62/2024 che introduce formalmente nell'ordinamento interno un paradigma definitorio della disabilità espressamente ancorato alla dimensione relazionale e ambientale, in linea con il modello bio-psico-sociale di matrice sovranazionale.

L'adozione di questo nuovo impianto concettuale acuisce la distanza rispetto a una disciplina del collocamento mirato ancora imperniata su parametri medico-legali e su soglie valutative predefinite, ormai inadeguati a cogliere la complessità delle interazioni tra persona, contesto e barriere ambientali.

In tale prospettiva, l'esigenza di un adeguamento strutturale dell'intero impianto normativo era già stata avvertita dal legislatore con il d.lgs. n. 151/2015, il quale, all'art. 1, lett. c), aveva demandato alle Linee guida in materia di collocamento mirato, adottate solo dopo diversi anni con decreto MLPS dell'11 marzo 2022, l'individuazione di modalità di valutazione bio-psico-sociale della disabilità, la definizione dei criteri per la predisposizione dei progetti di inserimento lavorativo basati anche sulla rilevazione di barriere e facilitatori ambientali, nonché l'indicazione di indirizzi per gli uffici competenti funzionali alla valutazione e progettazione dell'inserimento lavorativo in tale ottica.

²⁰ Sul punto cfr. D. Garofalo, *voce Disabili (lavoro dei)*, op. cit., p. 792

²¹ Cfr. G. Pera, *Disabili (diritto al lavoro dei)* (voce), in *EGT*, vol. XI, Istituto Poligrafico, 2002, p. 2.

²² Cfr. C. La Macchia, *Conclusioni*, in Ead. (a cura di) *Disabilità e lavoro*, Ediesse, 2009, p. 471; C.A. Nicolini, *I soggetti protetti*, op. cit., p. 125.

²³ Sulla riforma cfr. C. Carchio, *Rischi e tutele nel reinserimento lavorativo delle persone con malattie croniche e trapiantate: prime riflessioni alla luce del d.lgs. n. 62/2022*, in *DSL*, 2024, 2, pp. 162 ss.

²⁴ Cfr. G. Loy., *La disabilità nelle fonti internazionali*, in C. La Macchia C. (a cura di), op. cit., p. 38.

Attraverso tale documento si è dunque tentato di anticipare, sul piano delle prassi e della regolazione secondaria, alcuni dei principi oggi formalmente recepiti dal d.lgs. n. 62/2024. Tuttavia, in assenza di un'effettiva integrazione con la disciplina primaria e con le procedure di accertamento, l'impatto concreto delle Linee guida sul sistema del collocamento mirato è rimasto marginale, segnato da una persistente frammentarietà applicativa e da significative disomogeneità territoriali.

Il d.lgs. n. 62/2024 interviene ora direttamente su questo scenario introducendo un obbligo giuridico di riallineamento sistemico, sia sul piano definitorio che su quello procedurale²⁵. Non si tratta tanto di una coesistenza di “sistemi valutativi” della disabilità, quanto di una divergenza fra due assetti definitori e procedurali destinati a interagire in modo problematico, rischiando di generare sovrapposizioni e contraddizioni sul piano applicativo, laddove il collocamento mirato continua formalmente a richiedere requisiti tipizzati che il nuovo sistema non necessariamente presuppone²⁶.

L'incidenza più rilevante del d.lgs. n. 62/2024 sul sistema delineato dalla l. n. 68/1999 si coglie, in particolare, con riferimento alle nuove modalità di accertamento della condizione di disabilità e alla progettazione individualizzata dei percorsi di inclusione.

Sotto il primo profilo, l'art. 5 del decreto introduce la “valutazione di base”, attivabile su richiesta dell'interessato, configurandola come un «procedimento unitario volto al riconoscimento della condizione di disabilità definita dall'articolo 2, comma 1, lettera a)», comprensivo di ogni accertamento dell'invalidità civile previsto dalla normativa vigente e, in particolare, ai sensi della lettera f), dell'«accertamento della condizione di disabilità ai fini dell'inclusione lavorativa, ai sensi della legge 12 marzo 1999, n. 68»²⁷.

Con tale intervento, il legislatore adotta un impianto procedurale integrato, orientato a considerare congiuntamente le diverse dimensioni rilevanti, nell'ottica di ridurre la frammentazione degli adempimenti e di promuovere una maggiore sinergia tra settori tradizionalmente disallineati²⁸. La valutazione così strutturata consente di rilevare in che misura e con quali modalità le limitazioni funzionali e strutturali impattino concretamente sulla quotidianità della persona, sia sotto il profilo dell'attività – ossia delle azioni che la persona è in grado di compiere – sia sotto quello della partecipazione – intesa come effettivo coinvolgimento nei contesti sociali, lavorativi e familiari²⁹.

Si tratta, dunque, di una valutazione multidimensionale, fondata sulla classificazione ICF, che segna un deciso superamento dell'impostazione medico-legale assunta dalla l. n. 68/1999.

²⁵ Cfr. P. Lambertucci, *Il collocamento obbligatorio dei disabili*, in D. Mezzacapo, A. Preteroti, L. Valente (diretto da), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale di Giuseppe Santoro Passarelli*, IX ed., Utet, 2025, pp. 2521 ss.

²⁶ Sul tema cfr. D. Tardivo, *L'inclusione lavorativa della persona con disabilità: tecniche e limiti*, Giappichelli, 2024.

²⁷ L'art. 12, co.1, d.lgs. n. 62/2024 rimette ad un regolamento del Ministro della salute, da adottare entro il 30 novembre 2026, di provvedere, sulla base delle classificazioni ICD e ICF e in conformità con la definizione di disabilità di cui all'art. 2, co. 1, lett. a), all'aggiornamento delle definizioni, dei criteri e delle modalità di accertamento dell'invalidità civile, della cecità civile, della sordità civile e della sordocecità civile previsti dal decreto del Ministro della sanità 5 febbraio 1992.

²⁸ Cfr. S. Caneve, F. Cucchisi, *Le novità introdotte dal d.lgs. n. 62/2024 in materia di accomodamenti ragionevoli e le loro implicazioni per il diritto del lavoro*, in *Boll. Spec. Adapt*, 3 luglio 2024, 3, p. 3.

²⁹ Cfr. M. P. Monaco, *La nuova definizione della condizione di disabilità: implicazioni sociali, giuridiche e pedagogiche*, in *Professionalità studi*, 2024, 3, p.16.

Da ciò discende un'evidente tensione con gli artt. 1 e 2 della l. n. 68/1999, che continuano a richiamare una nozione statica di "capacità lavorativa", difficilmente compatibile con l'approccio dinamico e relazionale oggi introdotto.

A questa innovazione si affianca la rilevante modifica procedurale introdotta dall'art. 9, co. 1, del d.lgs. n. 62/2024, che, a partire dal 1° gennaio 2027, assegna in via esclusiva all'INPS la competenza per l'accertamento della condizione di disabilità. Da tale data, dunque, sarà superata l'attuale doppia fase procedurale — caratterizzata da un primo accertamento svolto dalle commissioni integrate ASL-INPS e da una successiva validazione da parte di una commissione separata dell'INPS — a favore di un processo unificato, interamente affidato all'Istituto, che assumerà la responsabilità completa della gestione dell'intero procedimento per la valutazione di base³⁰. Questo passaggio trascende il mero profilo organizzativo, dispiegando significative conseguenze sul piano sostanziale, considerato che il nuovo accertamento operato dall'INPS sarà basato sulla certificazione multidimensionale di cui all'art. 6, con conseguente superamento delle attuali logiche di certificazione meramente percentualistica.

Sicché il raccordo fra questa nuova certificazione e i requisiti per l'iscrizione agli elenchi *ex art.* 8 l. n. 68/1999 costituirà un nodo interpretativo e applicativo di grande rilievo, destinato a incidere concretamente sull'attuazione del collocamento mirato.

Sul piano della *progettazione individuale*, il d.lgs. n. 62/2024 riscopre e dà valore al progetto di vita già previsto dalla l. n. 328/2000³¹, delineandone il contenuto essenziale e gli obiettivi nonché identificando quale debba essere l'ambito di eventuali interventi e quali le risorse³². L'articolazione del progetto di vita nel d.lgs. n. 62/2024 introduce una nuova metodologia di intervento, personalizzata e partecipata, che si concretizza in una pianificazione integrata «nei diversi ambiti di vita, compresi quelli scolastici, della formazione superiore, abitativi, lavorativi e sociali» al fine di superare la frammentazione tipica del sistema precedente³³.

Sebbene il progetto non sia esclusivamente orientato alla dimensione lavorativa, potrà ricomprendere, d'intesa con la persona e i servizi competenti, interventi specificamente finalizzati all'inclusione lavorativa, quali misure di accompagnamento, percorsi formativi, accomodamenti ragionevoli, strumenti di sostegno personalizzati e atipici che si collocano al di fuori delle azioni esistenti (art.26)³⁴. D'altra parte, che anche questo sia un ambito sul quale il progetto di vita può intervenire risulta chiaro dalla stessa composizione dell'unità di valutazione multidimensionale di cui all'art. 24 che prevede, ove necessario, il coinvolgimento di «un rappresentante dei servizi per l'inserimento lavorativo delle persone con disabilità di cui all'articolo 6 della legge 12 marzo 1999, n. 68, nei casi di cui all'articolo 1, comma 1, della medesima legge» e, su richiesta della persona

³⁰Cfr. F. Alifano, M. Dalla Sega, M. De Falco, F. Di Gioia, T. Maini, *La nuova definizione della "condizione di disabilità": implicazioni e procedure ex D.lgs. n.62/2024*, in *Boll. Spec. Adapt*, 3 luglio 2024, 3, pp. 1 ss.

³¹ Di progetto di vita parlano anche le "Linee guida per l'integrazione scolastica degli alunni con disabilità" contenute nella nota MIUR prot. n. 4274 del 4 agosto 2009. Un ulteriore rinvio al «progetto di vita» è contenuto nel D.P.R del 12 ottobre 2017 "Adozione del secondo programma di azione biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità".

³² Cfr. F. Pacifico, *Accomodamenti ragionevoli per il lavoro delle persone con disabilità: innovazioni legislative e orientamenti giurisprudenziali*, in *DML*, 2024, 2, p.557.

³³ Sul tema cfr. S. Negri, E. Massagli, *Il progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato: nuove opportunità e persistenti limiti*, in *Professionalità studi*, 2024, 4, pp. 69 ss.

³⁴ Cfr. V. Falabella, M. P. Monaco, *Prima analisi del decreto legislativo 3 maggio 2024, n. 62 in materia di disabilità: una "rivoluzione copernicana"*, in *Bollettino Adapt*, 20 maggio 2024.

disabile, anche di «un rappresentante di associazione, fondazione, agenzia o altro ente con specifica competenza nella costruzione di progetti di vita anche del terzo settore».

Letto in collegamento con l'art. 2 della l. n. 68/1999, il progetto individuale potrebbe rappresentare, se adeguatamente valorizzato, uno strumento di rafforzamento della dimensione personalizzata dell'inserimento lavorativo. Resta da comprendere se il datore di lavoro possa essere coinvolto nella predisposizione del progetto di vita e, ove quest'ultimo preveda l'adozione di accomodamenti ragionevoli in ambito lavorativo, ne risulti vincolato.

Sul punto il d.lgs. n. 62/2024 non prevede un coinvolgimento diretto della parte datoriale nella predisposizione del progetto di vita; tuttavia, trattandosi di un istituto la cui attivazione è rimessa all'iniziativa della persona con disabilità che ricompre un ruolo attivo nella costruzione del proprio progetto di vita, a quest'ultima viene concessa dall'art. 22 la facoltà di farsi assistere da una persona che faciliti l'espressione delle sue scelte e l'acquisizione della piena comprensione delle misure e dei sostegni attivabili la quale diventa componente dell'unità di valutazione multidimensionale [art. 23, lett.c)].

Sulla base degli esiti della valutazione multidimensionale, i soggetti che hanno preso parte al relativo procedimento predispongono il progetto di vita che individua i sostegni, il *budget* di progetto e gli accomodamenti ragionevoli che garantiscono l'effettivo godimento dei diritti e delle libertà fondamentali.

Si potrebbe, perciò, ipotizzare che la persona con disabilità possa coinvolgere il proprio datore di lavoro, anche per il tramite del medico competente, nella predisposizione del progetto di vita affinché in quella sede vengano concordati con gli altri componenti dell'unità di valutazione gli accomodamenti (e i relativi costi) necessari per il suo valido inserimento lavorativo.

In alternativa la persona con disabilità può presentare una propria proposta di progetto di vita, sia in fase di richiesta del progetto, sia successivamente all'avvio del procedimento la cui adeguatezza viene verificata dall'unità di valutazione. In siffatte ipotesi il datore di lavoro potrebbe essere coinvolto dall'interessato prima della presentazione dell'istanza.

Il vantaggio per il datore di lavoro sarebbe quello di predeterminare a monte il perimetro dei suoi obblighi (oggi notevolmente rafforzati) nei confronti della persona con disabilità onde evitare un'eterodeterminazione *ex post* (da parte della magistratura) dei possibili accomodamenti ragionevoli. Per il soggetto disabile tale opzione interpretativa perseguirebbe il fine di realizzare il suo collocamento "mirato" direttamente concordato con il datore di lavoro e integrato nel contesto aziendale, ferma restando la possibilità di aggiornare il progetto di vita in caso di cambiamento di alcune condizioni o preve verifiche periodiche dei tempi e degli interventi precedentemente pianificati.

