

Le ultime novità

Collocamento obbligatorio dei disabili: modificata la disciplina

Alessandro Millo - Funzionario della Direzione provinciale del lavoro di Modena (*)

Com'è noto, le vittime del terrorismo e della criminalità organizzata hanno diritto al collocamento obbligatorio indipendentemente dallo stato di disoccupazione, con precedenza e preferenza a parità di titoli rispetto ad ogni altra categoria, in virtù di quanto disposto dall'art. 1, 2° comma, della legge n. 407/1998, come sostituito dall'art. 2 della legge n. 288/1999).

Vittime del terrorismo, della criminalità e del dovere

Possono inoltre essere assunte con chiamata diretta nominativa nei ruoli delle pubbliche amministrazioni fino al quinto livello retributivo e fino all'ottavo livello nei ruoli dei Ministeri, fino al 10% dei posti vacanti per i livelli dal sesto all'ottavo, con le modalità illustrate dalla circolare del Dipartimento della Funzione pubblica n. 2/2003.

Si tratta di coloro che hanno riportato un'invalidità permanente in conseguenza di atti di terrorismo o di eversione o di fatti delittuosi commessi dalle associazioni di stampo mafioso di cui all'art. 416-bis del codice penale, purché non abbiano concorso nel reato, o a causa di operazioni di prevenzione e repressione di tali fatti, compresi i cittadini cui sia stato legalmente richiesto di prestare assistenza ai pubblici ufficiali impegnati in tali operazioni (art. 1 della legge n. 302/1990, come modificato dall'art. 1 della legge n. 407/1998).

Il beneficio è esteso, con lo stesso diritto di precedenza, anche ai magistrati, ai militari ed agli agenti di Pubblica Sicurezza, della Guardia di Finanza e dei Vigili del Fuoco, che abbiano riportato un'invalidità permanente superiore all'80% o che comunque abbia comportato la cessazione del rapporto d'impiego, in conseguenza di eventi connessi all'espletamento delle loro funzioni o dipendenti dai rischi specificamente attinenti alle operazioni di polizia o di soccorso (art. 82 della legge n. 388/2000; art. 1 e 3 della legge n. 466/1980).

Il beneficio spetta anche ai coniugi, ai figli e ai fratelli conviventi a carico, qualora siano gli unici superstiti, in sostituzione di coloro che a causa dei suddetti eventi siano deceduti o rimasti permanentemente invalidi - purché, secondo la consolidata prassi amministrativa, non abbiano mai usufruito di alcun atto di avviamento obbligatorio - anch'essi con diritto di precedenza, esenzione dal requisito dello stato di disoccupazione e possibilità di assunzione con chiamata diretta nominativa alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni (art. 1, 2° comma, legge n. 407/1998; art. 35 D.Lgs. n. 165/2001).

La norma è preesistente alla legge n. 68/1999, ma non è stata mai abrogata e contiene un richiamo alle «vigenti disposizioni legislative», che le consente di adattarsi al mutato contesto normativo.

In virtù di tale richiamo, ad esempio, può ritenersi che il grado di invalidità occorrente

per accedere al beneficio riconosciuto alle vittime della criminalità, per quanto non specificato dalla disposizione, non possa essere inferiore a quello ordinariamente richiesto per avere diritto al collocamento obbligatorio dei disabili (mentre per le vittime del dovere la norma speciale richiede una percentuale superiore all'80%). Nel nuovo quadro normativo, però, non ha trovato facile collocazione il diritto di precedenza accordato ai familiari (normodotati) delle vittime della criminalità e del dovere, in sostituzione del congiunto deceduto o invalido.