In conclusione, l'effettiva implementazione del d.lgs. n. 62/2024 comporterà una revisione sostanziale dei meccanismi di accesso e di valutazione nell'ambito del collocamento mirato, con l'obiettivo di superare definitivamente ogni residuo criterio selettivo rigido in favore di una valutazione personalizzata e dinamica dell'occupabilità e dei fattori che la condizionano³⁵. In attesa, tuttavia, della completa attuazione del d.lgs. n. 62/2024 permane nel nostro ordinamento

³⁵ Cfr. F. Masci, P.N.R.R., *delega al Governo in materia di disabilità e legge di bilancio 2022: per un paradigma di tutela costituzionale che garantisca la riduzione del "disability divide"*, in *Costituzionalismi.it*, 2021, pp. 107-108.

una nozione di disabilità di cui alla l. n. 68/1999 che trova applicazione a particolari categorie di persone con disabilità e una nozione di disabilità “ordinaria” che si applica a tutto il resto dei casi.

3. I soggetti obbligati e la flessibilità del collocamento mirato

La legge n. 68/1999 ha ridefinito in senso più ampio e articolato anche l'area soggettiva dell'obbligo di assunzione, riducendo (ovvero dimezzando) le quote di riserva e ampliando la platea dei datori di lavoro nell'intento di superare le rigidità e le disfunzioni che avevano segnato l'esperienza applicativa della disciplina precedente³⁶.

L'obbligo di assunzione non si configura come un vincolo assoluto e indifferenziato, ma si declina in termini proporzionati rispetto alla dimensione aziendale e alle caratteristiche organizzative dell'impresa, in modo da preservare un ragionevole equilibrio tra finalità solidaristiche e tutela della libertà di iniziativa economica, a salvaguardia della piccola imprenditorialità³⁷.

L'obbligo insorge, infatti, per i datori di lavoro pubblici e privati che occupano almeno quindici dipendenti, soglia oltre la quale la legge introduce una quota di riserva modulata: il 7% dei lavoratori occupati nelle aziende con oltre cinquanta dipendenti, ovvero un lavoratore nelle imprese con personale compreso fra quindici e trentacinque unità, e due per quelle tra trentasei e cinquanta. A questa quota si aggiunge, per i soli datori con più di cinquanta dipendenti, un ulteriore 1% riservato ai soggetti normodotati appartenenti alle categorie protette di cui all'art. 18 della legge (§ par.2).

L'estensione dell'obbligo di assunzione anche ai datori di lavoro con un organico compreso tra quindici e trentacinque dipendenti costituisce una delle innovazioni più rilevanti rispetto alla disciplina previgente. In origine, per questa fascia dimensionale, l'obbligo era subordinato alla realizzazione di una nuova assunzione³⁸, condizione che veniva tuttavia a configurarsi come aleatoria e potenzialmente dilatoria. Tale vincolo è stato definitivamente eliminato a decorrere dal 1° gennaio 2017, per effetto dell'art. 3, co. 1, del d.lgs. n. 151/2015, che ha abrogato l'art. 3, co. 2, della legge n. 68/1999³⁹. Da quel momento, l'obbligo è divenuto pienamente operativo anche per le imprese medio-piccole, senza più alcuna condizione legata alla dinamica occupazionale, superando così un meccanismo che rischiava di ritardare indefinitamente — o addirittura vanificare — l'effettiva attuazione dell'inclusione lavorativa⁴⁰.

Sebbene il principio di proporzionalità si presenti, almeno sul piano teorico, quale strumento idoneo a bilanciare le esigenze di inclusione con quelle di sostenibilità economico-organizzativa, l'individuazione concreta della base occupazionale su cui calcolare la quota di riserva si è rivelata, nella prassi applicativa, uno degli snodi più problematici dell'intero sistema, tanto da richiedere ripetuti interventi correttivi da parte del legislatore⁴¹.

³⁶ *Amplius* A. Riccardi, *Disabili e lavoro*, op. cit., p. 68.

³⁷ Cfr. M. Cinelli, *Profili del collocamento obbligatorio “riformato”*, op. cit., p. 13.

³⁸ Sul punto v. d.p.r. n. 333/2000; circ. MLPS 26 giugno 2000, n. 41. In dottrina cfr. D. Garofalo, *voce Disabili (lavoro dei)*, op. cit., pp. 785 ss.

³⁹ Sul punto cfr. Limena, *Il restyling della l. n. 68/1999 sul collocamento dei disabili*, op. cit., p. 435.

⁴⁰ Sul punto cfr. D. Garofalo, *Le modifiche alla l. n. 68/1999...*, op. cit., p. 33.

⁴¹ Il riferimento è anzitutto alla riforma operata della l. del 28 giugno 2012 n. 92 (art. 4, co. 27, lettera a), nella duplice direzione dell'ampliamento, da un lato, della platea dei soggetti da considerarsi ai fini del corretto computo, dall'altro, dell'esclusione di nuove tipologie di lavoratori, che sono andate ad aggiungersi alle categorie già in precedenza avulse dal predetto calcolo.

Non di rado, infatti, la composizione dell'organico aziendale viene strategicamente modulata al fine di incidere indirettamente sull'entità dell'obbligo, sfruttando le categorie di lavoratori escluse dal computo. A conferma di tale dinamica, è sufficiente consultare i dati contenuti nella Relazione al Parlamento 2024 sull'attuazione della legge n. 68/1999, che evidenziano un crescente scarto tra la forza lavoro effettivamente impiegata e quella rilevante ai fini del calcolo della quota d'obbligo.

L'art. 4, co. 1, l. n. 68/1999 come modificato dall'art. 4, co. 27, lett. a), della l. n. 92/2012, prevede che il computo debba includere tutti i lavoratori subordinati a tempo indeterminato. Tuttavia, da tale base vanno esclusi – oltre ai soggetti già collocati ai sensi della medesima legge⁴² – anche i lavoratori con contratto a tempo determinato di durata non superiore a sei mesi⁴³, i dirigenti, i soci di cooperative di produzione e lavoro, i lavoratori impiegati temporaneamente all'estero, quelli a domicilio, i lavoratori somministrati presso utilizzatori⁴⁴, i soggetti coinvolti in attività socialmente utili (oggi riferibili a quelle di pubblica utilità *ex art.* 26 del d.lgs. n. 150/2015), i lavoratori aderenti a programmi di emersione dal lavoro nero (art. 1, co. 4-*bis*, l. n. 383/2001), nonché i lavoratori ammessi al telelavoro (strutturato)⁴⁵.

Tra le questioni più controverse emerse in merito alla determinazione della base di computo v'è quella relativa agli apprendisti⁴⁶. Questi ultimi, infatti, non figurano espressamente tra le categorie escluse ai sensi dell'art. 4, co. 1, l. n. 68/1999, ma sono qualificati come non computabili dall'art. 3, co. 1, del regolamento attuativo (d.p.r. n. 333/2000). Né l'inserimento di una clausola di salvaguardia nello stesso art. 4, che fa salve le esclusioni previste da normative settoriali, né i chiarimenti ministeriali sono stati sufficienti a dirimere la questione⁴⁷. Sul punto è, infine, intervenuta la Corte di cassazione che ha accolto l'impostazione – minoritaria in dottrina – che ritiene gli apprendisti soggetti computabili ai fini della determinazione della quota d'obbligo,

⁴² Cfr. G. Pera, *Disabili (diritto al lavoro dei) (voce)*, op. cit., p. 6 osserva che «non si tiene conto, ragionevolmente, degli invalidi assunti per precetto di legge: sarebbe assurdo che gli invalidi concorressero a produrre invalidi ulteriori».

⁴³ Per i datori di lavoro pubblici o privati che svolgono attività di carattere stagionale, il periodo di durata del contratto a tempo determinato si calcola sulla base delle corrispondenti giornate lavorative effettivamente prestate nell'arco dell'anno solare, anche non continuative (art. 3, co. 6, d.p.r. n. 333/2000 e circ. MLPS 17 gennaio 2000, n. 4). L'INL, con la nota 6 marzo 2018, n. 43, in ordine ai criteri di computo dei lavoratori stagionali ai fini della l. n. 68/1999, ritiene che si debba tenere conto delle giornate di lavoro effettivamente prestate nell'arco dell'anno solare, anche se non continuative e che il limite semestrale per gli operai agricoli, possa arrivare fino al limite delle 180 giornate di lavoro annue.

⁴⁴ L'art. 34, co.3, d.lgs. 81/2015 prevede che in caso di somministrazione di lavoratori disabili per missioni di durata non inferiore a dodici mesi, il lavoratore somministrato sia computato nella quota di cui all'art. 3 l. n. 68/1999, in capo all'utilizzatore. Sul punto cfr. V. Fili, A. Riccardi, *La somministrazione di lavoro*, in E. Ghera, D. Garofalo (a cura di), *Contratti di lavoro, mansioni e misure di conciliazione vita-lavoro nel Job Act 2*, Cacucci, 2015, pp. 293 ss.

⁴⁵ L'art. 27 d.lgs. n. 80/2015 sancisce l'esclusione dei «lavoratori ammessi al telelavoro dal computo dei limiti numerici previsti da leggi e contratti collettivi per l'applicazione di particolari normative ed istituti». L'esclusione presuppone che i lavoratori siano ammessi al telelavoro per l'intero orario; pertanto, se siano ammessi al telelavoro solo parzialmente, sono esclusi in proporzione all'orario di lavoro svolto in telelavoro, rapportato al tempo pieno (nota MLPS 17 febbraio 2016, n. 970). Con successivo interpello MLPS 9 giugno 2021, n. 3 si è ritenuto che, in assenza di un'espressa previsione di legge, i lavoratori agili non possano essere esclusi dal computo per la determinazione della quota di riserva.

⁴⁶ Cfr. M. Biagi, *Disabili e diritto del lavoro*, in *GLav.*, 1999, 9, pp. 12 ss.; A. Tursi, *La nuova disciplina del rapporto di lavoro dei disabili*, in *RGL*, 1999, I, p. 727; L. Fantini, *Art. 4, Criteri di computo della quota di riserva*, in G. Santoro Passarelli, P. Lambertucci (a cura di), op. cit., pp. 1372 ss.

⁴⁷ Cfr. G. Canavesi, *Assunzioni obbligatorie, voce per Diritto on-line*, Istituto dell'Enciclopedia Italiana Treccani, 2014, www.treccani.it.

valorizzando il carattere tassativo dell'elenco delle esclusioni contenuto nell'art. 4 e rilevando l'assenza, al suo interno, di un'esplicita menzione degli apprendisti⁴⁸.

Quanto ai lavoratori a tempo parziale, essi si computano in proporzione all'orario svolto, rapportato al tempo pieno, mentre i lavoratori intermittenti sono computati nell'organico dell'impresa in proporzione all'orario di lavoro effettivamente svolto nell'arco di ciascuno semestre

Incide sulla base di calcolo della quota d'obbligo anche la disciplina relativa alla computabilità degli *invalidi interni* ovvero di coloro invalidatisi in costanza di rapporto o, dopo la modifica apportata dall'art. 4 d.lgs. n. 151/2015, degli invalidi già tali prima della costituzione del rapporto, ma assunti non per il tramite del collocamento mirato.

I primi sono computabili solo se la riduzione della capacità lavorativa è superiore al sessanta per cento in conseguenza di malattia o infortunio oppure quando sono divenuti inabili non per inadempimento datoriale in materia di sicurezza, accertato in sede giurisdizionale⁴⁹.

I lavoratori già disabili al momento dell'assunzione, invece, sono computati purché la riduzione della loro capacità lavorativa sia pari o superiore al 60%, a seguito di visita di accertamento dello stato invalidante, o siano presenti minorazioni ascritte dalla I alla VI categoria di cui alle tabelle annesse al d.p.r. n. 915/1978, o infine siano persone con disabilità intellettiva e psichica con riduzione della capacità lavorativa superiore al 45% accertata dagli organi competenti⁵⁰.

La finalità sottesa a tali previsioni è quella di promuovere la continuità occupazionale delle persone con disabilità, valorizzando la permanenza nel lavoro anche in caso di sopravvenuta condizione invalidante o di aggravamento di una disabilità preesistente⁵¹. Si tratta, in effetti, di un correttivo sistemico che affianca all'obbligo di assunzione una parallela responsabilità di mantenimento del rapporto, contribuendo a una lettura evolutiva e integrata della funzione del collocamento mirato⁵². In questa prospettiva, il computo degli invalidi interni assume una funzione non meramente compensativa ma strutturale, giacché opera come strumento di

⁴⁸ V. Cass. 4 febbraio 2016, n. 2210 in *RGL*, 2016, 3, pp. 556 ss. con nota di M.G. Militello, *Licenziamento del lavoratore disabile e quota di riserva*. Secondo la Suprema Corte «il regime delle esclusioni dal computo dell'organico aziendale non può che avere carattere tassativo e, avendo la legge del 1999, stabilito quali fossero i lavoratori da escludere, gli apprendisti non possono essere esclusi in quanto non nominati espressamente». Sul punto cfr. A. Riccardi, *Disabili e lavoro*, op. cit., pp. 79-80.

⁴⁹ A fare chiarezza sulla norma sono intervenute le disposizioni del regolamento di esecuzione (art. 3, co. 2 e 3, d.p.r. n. 333/2000) secondo cui ai fini della computabilità nella quota di assunzioni obbligatorie, se l'invalidità sopravvenuta ha un'origine non professionale la soglia richiesta è del 60%; qualora invece la disabilità conseguita successivamente alla costituzione del rapporto derivi da infortunio sul lavoro o malattia professionale, la soglia è pari al 33% e sempre a condizione che gli eventi lesivi non siano derivati da inadempimenti datoriali alle norme di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro.

⁵⁰ A tal proposito il MLPS con nota 17 febbraio 2016, n. 970 ha precisato che la computabilità del lavoratore è subordinata: 1. alla dimostrazione, mediante idonea documentazione medica, che, anteriormente alla costituzione del rapporto, il lavoratore si trovava in condizioni di riduzione della capacità lavorativa superiore al 60 per cento ovvero di minorazioni ascritte dalla prima alla sesta categoria di cui alle tabelle annesse al testo unico delle norme in materia di pensioni di guerra ovvero di riduzione della capacità lavorativa superiore al 45 per cento per le persone con disabilità intellettiva e psichica; 2. all'assunzione del lavoratore al di fuori delle procedure che regolano il collocamento obbligatorio; 3. all'idoneità del lavoratore con disabilità a continuare a svolgere le mansioni cui è adibito. Sarà cura del datore di lavoro, previo consenso del lavoratore interessato, richiedere la visita per l'accertamento della compatibilità delle mansioni cui è adibito.

⁵¹ Secondo F. Limena, *Il restyling della l. n. 68/1999 sul collocamento dei disabili*, op. cit., p. 436, attraverso questa possibilità di computo si elimina la stortura applicativa che portava in precedenza i soggetti obbligati a «interrompere i rapporti di lavoro già in essere con lavoratori disabili, a solo scopo di riassunzione, col fine quindi del loro computo in quote di riserva».

⁵² Cfr. F. Limena, *Collocamento dei disabili di nuovo "sotto i ferri": il d.lgs. n. 185/2016*, in *LG*, 2017, 5, pp. 119 ss.

razionalizzazione del vincolo occupazionale secondo un paradigma non più esclusivamente impositivo, bensì fondato su una responsabilità condivisa tra datore di lavoro e sistema pubblico.

Al contempo, a temperare la rigidità degli obblighi legislativi concorre un sistema composito di strumenti — in parte già presenti nella l. n. 482/1968 e successivamente rielaborati, in parte introdotti *ex novo* dalla l. n. 68/1999 — pensato per contrastare derive elusive e distorsioni applicative emerse in passato. Questo assetto rappresenta uno degli elementi qualificanti della flessibilità propria del collocamento mirato, che consente un'adeguata modulazione degli obblighi in funzione delle caratteristiche del datore di lavoro e del contesto organizzativo in cui opera, rappresentando un ulteriore tassello nella mediazione tra doveri di solidarietà sociale verso i soggetti svantaggiati e libertà di iniziativa economica privata⁵³.

Il primo istituto che rileva a tal fine è quello delle *esclusioni* dagli obblighi assunzionali di alcune categorie di datori di lavoro⁵⁴ o di specifiche attività, in ragione della peculiare natura delle lavorazioni o delle condizioni organizzative che renderebbero impraticabile un'effettiva integrazione lavorativa dei soggetti tutelati⁵⁵.

Accanto alle esclusioni, la normativa (artt. 3, co. 5, l. n. 68/1999 e 4 del d.p.r. n. 333/2000) contempla l'ipotesi di *sospensione* temporanea degli obblighi di assunzione nei confronti delle imprese che versino in situazioni di eccedenza di personale, che *ex se* sono incompatibili con l'assunzione di ulteriori lavoratori in adempimento delle prescrizioni in materia⁵⁶. In tale prospettiva, è prevista la sospensione degli obblighi nei casi di ricorso alla CIGS⁵⁷, per tutta la durata dell'ammortizzatore sociale, relativamente all'ambito provinciale sul quale insiste l'unità produttiva interessata e con una modulazione proporzionale all'effettiva riduzione dell'attività lavorativa⁵⁸.

⁵³ In questo senso A. Riccardi, *Disabili e lavoro*, op. cit., p. 85. *Contra*, S. Giubboni, *Esclusioni, esoneri parziali, compensazioni territoriali*, in M. Cinelli, P. Sandulli (a cura di), op. cit., p. 274.

⁵⁴ In tale ipotesi rientrano: i partiti politici, le organizzazioni sindacali e le organizzazioni che senza scopo di lucro operano nel campo della solidarietà sociale, dell'assistenza e della riabilitazione, circoscrivendosi il computo della quota d'obbligo al personale tecnico-esecutivo e svolgente funzioni amministrative; ancora, i servizi di polizia e della protezione civile, circoscrivendosi anche in questo caso il computo ai servizi amministrativi (v. nota congiunta MLPS – ANPAL 23 gennaio 2017, n. 454). Sul punto cfr. L. Nogler, *Quote di riserva, soglie occupazionali e relativi criteri di computo*, in M. Cinelli, P. Sandulli (a cura di), op. cit., 2000, p. 238; S. Giubboni, *Esclusioni, esoneri parziali, compensazioni territoriali*, op. cit., p. 276. Gli istituti di vigilanza privata, inizialmente ricompresi con nota MLPS 20 luglio 2001, prot. n. 1238/M20, sono stati esclusi da Cass. 23 maggio 2017, n. 12911 (prima v. Trib. Milano, sez. lav., 19 maggio 2015), non essendo estensibile ad essi in via analogica la norma speciale riguardante i servizi di polizia. Critico su tale pronuncia D. Garofalo, *Istituti di vigilanza e collocamento dei disabili*, in *LG*, 2017, 12, pp. 1105 ss.

⁵⁵ In tale ipotesi rientrano: il trasporto aereo, marittimo e terrestre, per quanto concerne il personale viaggiante e navigante; gli impianti a fune, in relazione al personale adibito alle aree operative di esercizio e regolarità dell'attività di trasporto; il settore edile, per quanto concerne il personale di cantiere e gli addetti al trasporto del settore, ricomprendendosi tra il personale di cantiere anche quello direttamente operante nei montaggi industriali o impiantistici e nelle relative opere di manutenzione svolte in cantiere; il settore dell'autotrasporto, per quanto concerne il personale viaggiante.

⁵⁶ Cfr. S. Renga, *La sospensione dell'obbligo di assunzione obbligatoria*, in M. Cinelli, P. Sandulli (a cura di), op. cit., pp. 265 ss.

⁵⁷ L'applicazione dell'istituto è stata, col tempo, estesa anche ad altre fattispecie considerate assimilabili a quelle previste dalla legge: ricorso al fondo di solidarietà del settore del credito e del credito cooperativo di cui all'art. 2, co. 28, l. n. 662/1996, (risposte ad interpellazioni MLPS n. 38/2008 e n. 44/2009); di imprese che assumono soggetti percettori di sostegno al reddito (circolare MLPS n. 2/2010); di ricorso al trattamento di integrazione salariale in deroga (interpello MLPS n. 10/2012); di ricorso al contratto di solidarietà *ex art.* 5 l. n. 236/1993 (risposta ad interpello MLPS n. 10/2012) e, da ultimo, nelle ipotesi in cui il datore di lavoro sottoscrive accordi e attiva le procedure di incentivo all'esodo previste dall'art. 4, co. da 1 a 7-ter, l. n. 92/2012 (circolare MLPS n. 22/2014).

⁵⁸ Cfr. A. Maresca, *Rapporto di lavoro dei disabili e assetto dell'impresa*, in *ADL*, 1999, 3, p. 671.

Tale disciplina va oggi letta anche alla luce della riforma degli ammortizzatori sociali contenuta nel d.lgs. n. 148/2015 come modificata dalla legge di bilancio 2022 (l. n. 234/2021) che ha ridefinito i requisiti di accesso alla CIGS (art. 21) e ne ha ulteriormente ampliato il perimetro, tanto oggettivo quanto soggettivo, nell'ottica di una progressiva universalizzazione delle tutele⁵⁹.

Più incisivo è il regime applicabile in caso di procedura di riduzione del personale disciplinata dagli artt. 4 e 24 della l. n. 223/1991. In tal caso, la sospensione, a differenza di ciò che succede per gli ammortizzatori sociali, non è soltanto in ambito provinciale nell'unità produttiva interessata ma, se l'azienda possiede più articolazioni sul territorio nazionale, la sospensione che è totale e non in proporzione rispetto ai lavoratori interessati, riguarda l'impresa nel suo complesso. Se al termine della procedura si registrano almeno cinque licenziamenti, l'avviamento dei lavoratori disabili resta sospeso fino a quando viene meno il suo diritto di precedenza alla riassunzione oggi regolato dall'art. 15, co. 6, l. n. 264/1949, per effetto dell'abrogazione dell'art. 8 l. n. 223/1991 ad opera della l. n. 92/2012⁶⁰.

In quest'ipotesi è ben possibile che l'attivazione di una procedura di licenziamento collettivo che riguardi solo un'unità produttiva possa "congelare" l'intero obbligo assunzionale del datore di lavoro.

Un ulteriore strumento di modulazione *ex lege* dell'obbligo di assunzione è rappresentato dall'*esonero parziale* disciplinato dall'art. 5, co. 3, della l. n. 68/1999, il quale consente — al ricorrere di peculiari condizioni inerenti all'attività produttiva⁶¹ — un adempimento alternativo mediante la corresponsione di un contributo economico⁶². Rispetto alla normativa precedente, fortemente esposta a utilizzi distorsivi, il legislatore del 1999 ha ristretto significativamente l'ambito applicativo dell'istituto, superando quelle prassi che permettevano di eludere l'obbligo riferito alle persone con disabilità mediante l'assunzione di soggetti normodotati appartenenti a categorie protette.

Nella configurazione attuale, l'esonero non si traduce più in un meccanismo sostitutivo, ma attribuisce ai datori di lavoro privati e agli enti pubblici economici — con esclusione delle pubbliche amministrazioni, per le quali il legislatore ha ritenuto incompatibile sia l'onerosità sia i presupposti applicativi dell'istituto — la facoltà di versare al Fondo regionale per l'occupazione dei disabili un contributo finanziario calcolato su base giornaliera, in una logica di compensazione solidaristica⁶³. Il datore di lavoro, pur non potendo procedere all'assunzione diretta, partecipa così al finanziamento delle politiche attive per l'inclusione lavorativa, contribuendo a un sistema

⁵⁹ Con circolare MLPS 21 dicembre 2020, n. 19, durante la pandemia da COVID-19, è stata riconosciuta la possibilità di applicare l'istituto della sospensione dagli obblighi di assunzione, per le imprese che fruiscono della cassa integrazione ordinaria, della cassa integrazione in deroga, del fondo integrazione salariale o dei fondi di solidarietà bilaterale, in conseguenza dell'emergenza legata alla pandemia. Precisamente, il Dicastero del lavoro ha ritenuto che debba essere comunque consentito di valutare, in un momento di crisi economica, gli strumenti opportuni per le aziende in CIGO, che non siano nelle condizioni di adempiere all'obbligo, considerato che non sarebbe giustificata una disparità di trattamento tra le imprese che fruiscono della cassa integrazione in deroga a causa dell'emergenza da COVID-19 e quelle che fruiscono della cassa integrazione ordinaria a causa della medesima emergenza. In entrambe le ipotesi, infatti, il Ministero ha ritenuto che il ricorso a dette procedure denoti una situazione di crisi che potrebbe rendere difficoltoso all'azienda l'adempimento degli obblighi di assunzione e, pertanto, che la sospensione di tali obblighi sia rispondente alla ratio della norma.

⁶⁰ Cfr. S. Renga, *La sospensione dell'obbligo di assunzione obbligatoria*, op. cit., p. 270.

⁶¹ Il d.m. MLPS 7 luglio 2000, n. 357 regola i procedimenti di autorizzazione all'esonero parziale dall'obbligo di assumere l'intera percentuale di persone con disabilità ed i criteri e le modalità per la loro concessione.

⁶² *Amplius* D. Garofalo, *voce Disabili (lavoro dei)*, op. cit., p. 803.

⁶³ Il d.m. MLPS 30 settembre 2021, n. 193 ha aggiornato a decorrere dal 1° gennaio 2022 l'importo del contributo esonerativo portandolo da € 30,64 ad € 39,21 per ogni giorno lavorativo e per ciascun lavoratore con disabilità non occupato.

di compensazione che, se efficacemente implementato, rafforza l'effettività degli obiettivi di integrazione occupazionale perseguiti dalla legge⁶⁴.

Proprio su questo piano si concentrano, però, le principali criticità. Una parte della dottrina ha evidenziato il rischio che l'istituto possa degenerare in una surrettizia monetizzazione dell'obbligo occupazionale, minandone la funzione sostanziale⁶⁵. Per contro, la rilevanza dell'onere economico richiesto e la sua destinazione vincolata al rafforzamento dei servizi e dei programmi regionali costituiscono elementi che, almeno in astratto, dovrebbero preservare la coerenza sistemica dell'esonero con i principi che informano la l. n. 68/1999⁶⁶.