La legge n. 68/1999, infatti, prevede due sole macro-categorie di aventi diritto al collocamento obbligatorio:

– da una parte i disabili, che in precedenza erano suddivisi in diverse categorie a seconda della patologia, mentre oggi sono avviati unitariamente nell'ambito della quota di riserva prevista dall'art. 3 (pari al 7% delle assunzioni effettuate dai datori di lavoro con oltre 50 dipendenti);

– dall'altra i familiari dei grandi invalidi del lavoro, del servizio o di guerra ed i profughi rimpatriati, che in precedenza potevano essere avviati "a scorrimento" anche in sostituzione di altre categorie di cui si riscontrava la carenza (come nel caso degli invalidi di guerra) o l'inidoneità (come

Nota:

(*) Le considerazioni esposte sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'amministrazione pubblica di appartenenza.

Approfondimenti

nel caso di mansioni faticose, pericolose o molto specializzate), mentre oggi sono avviati separatamente, nell'ambito della specifica quota di riserva aggiuntiva prevista per loro dall'art. 18 (pari all'1% delle assunzioni effettuate dai datori di lavoro con oltre 50 dipendenti).

Letteralmente, nessuna di queste due categorie annovera i familiari delle vittime del terrorismo, della criminalità organizzata e del dovere, che solo in alcune ipotesi possono essere qualificate anche come vittime del lavoro, del servizio o di guerra (potrebbe esserlo un agente colpito durante un'operazione di polizia, ma non il negoziante vittima di un attentato mafioso o il magistrato ucciso a casa sua). Inoltre la disciplina prevista dall'art. 18 per i familiari delle vittime del lavoro e di guerra differisce per molti aspetti da quella dettata per i familiari delle vittime della criminalità e del dovere, che vengono avviati con precedenza ed indipendentemente dallo stato di disoccupazione e dalla minore età dei figli.

Queste discordanze, all'indomani dell'entrata in vigore della legge n. 68/1999, hanno indotto molti uffici a ritenere non applicabile l'art. 18 a questa tipologia di familiari ed a continuare ad avviarli nell'ambito della quota riservata ai disabili dall'art. 3, con il risultato di attribuire a questi "normodotati" un diritto di precedenza sui veri e propri disabili. A distanza di dieci anni, però, il Ministero del lavoro è intervenuto con la circolare n. 2/2010, per affermare che «*tutti i soggetti normodotati*» indicati dall'art. 18 della legge n. 68/1999 (vittime del lavoro, del servizio e di guerra) e dalla legge n. 407/1990 (vittime della criminalità e del dovere) hanno diritto al collocamento obbligatorio esclusivamente nell'ambito della specifica quota aggiuntiva dell'1% prevista dal citato art. 18 e non sono computabili ai fini dell'assolvimento della quota di riserva prevista a favore dei di-

sabili dall'art. 3. Il diritto di precedenza riconosciuto dalla legge n. 407/1998, quindi, secondo il Ministero si gioca all'interno di ciascuna quota di riserva separatamente e non può attribuire ai «normodotati» la precedenza sui disabili, nell'ambito della quota loro riservata dall'art. 3.

A decorrere dal 7 luglio 2010, tuttavia, l'art. 5, comma 7, del D.L. n. 102/2010, convertito in legge n. 126/2010 (senza modificazioni su questo punto) ha aggiunto un ultimo periodo al secondo comma dell'art. 1 della legge n. 407/1998, a norma del quale «alle assunzioni di cui al presente comma non si applica la quota di riserva di cui all'articolo 18, comma 2, della legge 12 marzo 1999, n. 68».

Una così esplicita "interpretazione autentica" impedisce di restringere il beneficio riconosciuto ai familiari delle vittime della criminalità e del dovere negli stretti limiti della quota dell'1% prevista dall'art. 18 della legge n. 68/1999.

Ne risulta giocoforza confermata la prassi di avviarli nell'ambito della quota riservata ai disabili dall'art. 3 della legge n. 68/1999 (l'unica altra quota di riserva prevista dalla attuale normativa sul collocamento obbligatorio), per quanto appaia stridente il diritto di precedenza riconosciuto a questi «normodotati» rispetto ai veri disabili, specialmente se si considera che l'attuale disciplina del collocamento obbligatorio offre già ampi margini alla possibilità di richiesta nominativa da parte dei datori di lavoro, che prevedibilmente privilegeranno i lavoratori meno svantaggiati.