La tenuta di tale equilibrio dipende, in ultima analisi, dalla capacità del sistema pubblico di assicurare che le risorse confluite nel Fondo si traducano in effettive opportunità occupazionali per i destinatari della tutela.

Un'ulteriore ipotesi di esonero è prevista per i datori di lavoro privati e per gli enti pubblici economici che impiegano lavoratori in attività ad elevato rischio, individuate sulla base di un tasso di premio INAIL pari o superiore al 60 per mille (art. 5, co. 3-*bis*, introdotto dall'art. 5, comma 1, d.lgs. n. 151/2015). In tale ipotesi, la ricorrenza dei presupposti legittimanti l'esonero è presunta *ex lege*, e l'attivazione dell'istituto avviene mediante autocertificazione del datore di lavoro⁶⁷.

Se, da un lato, tale disciplina risponde all'esigenza di semplificare gli adempimenti procedurali e al contempo di garantire livelli adeguati di tutela della sicurezza nei contesti produttivi più esposti, dall'altro lato essa accentua la necessità di un sistema di verifica *ex post* efficace e trasparente. In assenza di controlli sostanziali, infatti, si rischia che l'istituto venga strumentalizzato in chiave meramente formale, svuotandone la *ratio* compensativa sottesa.

Trattasi, in ogni caso, di un istituto connotato da elementi di parzialità, temporaneità e discrezionalità, caratteristiche puntualmente declinate nel regolamento attuativo di cui al d.m. 7 luglio 2000, n. 357. L'intento è chiaramente quello di circoscrivere l'ambito applicativo dell'istituto e di assicurare un vaglio rigoroso delle condizioni legittimanti, pur se la discrezionalità che inevitabilmente connota la valutazione delle "speciali condizioni dell'attività" per la concessione dell'esonero mantiene aperto un margine di incertezza applicativa, suscettibile di tradursi in prassi disomogenee e in spazi potenziali di elusione.

A fronte delle criticità appena evidenziate, non sorprende che la disciplina dell'esonero abbia subito un progressivo affinamento, sia sotto il profilo della procedura amministrativa sia in relazione ai meccanismi di controllo, con l'introduzione di strumenti volti a prevenire abusi e garantire la trasparenza del sistema⁶⁸. L'assegnazione alle Regioni di un ruolo regolativo nella gestione dei contributi conferma, poi, l'intento di radicare il funzionamento dell'istituto in una

⁶⁴ Cfr. M. Cinelli, *Profili del collocamento obbligatorio "riformato"*, op. cit., 2000, p. 14.

⁶⁵ Cfr. P. Bozzao, *Il collocamento mirato e le relative convenzioni*, in M. Cinelli, P. Sandulli (a cura di), op. cit., p. 199.

⁶⁶ Cfr. A. Maresca, *Rapporto di lavoro dei disabili e assetto dell'impresa*, op. cit., p. 36; A. Riccardi, *Disabili e lavoro*, op. cit., p. 94.

⁶⁷ Per le modalità di versamento del contributo esonerativo v. d.m. MLPS dell'11 giugno 2024, che abroga e sostituisce il d.m. MLPS del 10 marzo 2016, a decorrere dal 1° ottobre 2024. V. anche nota MLPS 10 ottobre 2024, n. 15466. Sul punto cfr. D. Garofalo, *Le modifiche alla l. n. 68/1999...*, op. cit., p. 25.

⁶⁸ V. art. 5, co. 8-*quinquies*, l. n. 68/1999 introdotto dall'art. 4, co. 27, lett. c), l. n. 92/2012; v. art. 6, co. 1, l. n. 68/1999 modificato dall'art. 4, co. 27, lett. d), l. n. 92/2012 che prevede l'obbligo di comunicare «anche in via telematica, con cadenza almeno mensile, alla competente Direzione territoriale del lavoro [...] il ricorso agli esoneri, ai fini della attivazione degli eventuali accertamenti».

governance multilivello, in grado di raccordare le esigenze del tessuto produttivo locale con gli obiettivi generali di inclusione sociale.

Rimane, tuttavia, aperto il dibattito sull'efficacia deterrente di tale misura che dovrebbe essere interpretata in senso rigoroso e non come strumento generalizzato di alleggerimento dell'obbligo. In tal senso, l'ultima Relazione al Parlamento del 2024 evidenzia come il ricorso all'esonero resti ancora eccessivamente diffuso, richiamando la necessità di una maggiore attenzione nell'applicazione del meccanismo⁶⁹.

Infine, merita attenzione la previsione della cosiddetta *compensazione* territoriale, disciplinata dall'art. 5, co. 8, che consente ai datori di lavoro con più unità produttive di adempiere agli obblighi assunzionali in modo flessibile, distribuendo in maniera non uniforme le assunzioni tra le diverse sedi. Tale facoltà, estesa nel 2015 anche ai datori di lavoro pubblici, seppur entro i limiti geografici regionali⁷⁰, risponde ad esigenze organizzative delle imprese complesse. Tuttavia, tale facoltà rischia di favorire, in taluni contesti, una concentrazione "difensiva" delle assunzioni obbligatorie in sedi marginali o comunque non strategiche.

4. Il collocamento "mirato": competenze, procedure, strumenti e controllo

4.1. *Governance* e procedure

L'art. 2 della l. n. 68/1999, nel definire la nozione di collocamento mirato, non si è limitato a delineare i nuovi obiettivi dell'obbligo di assunzione a carico del datore di lavoro, ma ha inteso altresì configurare un modello di *governance* del mercato del lavoro per le persone con disabilità articolato su due livelli distinti: da una parte, l'autorità e l'imparzialità dei servizi pubblici per il lavoro; dall'altra, la flessibilità e la discrezionalità della rete di soggetti coinvolti nell'inserimento lavorativo attraverso specifiche convenzioni (*infra*)⁷¹.

L'architettura istituzionale delle competenze pubbliche in materia di collocamento mirato riflette la tensione – ancora irrisolta – tra l'esigenza di specializzazione delle politiche rivolte all'inclusione lavorativa delle persone con disabilità e il disegno di una *governance* unitaria delle politiche attive del lavoro.

Fin dall'introduzione della l. n. 68/1999, il legislatore ha configurato un modello in cui la gestione del collocamento dei disabili è stata affidata ai centri per l'impiego, considerati all'epoca articolazioni delle Province ai sensi del d.lgs. n. 469/1997⁷², in stretta sinergia con i servizi sociali, sanitari, educativi e formativi presenti sul territorio, ciascuno operante entro le proprie

⁶⁹ La XI^a Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione, cit. evidenzia che nel 2021 sono state concesse 3.072 autorizzazioni di esonero parziale, per un numero di persone con disabilità interessate pari a 13009, in lieve diminuzione rispetto al 2020 dove le persone con disabilità interessate erano più numerose di quasi 4mila unità. Inoltre, considerando la distribuzione percentuale delle macroaree geografiche rispetto al totale nazionale, è nel Nord-Ovest d'Italia che si ritrovano le percentuali più elevate di posizioni interessate da tali esoneri che nel 2020 sono circa il 45% del totale mentre nell'annualità successiva ne raggiungono il 55%.

⁷⁰ Sul punto cfr. D. Garofalo, *Le modifiche alla l. n. 68/1999...*, op. cit., p. 24.

⁷¹ Sul tema cfr. M.D. Ferrara, *L'avviamento al lavoro dei disabili: verso il collocamento mirato "personalizzato" e la soluzione ragionevole "a responsabilità condivisa"?*, in *VTDL*, 2020, 4, pp. 923 ss.

⁷² Cfr. D. Garofalo, *Disabili e Regioni*, in C. La Macchia (a cura di), op. cit., pp. 225.

competenze specifiche⁷³. Questo assetto ha imposto, di fatto, un coordinamento con le diverse strutture regionali, chiamate a esercitare eventuali ulteriori e peculiari funzioni riconosciute dalle normative regionali⁷⁴. Tale organizzazione, improntata a una logica di decentramento, è rimasta sostanzialmente invariata fino alla riforma introdotta dal d.lgs. n. 150/2015 che, nel ridefinire il quadro complessivo delle politiche attive, ha abrogato integralmente il d.lgs. n. 469/1997, riattribuendo alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano – e per delega ai centri per l'impiego – le funzioni di programmazione e gestione, inclusi i servizi di collocamento delle persone con disabilità, a cui si applicano le (nuove) disposizioni sui servizi per l'impiego, nella misura in cui risultano compatibili [artt. 11, co. 1, lett. d), e 18, co. 3, d.lgs. n. 150/2015]⁷⁵.

In questo scenario multilivello, il d.lgs. n. 151/2015 ha svolto una funzione di rafforzamento e razionalizzazione del sistema⁷⁶. L'art. 1 del decreto, rubricato "Collocamento mirato", ribadisce la necessità di distinguere il collocamento delle persone con disabilità dalla generalità dei servizi per l'impiego, attribuendo ai "servizi per il collocamento mirato", nel cui ambito territoriale ricade la residenza del soggetto disabile, la gestione degli elenchi e l'attività di avviamento obbligatorio⁷⁷. Si conferma, inoltre, nell'ambito di questi servizi, la presenza di un comitato tecnico composto da funzionari dei servizi medesimi e da esperti del settore sociale e medico-legale, con particolari competenze in tema di disabilità e con compiti di valutazione delle capacità lavorative, di definizione degli strumenti e delle prestazioni atti all'inserimento e di predisposizione dei controlli periodici sulla permanenza delle condizioni di disabilità [art. 8, co. 1-*bis*, d.lgs. n. 68/1999, come modificato dall'art. 7, co. 1, lett. a), d.lgs. n. 151/2015]. In parallelo, le commissioni mediche (di cui all'art. 1, co. 4-6, l. n.68/1999) accertano, in una fase antecedente, la condizione di disabilità ai fini dell'accesso al sistema. Tale valutazione consente al centro per l'impiego di poter inserire il soggetto nell'apposito elenco costituito da un'unica graduatoria sulla base dei criteri definiti dalle Regioni, le quali dovranno tenere conto nell'attribuzione dei punteggi con priorità degli elementi indicati dall'art. 9, co. 3, d.p.r. n. 333/2000, quali l'anzianità di iscrizione negli elenchi del collocamento obbligatorio, condizioni economiche del soggetto, carico familiare, difficoltà di spostamento.

Questo doppio livello di accertamento ha spesso generato sovrapposizioni e rallentamenti, che sono ora oggetto di riforma ad opera del d.lgs. n. 62/2024, che come già detto, ha avviato di revisione delle procedure di valutazione della condizione di disabilità, con l'obiettivo, ancora in fase di attuazione, di giungere a un accertamento unitario e multidimensionale affidato interamente all'INPS, coerentemente con l'impostazione bio-psico-sociale della Convenzione ONU del 2006.

A livello procedurale, invece, la l. n. 68/1999 conserva una struttura fortemente vincolistica e amministrativa che coinvolge, con diversi obblighi e adempimenti, sia i datori di lavoro che le persone con disabilità.

L'accesso al sistema non è automatico, ma per essere inseriti negli elenchi del collocamento mirato, è necessario che il soggetto disabile, in possesso dei requisiti di cui all'art. 1, co. 1, l. n. 68/1999 (*supra*) manifesti espressamente la propria volontà di attivarsi per la ricerca di

⁷³ Cfr. A. Avio, *Disabilità e avviamento al lavoro*, in LD, 2008, 3, p. 497.

⁷⁴ Cfr. E. Ales, *Il servizio del "collocamento obbligatorio"*, in M. Cinelli, P. Sandulli (cura di), op. cit., pp. 292 ss.

⁷⁵ Cfr. E. Gragnoli, *Il collocamento obbligatorio e le politiche attive*, in RGL, 2016, 1, pp. 362 ss..

⁷⁶ Cfr. D. Garofalo, *Le modifiche alla l. n. 68/1999...*, op. cit., pp. 23-46;

⁷⁷ Cfr. D. Garofalo, *La tutela del lavoratore disabile nel prima degli accomodamenti ragionevoli*, op. cit., p. 23.

un'occupazione, iscrivendosi presso i centri per l'impiego e dichiarando la propria immediata disponibilità al lavoro e alla partecipazione a misure di politica attiva⁷⁸. Questo approccio, anch'esso rafforzato dal d.lgs. n. 150/2015 attraverso l'introduzione del Patto di servizio personalizzato, si fonda sull'idea che la persona disabile non sia un soggetto passivo del collocamento, ma debba assumere un ruolo attivo nel proprio percorso di inserimento lavorativo⁷⁹.

Quanto ai datori di lavoro, l'obbligo di assunzione comporta l'invio di una richiesta di avviamento entro 60 giorni dal raggiungimento della soglia dimensionale. La richiesta di avviamento può considerarsi presentata anche solo attraverso la trasmissione del prospetto informativo di cui all'art. 9, co. 6 (*infra*), determinando una sorta di commistione tra i due atti, che, in linea teorica, rappresentano documenti diversi con contenuti e finalità differenti, l'uno che consiste in un vero e proprio atto di impulso e condizione necessaria per l'invio dei lavoratori disabili da parte degli uffici competenti e l'altro di carattere meramente ricognitivo e dichiarativo⁸⁰. Una sovrapposizione che, tuttavia, rimane residuale posto che il prospetto vale anche come richiesta di avviamento solo nel caso in cui questa non sia stata autonomamente e tempestivamente presentata⁸¹.

Sul piano sostanziale, il d.lgs. n. 151/2015 ha generalizzato la c.d. richiesta nominativa dei lavoratori da assumere per tutti i datori di lavoro privati e per gli enti pubblici economici, sia in caso di avviamento c.d. ordinario sia mediante convenzione, con la precisazione che, a discrezione del datore di lavoro, può essere preventivamente richiesto agli uffici competenti di effettuare una preselezione delle persone con disabilità iscritte in graduatoria che aderiscono alla specifica occasione di lavoro sulla base delle qualifiche possedute e secondo modalità concordate tra gli uffici e il datore di lavoro, al fine di consentire una migliore selezione della persona più adatta all'assunzione. Una volta che il datore di lavoro ha presentato una richiesta di avviamento nominativa nel termine di legge, il servizio, nel successivo termine di trenta giorni, deve verificare la sussistenza delle condizioni che consentano l'avviamento medesimo con particolare attenzione al profilo della compatibilità delle mansioni assegnate con le risultanze della diagnosi funzionale e della valutazione bio-psico-sociale della persona con disabilità⁸².

⁷⁸ La circolare MLPS n. 34/2015 esplicita che si dovrà tener conto di quanto annotato nella scheda dal Comitato tecnico in merito alle capacità lavorative, alle abilità, alle competenze e alle inclinazioni, nonché alla natura e al grado della disabilità nelle fasi di individuazione del profilo personale di occupabilità, della definizione degli atti di ricerca attiva e delle tempistiche, della frequenza ordinaria di contatti con il responsabile, dell'accettazione di congrue offerte di lavoro.

⁷⁹ Cfr. S. Renga, *Le sanzioni a carico del disabile che rifiuta il lavoro*, in M. Cinelli, P. Sandulli P. (a cura di), op. cit., pp. 353 ss.. La sanzione di cui all'art. 10, co. 6, l. n. 68/1999, che prevede la decadenza dal diritto all'indennità di disoccupazione e la cancellazione dalle liste del collocamento per 6 mesi, qualora il lavoratore, per due volte consecutive e senza giustificato motivo, non risponda alla convocazione o rifiuti il posto di lavoro offertogli e compatibile con le proprie capacità e qualifiche, è stata di recente modificata in via indiretta in senso più favorevole per il lavoratore, in quanto, trovando applicazione i commi 7, 8 e 9 dell'art. 21 d.lgs. n. 150/2015, così come precisato dalla Circolare ministeriale n. 34/2015, cit., la decadenza è disposta per soli 2 mesi e solo qualora il lavoratore non risponda alla convocazione per almeno 3 volte.

⁸⁰ Cfr. F. Limena, *L'accesso al lavoro dei disabili*, op. cit., p. 58.

⁸¹ Cfr. F. Limena, *Il collocamento mirato dei soggetti disabili*, in C. Cester (a cura di), *Il rapporto di lavoro subordinato: costituzione e svolgimento*, in F. Carinci (diretto da), *Diritto del lavoro*, Utet, 2007, II, p. 255; Secondo S. Ciucciovino, *Norme per il diritto al lavoro dei disabili (l. 12 marzo 1999, n. 68), Art. 9. Richiesta di avviamento*, in *NLCC*, 2000, p. 1406, l'invio di una distinta richiesta deve considerarsi comunque la soluzione ottimale, posto che questa ha un contenuto parzialmente diverso dal prospetto informativo, essendovi specificata la qualifica del lavoratore da assumere, ciò che sarebbe maggiormente funzionale al sistema del collocamento mirato.

⁸² In questi termini cfr. Linee guida in materia di collocamento mirato delle persone con disabilità contenute nel d.m. 11 marzo 2022, n. 43.

Tale opzione, se da un lato risponde all'esigenza di favorire un *matching* più efficiente tra domanda e offerta in aderenza allo spirito del collocamento mirato volto all'inserimento lavorativo "della persona giusta al posto giusto", dall'altro rischia di alimentare pratiche selettive a danno delle persone con disabilità più gravi. In assenza di una quota riservata esplicitamente a tali soggetti, il sistema si espone al rischio di escludere proprio coloro che avrebbero maggiore necessità di tutela. Anche se occorre precisare che già prima di tale intervento riformatore l'art. 9, co. 4, l. n. 68 /1999, prevedeva (e prevede) che i disabili psichici, che rappresentano i casi più gravi e di difficile inserimento sociale, vengono avviati su richiesta nominativa e mediante le convenzioni di cui all'art. 11 (*infra*)⁸³.

Decorso il termine di legge per procedere all'assunzione nominativa, gli uffici competenti avviano i lavoratori secondo l'ordine di graduatoria per la qualifica richiesta o altra specificamente concordata con il datore di lavoro sulla base delle qualifiche disponibili. In tal caso, l'avviamento numerico diventa l'unica modalità assunzionale per l'assolvimento dell'obbligo.

Ulteriori criticità interpretative derivano dall'abrogazione del comma 2 dell'art. 9 l. n. 68/1999, disposizione che, pur avendo generato in passato un rilevante contenzioso giurisprudenziale in ordine alla legittimità del rifiuto datoriale di assumere lavoratori disabili avviati d'ufficio per mancata corrispondenza con la qualifica richiesta⁸⁴, rappresentava un presidio normativo significativo nelle ipotesi di chiamata numerica⁸⁵. La sua soppressione è giustificata dalla generalizzazione della chiamata nominativa, ma lascia un vuoto regolativo nei casi di chiamata numerica laddove lascia intendere che, qualora non siano presenti in graduatoria soggetti con caratteristiche pienamente rispondenti a quelle indicate dal datore di lavoro, gli uffici non siano più tenuti – come avveniva in precedenza – a procedere all'invio di lavoratori con profili simili, anche attraverso percorsi di addestramento o tirocinio⁸⁶. Deve escludersi, in ogni caso, che l'eliminazione di tale previsione possa legittimare l'invio indiscriminato da parte degli uffici di un qualunque soggetto iscritto negli elenchi, giacché una simile soluzione si porrebbe in evidente contrasto con la *ratio* sottesa all'istituto del collocamento mirato, la quale esige che i lavoratori da avviare siano selezionati sulla base delle esigenze specificamente manifestate dal datore di lavoro né si può ipotizzare che in siffatte ipotesi si esoneri il datore di lavoro dall'obbligo assunzionale⁸⁷. Ne consegue che, nell'ipotesi in cui non vi siano nelle liste lavoratori in possesso delle caratteristiche indicate, l'ufficio competente deve comunque invitare il datore di lavoro a concordare la qualifica e una volta concordata, deve comunicare la modalità e la tempistica dell'avviamento (in aderenza a quanto previsto dall'art. 7, co. 1-*bis*, l. n. 68/1999 *post* novella del 2015)⁸⁸.

⁸³ Sul punto, M. Rosano, *Effetti e tutele della disabilità psichica nella legge*, in C. La Macchia (a cura di), op. cit., pp. 387 ss.

⁸⁴ Tra tutte, v. Trib. Roma, 28 settembre 2006, in *LG*, 2007, 7, pp. 712 ss., con nota di C. Gazzetta, *Sul rifiuto di avviamento obbligatorio per non corrispondenza della qualifica richiesta*; Cass. 22 giugno 2010, n. 15058; Cass. 24 marzo 2011, n. 7007, in *DRI*, 2011, pp. 766 ss., con nota di E. Pasqualetto, *Si consolida l'orientamento della Cassazione favorevole all'applicazione dell'art. 2932 c.c. in caso di illegittimo diniego di assunzione del disabile nel "nuovo" sistema del collocamento mirato*; Cass. 15 marzo 2017, n. 6771. Sull'interpretazione della locuzione "qualifica simile", cfr. A. Maresca, *Rapporto di lavoro dei disabili e assetto dell'impresa*, op. cit., p. 56, in cui si esclude un richiamo al concetto di equivalenza professionale utilizzato dall'art. 13 St. lav. e dall'art. 2103 c.c. (nella versione antecedente alle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 81/2015) per limitare l'esercizio dello *jus variandi*, posto che quest'ultimo si riferisce alle mansioni e non alla qualifica.

⁸⁵ Cfr. S. Ciucciovino, *Norme per il diritto al lavoro dei disabili*, op. cit., pp. 1405 ss.

⁸⁶ Cfr. E. Pasqualetto, *Le novità dell'estate e dell'autunno 2015, in materia di collocamento mirato dei disabili*, op. cit., p. 749.

⁸⁷ Cfr. M. Giovannone, *Il collocamento dei disabili nel mercato del lavoro post-emergenziale: criticità e prospettive*, in *federalismi.it*, 7 aprile 2021, p. 9.

⁸⁸ In questi termini cfr. Linee guida in materia di collocamento mirato delle persone con disabilità contenute, cit.

4.2 Il modello convenzionale

Alla tradizionale struttura pubblicistica del collocamento obbligatorio, la l. n. 68/1999 ha affiancato una serie di strumenti di matrice privatistica, volti a introdurre modalità più flessibili e negoziali di assolvimento dell'obbligo di assunzione. In tale prospettiva, il legislatore ha valorizzato il ricorso alle convenzioni⁸⁹, concepite come strumenti di gestione consensuale dell'inserimento lavorativo, attraverso cui il datore di lavoro e i servizi per l'impiego possono concordare modalità e tempistiche dell'assunzione, adattandole tanto alle residue capacità lavorative del soggetto disabile quanto alle esigenze organizzative dell'impresa⁹⁰. Si tratta, in sostanza, di una logica premiale, fondata sull'idea che l'obbligo di assunzione non debba esaurirsi in un atto impositivo, bensì trasformarsi in un percorso negoziato volto a favorire un inserimento effettivo e duraturo⁹¹.

Non a caso, tali convenzioni sono state definite come una delle «parti più innovative e qualificanti della riforma del diritto al lavoro dei disabili»⁹², poiché rappresentano, all'interno del loro «contenitore ampio e flessibile», la transizione dal collocamento obbligatorio al collocamento mirato, costituendo così una «chiave interpretativa» dell'intero sistema di tutele delineato dalla legge⁹³.

Occorre inoltre segnalare che, prima della modifica legislativa del 2015, le convenzioni *ex art. 11* rappresentavano l'unico canale di accesso agli incentivi previsti dall'art. 13 della l. n. 68/1999⁹⁴ (*infra*) e continuano tuttora a costituire lo strumento esclusivo per l'inserimento dei lavoratori con disabilità psichica (art. 9, co. 4, l. n. 68/1999)⁹⁵.

Il sistema delle convenzioni si è progressivamente articolato in più tipologie, disciplinate da una pluralità di disposizioni: agli artt. 11, 12 e 12-*bis* della l. n. 68/1999 si affianca, infatti, l'art. 14 del d.lgs. n. 276/2003⁹⁶ che introduce una ulteriore modalità di attuazione del collocamento mirato attraverso la cooperazione tra soggetti pubblici, parti sociali e cooperative sociali di tipo B⁹⁷.

Il modello convenzionale delineato dall'art. 11 della l. n. 68/1999 costituisce la forma “ordinaria” di programmazione dell'inserimento, fondata su un piano pluriennale condiviso tra servizi per il collocamento mirato e datori di lavoro pubblici o privati. Tali convenzioni consentono di definire tempi e modalità di assunzione, periodi di prova più lunghi rispetto ai contratti collettivi, utilizzo

⁸⁹ *Amplius* cfr. M. Borzaga, M. Mazzetti, *Le forme di sostegno all'instaurazione di rapporto tra imprese e cooperative sociali di tipo B: gli artt. 12 e 12 bis della legge n. 68/1999 e l'art. 14 del d.lgs. n. 276/2003*, in C. Borzaga, M. Borzaga (a cura di) *Inserimento lavorativo e contratti di rete*, Il Mulino, 2023, pp. 99 ss.

⁹⁰ Cfr. Bozzao, *Il collocamento mirato e le relative convenzioni*, op. cit., p.202.

⁹¹ Cfr. A. Tursi, *Le nuove convenzioni per l'inserimento lavorativo temporaneo dei disabili*, in M. Cinelli, P. Sandulli, op. cit., 2000, pp. 357 ss.

⁹² V. MLP, *Seconda Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della Legge 12 marzo 1999, n. 68*, Roma, 2004, p.22.

⁹³ Così P. Tullini, *Il diritto al lavoro dei disabili: dall'assunzione obbligatoria al collocamento mirato*, op. cit., 332; A. Avio, *Disabilità e avviamento al lavoro*, op. cit., pp.497-510.

⁹⁴ Cfr. V. Ferrante, *Art. 13, Agevolazioni per le assunzioni. Art. 14, Fondo regionale per l'occupazione dei disabili*, in G. Santoro Passarelli, P. Lambertucci (a cura di), op. cit., pp. 1439 ss.

⁹⁵ Sul tema cfr. S. Costantini, *Efficienza ed efficacia delle convenzioni per l'inserimento lavorativo dei disabili*, in M.V. Ballestrero, G.G. Balandi (a cura di), *I lavoratori svantaggiati tra eguaglianza e diritto diseguale*, Il Mulino, 2005, pp. 191 ss.

⁹⁶ *Amplius* cfr. A. Riccardi, *Disabili e lavoro*, op. cit., pp. 215-254; D. Garofalo, *L'inserimento e l'integrazione lavorativa dei disabili tramite convenzione*, in *RDS*, 2010, 2, pp.231-280.

⁹⁷ Sia consentito il richiamo a C. Garofalo, *Il sostegno all'inclusione dei soggetti svantaggiati tramite convenzione*, in *Professionalità studi*, 2023, 3, pp. 11 ss.

di tirocini e contratti a termine, nonché l'impiego dell'apprendistato oltre i limiti di età⁹⁸, sulla scorta delle esigenze datoriali. Questo strumento convenzionale è stato identificato come il principale mezzo attraverso il quale il legislatore ha inteso attuare il collocamento mirato dei lavoratori disabili⁹⁹.

Nell'art. 11 si rinvencono altre due tipologie convenzionali: quella destinata all'integrazione lavorativa delle persone con particolari difficoltà di inserimento, tra cui i disabili psichici (comma 4) e quella "di inserimento mirato" (comma 5) rivolta a sostenere soggetti terzi, quali cooperative sociali di tipo B, consorzi di cooperative sociali, centri di formazione professionale, associazioni e organizzazioni di volontariato e altri soggetti idonei a realizzare gli obiettivi della l. n. 68/1999 che svolgono attività di inserimento lavorativo dei soggetti disabili. Quest'ultima ipotesi rappresenta una sorta di strumento di chiusura del sistema, da attivarsi laddove tutte le altre modalità risultino inadeguate¹⁰⁰.

Il secondo modello di convenzione "di inserimento lavorativo temporaneo con finalità formative" (art. 12), prevede l'assunzione a tempo indeterminato da parte del datore obbligato con contestuale distacco presso soggetti ospitanti (cooperative sociali, imprese sociali, liberi professionisti disabili, datori non soggetti all'obbligo). Il datore di lavoro si impegna a conferire commesse o incarichi (coprendo almeno i costi del lavoro e le spese di inserimento) e a garantire un «percorso formativo personalizzato»¹⁰¹.

La disposizione, nonostante i correttivi, è rimasta pressoché lettera morta, in quanto, alla prova dei fatti, il meccanismo previsto, troppo complesso e rigido, non si è rivelato conveniente né per i datori obbligati, né per le cooperative sociali (e gli altri soggetti assimilabili). Per quanto riguarda i datori di lavoro, le convenzioni *ex art. 12* hanno durata troppo breve per «ammortizzare i costi di transazione» e quelli di formazione, e impongono l'immediata assunzione del disabile (che poi dovrà essere addestrato altrove). Quanto alle cooperative sociali, la loro attività è assai penalizzata dall'eccessivo *turnover* indotto dalla brevità degli inserimenti¹⁰².

Più recente è, invece, la convenzione *ex art. 12-bis* – inserita dalla l. n. 247/2007 contestualmente all'abrogazione temporanea dell'art. 14 del d.lgs. n. 276/2003 – che delinea un percorso graduale di assunzione. A differenza del modello previsto dall'art. 12, in questo caso l'obbligo di assunzione non è immediato, ma differito e, soprattutto, eventuale, in quanto subordinato alla scelta discrezionale del datore di lavoro. Ne deriva che, per l'intera durata della convenzione, l'obbligo assunzionale grava sul soggetto ospitante, mentre il datore di lavoro obbligato può temporaneamente sospendere l'adempimento della quota di riserva, in attesa della propria decisione finale¹⁰³. La convenzione, in ogni caso, è ammessa solo in presenza di specifiche condizioni, tra cui la particolare difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario e un limite quantitativo – non superiore al 10% della quota d'obbligo – per i datori di lavoro con oltre 50 dipendenti.

⁹⁸ Cfr. G. Riganò, *Art. 11, Convenzioni e convenzioni di integrazione lavorativa*, in G. Santoro Passarelli, P. Lambertucci (a cura di), op. cit., pp. 1426 ss.

⁹⁹ Cfr. G. Canavesi, *Collocamento dei disabili e ruolo degli enti non profit nella legislazione statale*, in *Diritto e Lavoro delle Marche*, 2000, 2-3, p. 173; F. Limena, *L'accesso al lavoro dei disabili*, Padova, 2004, p. 260.

¹⁰⁰ Cfr. A. Riccardi, *Disabili e lavoro*, op. cit., p. 236; F. Limena, *L'accesso al lavoro dei disabili*, op. cit., p. 130.

¹⁰¹ Cfr. D. Mezzacapo, *Art. 12. Cooperative sociali*, in G. Santoro Passarelli, P. Lambertucci, op. cit., pp. 1431 ss.

¹⁰² A. Tursi, *Le nuove convenzioni per l'inserimento lavorativo dei disabili e dei soggetti svantaggiati tramite cooperative sociali, due anni dopo*, in *GDLRI*, 2006, pp. 73 ss.

¹⁰³ Sul tema cfr. A. Bellavista, *Il Protocollo sul welfare e il diritto al lavoro dei disabili*, in C. La Macchia (a cura di) op. cit., pp. 261 ss.

Infine, l'art. 14 del d.lgs. n. 276/2003 ha introdotto un'ulteriore forma convenzionale, con la finalità di correggere le disfunzionalità rilevate nella prassi applicativa dell'art. 12 della l. n. 68/1999. Tale norma prevede la possibilità di stipulare convenzioni quadro su base territoriale, mediante l'intervento congiunto degli uffici pubblici competenti, delle parti sociali e delle rappresentanze delle cooperative sociali per l'inserimento di lavoratori svantaggiati¹⁰⁴. L'inserimento del lavoratore disabile avviene in questo caso esclusivamente presso cooperative sociali di tipo B, cui i datori di lavoro privati conferiscono commesse, in cambio dell'esonero dal corrispondente obbligo di assunzione.

Questo modello si distingue dagli altri analizzati per una maggiore flessibilità operativa e per un contenimento dei costi, determinato anche dall'applicazione del contratto collettivo delle cooperative sociali che abbassa il costo del lavoro e, conseguentemente, il valore delle commesse che le imprese sono tenute a conferire¹⁰⁵.

Se la convenzione è un elemento di indubbia novità nel sistema del collocamento mirato, il suo ricorso è abbastanza limitato, coprendo solo il 50% degli avviamenti di persone disabili; per altro verso le convenzioni di cui all'art. 11, co.1, l. n. 68/1999 ammontano a più del 95% di tutte quelle utilizzate con una distribuzione geografica percentualmente uniforme su tutto il territorio, relegando in un ruolo decisamente marginale tutte le altre, ad eccezione di quelle *ex art.* 14 d.lgs. n. 276/2003 che registrano un aumento costante soprattutto nelle regioni settentrionali¹⁰⁶.

Ciò dimostra che lo strumento convenzionale viene ancora percepito dalle imprese come un mezzo per liberarsi dell'obbligo assunzionale piuttosto che come strumento utile per sviluppare un percorso di inserimento che aiuti a comprendere quali attività e mansioni richiedere a un lavoratore disabile da inserire nel proprio contesto organizzativo, decretando il fallimento del tentativo del legislatore di mettere in contatto, attraverso questo modello, il sistema vincolistico del collocamento mirato con quello promozionale¹⁰⁷.

4.3 L'apparato incentivante

All'interno della normativa in materia di collocamento mirato delle persone con disabilità, le misure economiche di sostegno – rivolte tanto ai datori di lavoro quanto ai lavoratori – si articolano prevalentemente in un sistema di agevolazioni e incentivi all'assunzione¹⁰⁸.

¹⁰⁴ Cfr. P. Checcucci, *Le convenzioni nell'ambito dell'inserimento lavorativo delle persone disabili*, in P. Olivelli, M. Tiraboschi (a cura di), *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, Giuffrè, 2005; M.C. Cimaglia, *L'esperienza applicativa dell'art. 14 del d.lgs. n. 276 del 2003*, in *DLRI*, 2006, 1, pp. 131 ss.; S. Rosato, *Nuove opportunità di inclusione per i "diversamente abili": l'articolo 14 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*, in M. Tiraboschi (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, 2004, pp. 601 ss.

¹⁰⁵ Cfr. S. Slataper, *Le convenzioni con le cooperative sociali per favorire l'inserimento dei soggetti svantaggiati*, in M. Miscione, M. Ricci (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro, Titoli I e II, Artt. 1-19*, in F. Carinci (diretto da), *Commentario al D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Tomo I, Giuffrè, pp. 290 ss.

¹⁰⁶ In questo senso la XI^a Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della Legge 12 marzo 1999, n. 68 cit.

¹⁰⁷ Cfr. M. Borzaga, M. Mazzetti, *Le forme di sostegno all'instaurazione di rapporto tra imprese e cooperative sociali di tipo B: gli artt. 12 e 12 bis della legge n. 68/1999 e l'art. 14 del d.lgs. n. 276/2003*, op. cit., p. 119.

¹⁰⁸ Sia consentito il richiamo a C. Garofalo, *Le politiche per l'occupazione tra aiuti di Stato e incentivi in una prospettiva multivello*, Cacucci, 2022, pp. 204-210.

Nell'impianto normativo originario, gli incentivi alle imprese per promuovere e favorire il rispetto degli obblighi derivanti dalla legge erano previsti in misura modesta e soprattutto legati alle assunzioni dei disabili gravi tramite lo strumento della convenzione (*supra*)¹⁰⁹.

L'intervento di riforma del 2015 ha modificato in modo significativo l'art. 13 della l. n. 68/1999, riportando in primo piano una logica di incentivo proporzionato alla durata dell'occupazione – ricalcando, per certi versi, l'impostazione iniziale della legge – in sostituzione della previsione di un premio *una tantum* introdotto dalla l. n. 247/2007.

Gli incentivi previsti dal riformato art. 13 sono temporalmente limitati (fino a un massimo di 36 mesi) e modulati in funzione del grado di riduzione della capacità lavorativa residua del soggetto assunto: una prima fascia per i lavoratori con invalidità superiore al 79% e una seconda per coloro con invalidità compresa tra il 67% e il 79%¹¹⁰. Tali misure sono, inoltre, condizionate all'assunzione a tempo indeterminato, a conferma della preferenza legislativa per forme contrattuali stabili in grado di assicurare la continuità del rapporto di lavoro anche oltre la durata dell'incentivo.

Per quanto riguarda i lavoratori con disabilità intellettiva o psichica, - la cui assunzione può avvenire esclusivamente tramite le convenzioni di cui all'art. 11 - il beneficio è riconosciuto sia per i rapporti a tempo indeterminato (con durata dell'incentivo pari a 60 mesi), sia per quelli a tempo determinato di almeno 12 mesi (per l'intera durata del contratto), con ciò legittimando l'impiego del contratto a termine subordinatamente all'adozione del modello convenzionale.

Presupposto per l'accesso agli incentivi è la presentazione di apposita istanza da parte del datore di lavoro, nonché la disponibilità delle risorse finanziarie necessarie alla loro erogazione. Il riconoscimento del beneficio avviene a cura dell'INPS mediante conguaglio, sulla base delle denunce contributive mensili presentate dai datori di lavoro, consentendo in tal modo un maggiore controllo e una più puntuale allocazione delle risorse rispetto al passato.

La finalità degli incentivi previsti dall'art. 13 non si limita a sostenere l'adempimento dell'obbligo occupazionale, ma si estende – ai sensi del comma 3 – anche ai datori di lavoro privati non soggetti agli obblighi della l. n. 68/1999, qualora procedano volontariamente all'assunzione di lavoratori con disabilità e ne facciano apposita richiesta. In tal modo, il legislatore ha inteso favorire una più ampia diffusione delle politiche di inclusione lavorativa, premiando anche le condotte spontaneamente inclusive e promuovendo una cultura del lavoro aperta alla partecipazione delle persone con disabilità, oltre i vincoli meramente obbligatori.

¹⁰⁹ Sul tema cfr. M. Cinelli, *Profili del collocamento obbligatorio "riformato"*, op. cit., p. 12; P. Sandulli, *Il lavoro dei disabili nel sistema del Welfare state*, ivi, p. 17; D. Garofalo, *L'inserimento e l'integrazione lavorativa dei disabili tramite convenzione*, op. cit., p. 231.

¹¹⁰ V. art. 13, co. 1, l. n. 68/1999, secondo cui l'incentivo è concesso: a) nella misura del 70% della retribuzione mensile lorda imponibile ai fini previdenziali, per ogni lavoratore disabile, assunto con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, che abbia una riduzione della capacità lavorativa superiore al 79% o minorazioni ascritte dalla prima alla terza categoria di cui alle tabelle annesse al testo unico delle norme in materia di pensioni di guerra, approvato con decreto del d.p.r. n. 915/1978 e s.m.i.; b) nella misura del 35% della retribuzione mensile lorda imponibile ai fini previdenziali, per ogni lavoratore disabile, assunto con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, che abbia una riduzione della capacità lavorativa compresa tra il 67% e il 79% o minorazioni ascritte dalla quarta alla sesta categoria di cui alle tabelle citate nella lett. a). Il co 1-*bis*, sostituito dall'art. 10, co. 1, lett. a), d.lgs. n. 151/2015 riconosce, altresì, l'incentivo, nella misura del 70% della retribuzione mensile lorda imponibile ai fini previdenziali, per ogni lavoratore con disabilità intellettiva e psichica che comporti una riduzione della capacità lavorativa superiore al 45%, per un periodo di sessanta mesi, in caso di assunzione a tempo indeterminato o di assunzione a tempo determinato di durata non inferiore a dodici mesi e per tutta la durata del contratto.

In un'ottica di rafforzamento e razionalizzazione degli strumenti di sostegno, la riforma del 2015 ha inoltre introdotto un significativo riassetto nella gestione delle risorse finanziarie destinate agli incentivi. Attraverso il riaccentramento statale della gestione nel Fondo per il diritto al lavoro dei disabili¹¹¹, si è inteso garantire una distribuzione più equa e omogenea delle risorse sul territorio nazionale, prevenendo eventuali abusi o inefficienze nella gestione da parte degli enti territoriali¹¹². Questo intervento ha superato il precedente sistema, basato sul riparto annuale dei fondi dallo Stato alle Regioni e sull'erogazione consuntiva in funzione delle assunzioni effettuate nell'anno precedente, sostituendolo con un meccanismo di fruizione automatica e immediata degli incentivi.

Nell'ambito di questo complessivo apparato di strumenti economici volti a favorire l'occupazione delle persone con disabilità, un ulteriore segmento incentivante è costituito dai rimborsi forfetari – seppur parziali e non predeterminati normativamente – erogati dai Fondi regionali per l'occupazione dei disabili. Tali rimborsi sono destinati ai datori di lavoro che sostengano spese per l'adozione di accomodamenti ragionevoli, quali le tecnologie di telelavoro o le misure per l'abbattimento delle barriere architettoniche che ostacolano l'integrazione lavorativa della persona con disabilità. Interventi che, nel sistema previgente, erano finanziati direttamente dal Fondo per il diritto al lavoro dei disabili di cui all'art. 13 della l. n. 68/1999.

Previsti dall'art. 14, co. 4, lett. b), della l. n. 68/1999, tali rimborsi si affiancano agli incentivi statali *ex art. 13*, costituendo una misura volta a rimuovere gli ostacoli materiali all'inclusione lavorativa, specie nei confronti dei lavoratori con una riduzione della capacità lavorativa superiore al 50%.

Questa misura economica può essere ricondotta alle azioni compensative dell'obbligo di accomodamento ragionevole previste dalla parte finale dell'art. 5 della Dir. 2000/78/CE e dallo stesso Reg. (UE) n. 651/2014. Tuttavia, la sua applicazione concreta solleva non pochi interrogativi.

In primo luogo, a differenza degli incentivi di cui all'art. 13, il rimborso per gli accomodamenti ragionevoli è gestito a livello regionale, senza l'imposizione di criteri uniformi o vincoli normativi specifici. Ne deriva un sistema frammentato, suscettibile di generare significative disparità territoriali, anche sotto il profilo dell'ammontare riconosciuto. In secondo luogo, la natura parziale e posticipata del rimborso obbliga il datore di lavoro a decidere se procedere o meno con l'accomodamento in base alla propria capacità finanziaria, in assenza di certezze riguardo all'effettività, all'entità e ai tempi dell'eventuale ristoro. A ciò si aggiunge la criticità strutturale rappresentata dall'incertezza delle risorse disponibili, giacché il Fondo regionale non è alimentato da stanziamenti statali, ma dalla riscossione delle sanzioni amministrative e dei contributi esonerativi che possono essere agevolmente eluse o non versate con sufficiente tempestività. Infine, appare discutibile la previsione secondo cui il rimborso è riservato esclusivamente ai disabili con una percentuale di invalidità superiore al 50%, soglia che non coincide necessariamente con le situazioni di maggiore gravità, né consente di estendere l'ambito della

¹¹¹ L'art. 13, co. 4, l. n. 68/1999 istituisce il Fondo per il diritto al lavoro dei disabili presso il Min. lav. con compito di quest'ultimo di definire mediante decreto l'ammontare del Fondo da trasferire all'INPS perché gestisca e conceda gli incentivi alle assunzioni previsti dalla norma, con conseguente abrogazione dei commi 8 e 9 che attribuivano alle Regioni e alle Province la disciplina dei procedimenti di concessione delle agevolazioni.

¹¹² Per l'annualità 2024, il Fondo per il diritto al lavoro dei disabili dispone complessivamente di euro 75.381.414, di cui euro 3.885.409 in conto residui (d.m. MLPS 7 febbraio 2025).

tutela alle disabilità più complesse in senso funzionale, indipendentemente dal mero dato quantitativo della percentuale d'invalidità.

4.4. Monitoraggio e trasparenza nel collocamento mirato

Nel solco delle trasformazioni normative più recenti, l'obiettivo dichiarato di rafforzare l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità ha trovato attuazione non solo attraverso misure sostanziali, ma anche tramite il progressivo affinamento degli strumenti di controllo e di monitoraggio.

In tale prospettiva, il sistema delineato dalla l. n. 68/1999 è stato oggetto di un rilevante processo di razionalizzazione e sistematizzazione delle fonti informative, finalizzato a superare una logica meramente adempitiva e frammentata, in favore di un impianto strutturalmente orientato alla trasparenza e alla valutazione *ex post* delle politiche pubbliche.

Tra gli strumenti funzionali a tale obiettivo, va annoverato il Prospetto Informativo Disabili (PID) – disciplinato dall'art. 9, co. 6, l. n. 68/1999 e dalle modalità operative stabilite con d.i. 2 novembre 2010¹¹³ – che costituisce un obbligo in capo ai datori di lavoro con almeno quindici dipendenti, tenuti a comunicare annualmente la propria situazione occupazionale, comprensiva del numero complessivo di dipendenti, dei lavoratori computabili nella quota di riserva, nonché delle mansioni disponibili per soggetti appartenenti alle categorie protette¹¹⁴. La trasmissione, in modalità esclusivamente telematica, deve avvenire entro il 31 gennaio di ogni anno con riferimento alla situazione al 31 dicembre precedente¹¹⁵, salvo che non siano intervenute variazioni significative rispetto all'ultimo invio che influiscano sull'entità della quota di assunzioni obbligatorie da effettuare¹¹⁶.

Questo adempimento, apparentemente tecnico e routinario, riveste un ruolo strategico nel nuovo disegno normativo introdotto dal d.lgs. n. 151/2015, il quale ha significativamente riformato l'art. 9 della l. n. 68/1999, istituendo, nell'ambito della Banca dati delle politiche attive e passive, una specifica sezione dedicata al collocamento mirato denominata Banca dati del collocamento mirato (comma 6-*bis*). La finalità dichiarata è quella di razionalizzare e integrare i flussi informativi provenienti dai diversi soggetti istituzionali coinvolti, nonché dai datori di lavoro pubblici e privati, al fine di migliorare il monitoraggio degli obblighi occupazionali e la qualità della valutazione degli interventi di politica attiva. In questo senso, il Prospetto Informativo non rappresenta un documento a sé stante, ma costituisce uno dei flussi informativi primari che alimentano tale banca dati, come espressamente previsto dal d.m. 29 dicembre 2021, che

¹¹³ Il d.i. 2 novembre 2010, in particolare, stabilisce gli *standard* tecnologici ed introduce una regolamentazione organica, definendo il modulo di comunicazione, i dizionari terminologici, le modalità di trasmissione e di trasferimento dei dati. Gli *standard* tecnici aggiornati del modello UNIPI sono quelli entrati in vigore con il d.d. 17 febbraio 2016, n. 43 ("Prospetto Informativo L. n. 68/99. Modelli e regole. Versione febbraio 2016"; nota MLPS 4 marzo 2016, n. 1349; nota MLPS, 10 febbraio 2017, n. 930; nota MLPS- ANPAL, 23 gennaio 2017, n. 454).

¹¹⁴ L'art. 40, co. 4, l. 6 agosto 2008 n. 133 e i successivi regolamenti (d.i. 2 novembre 2010; d.d. 14 dicembre 2011) hanno disciplinato l'invio telematico dei prospetti informativi. Viene a tal fine istituito il "Servizio informatico per l'invio telematico del prospetto informativo dei lavoratori con disabilità", che si basa sulla interoperabilità dei sistemi informatici realizzati dalle Regioni e dalle Province autonome

¹¹⁵ Il termine per l'invio telematico del prospetto informativo si configura come perentorio, non prorogabile neppure in caso di scadenza coincidente con giornate festive o di sabato, senza possibilità di posticiparlo al primo giorno lavorativo successivo (interpello MLPS, 22 dicembre 2005, n. 3146).

¹¹⁶ Sul tema cfr. D. Garofalo, *Le modifiche alla l. n. 68/1999...*, op. cit., p. 27.

individua anche le ulteriori informazioni che i datori di lavoro obbligati devono trasmettere, tra cui gli accomodamenti ragionevoli adottati (art. 3, co. 3-*bis*, d.lgs. n. 216/2003), gli esoneri autocertificati (art. 5, co. 3-*bis*, l. n. 68/1999), nonché le comunicazioni dei tempi e modalità della copertura della quota di riserva *ex art. 39-quater* d.lgs. n. 165/2001 introdotto dall' art. 10, d.lgs. n. 75/2017¹¹⁷.

Gli uffici competenti comunicano, invece, le informazioni relative alle sospensioni dagli obblighi occupazionali, agli esoneri parziali autorizzati, alle convenzioni di cui agli artt. 11, 12 e 12-*bis* della stessa legge 68 e alle convenzioni di cui all'art. 14 del d.lgs. n. 276/2003, nonché le informazioni relative ai soggetti iscritti negli elenchi del collocamento mirato, le schede previste e gli avviamenti effettuati.

Inoltre, la Banca dati viene ulteriormente alimentata dall'INPS, con riferimento sia alle informazioni relative agli incentivi di cui il datore di lavoro beneficia ai sensi dell'art. 13 sia alle informazioni pertinenti ed indispensabili per le finalità di inserimento lavorativo contenute nel verbale di accertamento delle condizioni di disabilità; dall'INAIL, con riferimento alle informazioni relative agli interventi in materia di reinserimento e di integrazione lavorativa delle persone con disabilità da lavoro e dalle Regioni e dalle Province Autonome di Trento e Bolzano, con riferimento ai dati relativi agli incentivi e alle agevolazioni in materia di collocamento delle persone con disabilità erogate sulla base di disposizioni regionali, anche ai sensi dell'art. 14 della l. n. 68/99.

Ciò che emerge è una chiara volontà del legislatore non solo di rafforzare i controlli, ma di costruire una infrastruttura informativa unitaria e interoperabile, capace di abilitare una *governance* basata sull'evidenza e sul monitoraggio continuativo. Tuttavia, permane una tensione irrisolta tra la funzione statistico-programmatoria di tale sistema e la sua effettiva capacità di orientare i comportamenti dei datori di lavoro. In assenza di un'effettiva integrazione tra adempimenti informativi, sanzioni e misure di accompagnamento all'inserimento lavorativo, il rischio è che il sistema si limiti a produrre dati, senza riuscire a incidere sulle prassi organizzative e sui meccanismi decisionali che ostacolano, ancora oggi, la piena inclusione lavorativa delle persone con disabilità.

4.5. Il sistema sanzionatorio

¹¹⁷ Con riferimento ai datori di lavoro pubblico la Nota congiunta Funzione Pubblica PdCM, MLPS, ANPAL, 10 luglio 2018, n. 7571, ha dettato le istruzioni operative riguardo alle novità introdotte in materia di collocamento obbligatorio presso le amministrazioni pubbliche stabilendo l'obbligo di inviare il prospetto informativo non solo al Centro per l'impiego territorialmente competente, ma anche contestualmente al Dipartimento FP PdCM e al MLPS (art. 39-*quater*, co. 1). Inoltre, entro i successivi sessanta giorni dall'invio del prospetto le amministrazioni pubbliche devono trasmettere, al servizio inserimento lavorativo disabili territorialmente competente, al Dipartimento FP PdCM e al MLPS il modello di comunicazione telematica, contenente tempi e modalità di copertura della quota di riserva (anche per le categorie protette), indicando gli eventuali bandi di concorso per profili professionali per i quali non è previsto il solo requisito della scuola dell'obbligo o, in alternativa, le convenzioni di cui all'art. 11.

Innovativo rispetto al previgente assetto è il regime sanzionatorio introdotto dalla l. n. 68/1999 caratterizzato da un'ampia depenalizzazione e incentrato su sanzioni di tipo amministrativo¹¹⁸. In particolare, l'art. 15 individua due distinte fattispecie di illecito amministrativo¹¹⁹: l'omesso o tardivo invio del prospetto informativo annuale e la mancata copertura della quota d'obbligo¹²⁰.

Con riguardo alla prima ipotesi, il comma 1 dell'art. 15 stabilisce una sanzione pecuniaria amministrativa, aggiornata a far data dal 1° gennaio 2022 con d.m. n. 194 del 30 settembre 2021, in misura fissa pari ad € 702,43 e ad € 34,02 per ogni giorno di ulteriore ritardo¹²¹. Tale sanzione è espressamente riferita alle sole "imprese private" e agli "enti pubblici economici", con esclusione dei datori di lavoro pubblici non economici e dei soggetti privati non imprenditori. Questa limitazione soggettiva si pone in potenziale contrasto con quanto previsto dall'art. 9, co. 6, della medesima legge, che stabilisce l'obbligo generalizzato di trasmissione del prospetto a carico di tutti i datori di lavoro, pubblici e privati. Ne risulta una disomogeneità normativa che ha generato incertezza applicativa, inducendo parte della dottrina e della prassi a ritenere insussistente l'obbligo sanzionabile per alcune categorie di datori formalmente tenute all'invio del prospetto, ma non espressamente ricomprese tra i soggetti sanzionabili¹²².

Di diversa natura è la sanzione prevista per la violazione dell'obbligo di assunzione, che si configura come illecito istantaneo a effetti permanenti, perfezionandosi nel momento in cui il datore di lavoro non procede alla copertura della quota riservata¹²³. L'importo della relativa sanzione è pari a 212,00 euro per ogni giorno lavorativo e per ciascun lavoratore disabile non occupato, corrispondente a cinque volte l'importo giornaliero del contributo esonerativo *ex art.* 5, co. 3¹²⁴. Diversamente dalla sanzione per omesso prospetto, tale misura si applica senza distinzioni soggettive, coinvolgendo tutti i datori di lavoro, pubblici e privati, imprenditori e non, con evidente asimmetria rispetto alla precedente previsione. Tuttavia, l'individuazione della responsabilità datoriale in relazione alla quota scoperta non è sempre agevole, in ragione della varietà di strumenti previsti dalla legge per adempiere agli obblighi (assunzione diretta, convenzioni di integrazione lavorativa, convenzioni di inserimento mirato, ecc.), che rendono necessario un accertamento puntuale della condotta omissiva.

Infine, un'ulteriore ipotesi sanzionatoria è prevista per le imprese che, avvalendosi dell'istituto dell'esonero parziale (art. 5, co. 3-7), omettano in tutto o in parte il versamento del contributo esonerativo. In tali casi, oltre all'obbligo di versamento della somma originaria, il datore è tenuto

¹¹⁸ Cfr. G. Morgante, *La depenalizzazione dei reati in materia di assunzioni obbligatorie alla luce delle nuove norme sul lavoro dei disabili*, in *LP*, 1999, 4, pp. 925 ss.

¹¹⁹ Il regime sanzionatorio amministrativo predisposto dall'art. 15 l. n. 68/1999 è stato da ultimo rivisitato e inasprito dal d.lgs. n. 185/2016 (correttivo del d.lgs. n. 151/2015).

¹²⁰ Cfr. P. Rausei, *Il quadro sanzionatorio per il collocamento obbligatorio*, in *D&P*, 2016, 21, p. 1255.

¹²¹ La maggiorazione decorre dal giorno immediatamente successivo alla data in cui è maturata l'inadempienza, per cui l'ammontare minimo della sanzione è pari a 665,87 euro, calcolata includendo il primo giorno di ritardo ai fini della maggiorazione (circolare MLPS, 16 febbraio 2001, n. 23).

¹²² Sul punto cfr. D. Garofalo, *Disabili e lavoro. Profilo soggettivo* in *DPL*, 1999, p. 37; F. D. Mastrangeli, *Misure sanzionatorie a carico dei datori di lavoro*, in M. Cinelli, P. Sandulli (a cura di), op. cit., pp. 459 ss. P. Lambertucci, *La disciplina del collocamento obbligatorio*, in G. Amoroso, V. Di Cerbo, A. Maresca (a cura di) *Il diritto del lavoro, vol. I Costituzione, Codice civile e leggi speciali*, Giuffrè, 2007, pp. 1068ss.; E. Massi, A. Millo, *Il collocamento obbligatorio dei disabili*, in *DPL*, 2005, p. 45.

¹²³ V. nota INL 18 luglio 2018, n. 6316.

¹²⁴ Per il calcolo della sanzione si considerano esclusivamente i giorni lavorativi stabiliti dal contratto collettivo applicabile: se l'orario settimanale prevede cinque giorni lavorativi, la sanzione si calcola su tali giorni; se invece il sabato è previsto come giornata lavorativa, la sanzione si estende anche a tale giornata (nota MLPS, n. 638/2001, seppur riferita al contributo esonerativo).

al pagamento di una maggiorazione annua compresa tra il 5% e il 24%, proporzionale al ritardo e all'entità dell'inadempimento. La persistente inottemperanza determina, inoltre, la decadenza dall'autorizzazione all'esonero, cui consegue l'impossibilità per l'impresa di presentare una nuova istanza per i dodici mesi successivi alla decadenza.

A rimanere, tuttavia, incerto è il quadro delle tutele civilistiche riconosciute alla persona con disabilità nel caso in cui il datore rifiuti l'assunzione obbligatoria. Si tratta di una questione che aveva già animato il dibattito dottrinale e giurisprudenziale durante la vigenza della l. n. 482/1968 e che non è stata affrontata in modo esplicito dal legislatore del 1999, nonostante l'ampio intervento riformatore sul sistema delle assunzioni obbligatorie.

Nel contesto della legge del 1968, l'orientamento giurisprudenziale prevalente escludeva la possibilità di una costituzione *ope iudicis* del rapporto di lavoro¹²⁵, rilevando come mancassero gli elementi essenziali necessari per l'applicazione dell'art. 2932 c.c., il quale postula la determinazione – o almeno la determinabilità – del contenuto del contratto da stipulare¹²⁶. In tali ipotesi, l'unico rimedio riconosciuto alla persona esclusa era il risarcimento del danno da inadempimento commisurato, secondo i criteri di cui agli artt. 1226 e 1227 c.c., alle retribuzioni perse fino a un eventuale nuovo avviamento, con decurtazione dell'*aliunde perceptum*¹²⁷.

Nel sistema delineato dalla l. n. 68/1999, il quadro appare in parte mutato. La procedura preassuntiva – articolata nella presentazione del prospetto informativo e nella richiesta di avviamento – consente infatti di individuare una manifestazione inequivoca di volontà del datore di lavoro in ordine alla futura costituzione del rapporto. In particolare, la specificazione della qualifica richiesta (contenuta nella richiesta di avviamento) e delle mansioni disponibili (che vanno precisate nel prospetto), può soddisfare il requisito della determinabilità del contenuto contrattuale ai sensi dell'art. 2932 c.c.¹²⁸. In tale prospettiva, la mancata assunzione del lavoratore avviato potrebbe dar luogo non solo a responsabilità risarcitoria, ma anche – quantomeno in astratto – alla possibilità di esecuzione in forma specifica dell'obbligo di contrarre¹²⁹.

Tuttavia, nonostante questa possibile apertura sistematica, la giurisprudenza non ha fornito un orientamento consolidato in merito all'applicabilità dell'art. 2932 c.c. in questo ambito, né il legislatore è intervenuto a colmare l'incertezza con la conseguenza che il riconoscimento del diritto alla costituzione coattiva del rapporto rimane affidato alla valutazione del giudice, con esiti spesso disomogenei.

¹²⁵ Cfr. Cass. 13 gennaio 2009, n. 488 in *DRI*, 2009, 2, p. 380 con nota di A. Giuffrè, *Obbligo di assunzione del lavoratore disabile: presupposti e conseguenze in caso di inadempimento*; Cass. 16 maggio 1998, n. 4953. Per una rassegna delle decisioni in argomento cfr. F. Buffa, *La tutela in forma specifica dell'obbligo di concludere il contratto di lavoro*, in *GC*, 2010, I, pp. 1117 ss. Solo per i centralinisti non vedenti Cass. 14 agosto 2004 ha riconosciuto l'applicabilità dell'art. 2932 c.c. laddove la l. n. 113/1985 prestabilisce la qualifica, le mansioni e il trattamento economico del lavoratore avviato.

¹²⁶ Cfr. G. Pera, *Assunzioni obbligatorie e contratto di lavoro*, Giuffrè, 1956, p. 200; E. Pasqualetto, *Note in tema di responsabilità del datore di lavoro per mancata assunzione del prestatore avviato in regime di obbligatorietà*, in *GC*, 1992, I, p. 2436; C. Zoli, *Avviamento dell'invalide e individuazione delle mansioni disponibili: il giudice si sostituisce al datore di lavoro*, in *GC*, 1999, I, p. 3055.

¹²⁷ V. Cass. 13 gennaio 2009 n. 488; Cass. 5 giugno 2003, n.8997.

¹²⁸ Cass. 25 marzo 2011, n. 7007 in *DRI*, 2011, 3, pp.767-780 con nota di E. Pasqualetto, *Si consolida l'orientamento della Cassazione favorevole all'applicazione dell'art. 2932 c.c...* op. cit.; Cass. 12 marzo 2009, n. 6017 in *DPL*, 2009, p. 1407 con nota di F. Rivellini, A. Viraggio, *Incidenza della qualifica del lavoratore nel collocamento mirato*; Cass. 22 giugno 2010, n. 15058.

¹²⁹ In questo senso Tursi, *La nuova disciplina del rapporto di lavoro dei disabili*, op. cit., pp. 767 ss.; D. Garofalo *Disabili e lavoro. Profilo oggettivo e sanzioni*, op. cit., XVIII; P. Lambertucci, *L'intervento pubblico nella mediazione tra domanda ed offerta di lavoro; dalla registrazione dell'assunzione alla promozione dell'occupazione*, in *ADL*, 2, 2000, p. 241.

5. Osservazioni conclusive

L'analisi del collocamento mirato rivela una tensione sistemica irrisolta tra l'ambizione assiologica del legislatore e le modalità operative mediante le quali tale ambizione è stata declinata sul piano normativo e attuativo. Più che un difetto di volontà politica o di stratificazione normativa, ciò che emerge è l'incapacità dell'ordinamento di produrre meccanismi coerenti rispetto al paradigma che esso stesso afferma ovvero quello di una tutela fondata non sulla mera invalidità certificata, ma sull'effettiva capacità di partecipazione lavorativa, mediata da accomodamenti ragionevoli e dispositivi flessibili.

Questo iato tra norma e prassi non è il frutto di inerzie occasionali, ma l'effetto strutturale di una legislazione che, pur dichiarandosi inclusiva, continua a essere innervata da categorie classificatorie e filtri valutativi rigidi, ancorati a logiche medico-legali ormai superate dalla definizione di disabilità affermata a livello sovranazionale. L'adozione del modello bio-psico-sociale da parte del d.lgs. n. 62/2024, pur non incidendo formalmente sulla l. n. 68/1999, determina un inevitabile corto circuito: la ridefinizione dei presupposti di tutela e dei criteri valutativi rischia di rendere inoperanti i meccanismi selettivi tradizionali, lasciando priva di riferimenti certi l'applicazione concreta delle misure di collocamento.

In tale contesto, l'attuale modello di collocamento mirato delineato dalla l. n. 68/1999 dovrà necessariamente essere integrato e adattato alle nuove regole introdotte nel 2024, per evitare qualsiasi contrasto tra l'ambito soggettivo di applicazione formale della normativa e il quadro assiologico e giuridico superiore ormai consolidato in tema di disabilità.

Si impone, allora, una riflessione di sistema. Non si tratta più di correggere lacune o rafforzare strumenti esistenti, ma di interrogarsi sulla compatibilità dell'intero impianto normativo con il paradigma sociale della disabilità che richiede l'individuazione di canali prioritari in grado di superare le barriere atte ad ostacolare una completa interazione tra persona e ambiente. Dal punto di vista giuridico, tale condizione acquisisce rilevanza poiché implica la necessità di un sistema integrato di tutele differenziate, mirate a garantire l'inclusione sociale, assistenziale, lavorativa e scolastica delle persone svantaggiate per motivi fisici o psichici.

Il collocamento mirato, per come attualmente strutturato, appare incapace di assolvere a questa funzione, finendo per riprodurre – sotto forma di tecnicismi procedurali – nuove forme di esclusione o di marginalizzazione occupazionale.

Il ricorso a strumenti come il contributo esonerativo, le compensazioni territoriali e l'esternalizzazione convenzionale degli obblighi assunzionali segnala la permanenza di una logica deflattiva, in cui l'onere dell'inclusione può essere economicamente trasferito o geograficamente dislocato, con scarse garanzie di effettività. Più che a una responsabilità collettiva di sistema, l'inclusione lavorativa è ancora troppo spesso demandata alla buona volontà del singolo datore o all'efficienza dell'apparato locale.

Il diritto al lavoro delle persone con disabilità, se vuole essere effettivamente tale, richiede invece un approccio olistico: da sistema compensativo a sistema abilitante, capace di mettere al centro

non la misura del danno o la percentuale dell'invalidità, ma le condizioni ambientali, organizzative e relazionali che rendono possibile – o impediscono – la partecipazione.

Ciò comporta non soltanto una revisione tecnica della l. n. 68/1999, ma un ripensamento dell'intero impianto delle politiche attive, dei servizi per l'impiego, dei percorsi formativi, e dei meccanismi di accertamento e valutazione, del coinvolgimento del Terzo settore, in un'ottica pienamente convergente con il diritto antidiscriminatorio europeo.

In definitiva, la sfida dell'inclusione lavorativa delle persone con disabilità non si gioca più sul terreno del riconoscimento normativo, ormai acquisito, ma su quello dell'effettività dei diritti. E l'effettività, in questo campo, si misura non tanto nella coerenza delle regole quanto nella loro capacità di incidere sulle diseguglianze strutturali che ancora ostacolano la piena cittadinanza lavorativa delle persone con disabilità.