In proposito è quindi lecito attendersi chiarimenti da parte del Ministero del lavoro, in relazione alle contrarie indicazioni fornite con precedente circolare, ma sarebbe auspicabile anche un intervento normativo risolutore, che rivedendo completamente la disposizione di cui all'art. 18 della legge n. 68/1999, possa armonizzare la disciplina e la

procedura da seguire in tutte le ipotesi in cui è previsto il diritto al collocamento obbligatorio dei familiari «normodotati», in sostituzione dei loro cari defunti o grandi invalidi.

Familiari superstiti delle vittime del lavoro

La modifica normativa introdotta a favore delle vittime della criminalità e del dovere, si riflette anche sui benefici riconosciuti ai familiari superstiti delle vittime del lavoro, che fino al 31 dicembre 2007 erano avviati nell'ambito della speciale quota aggiuntiva dell'1% riservata ai familiari delle vittime del lavoro, del servizio e di guerra, dall'art. 18 della legge n. 68/1999.

Dal 1° gennaio 2008, l'art. 3, comma 123, della legge n. 244/2007 (Finanziaria 2008) ha esteso anche agli orfani o in alternativa al coniuge superstiti di coloro che siano deceduti per infortunio sul lavoro o per l'aggravarsi delle infermità derivanti da un infortunio sul lavoro gli stessi benefici previsti per i familiari delle vittime della criminalità o del dovere.

Pertanto, alla luce delle considerazioni già esposte, essi dovranno essere avviati con diritto di precedenza nell'ambito della quota riservata ai disabili dall'art. 3 della legge n. 68/1999, indipendentemente dallo stato di disoccupazione e dalla minore età dei figli.

Viceversa, i familiari delle vittime di guerra ed i familiari dei grandi invalidi del lavoro e del servizio (considerando le vittime del servizio come una particolare categoria di vittime del lavoro) continueranno ad essere avviati nei limiti della specifica quota aggiuntiva dell'1% prevista dall'art. 18, senza alcun diritto di precedenza e previa verifica dei requisiti dello stato di disoccupazione e della minore età dei figli al momento del riconoscimento

dell'invalidità (non al momento dell'infortunio), considerando minori a questi fini anche gli studenti di scuola superiore fino a 21 anni e gli studenti universitari fino a 26 anni (art. 1, 3° comma, D.P.R. n. 333/2000).

Obbligo di presentazione del prospetto informativo

Con la circolare diramata il 22 gennaio 2010, n. 2, il Ministero del lavoro ha chiarito che l'obbligo di inviare il prospetto informativo riguarda solamente i datori di lavoro «soggetti alle disposizioni della presente legge» (art. 9, 6° comma) e quindi soltanto quelli con almeno quindici dipendenti computabili, a questi fini, detratti quelli appartenenti alle categorie escluse dal computo a norma dell'art. 4.

Sono state così superate le contrarie indicazioni fornite con la precedente nota del 29 gennaio 2009, nella quale si invitavano ad inviare il prospetto informativo tutti i datori di lavoro con almeno 15 dipendenti, anche qualora ne avessero meno di quindici computabili, per consentire ai servizi competenti di verificare la correttezza delle esclusioni operate.

Il Ministero conferma inoltre che l'obbligo di inviare il prospetto informativo non sussiste in assenza di variazioni d'organico rilevanti, vale a dire tali da modificare l'obbligo o incidere sul computo della quota di riserva e che in caso di variazioni rilevanti il prospetto va inviato obbligatoriamente solo il successivo 31 gennaio. Entro 60 giorni dalla variazione, però, va inviata ai servizi competenti una richiesta di assunzione integrativa, rispetto al prospetto già inoltrato. Certamente il datore di lavoro può scegliere di inviare un nuovo prospetto informativo aggiornato, che vale anche come richiesta di assunzione per le scoperture risultanti

(art. 9), ma si tratta solo di una facoltà e non di un obbligo di legge.

Per i datori di lavoro pubblici, la circolare precisa che l'adempimento deve ritenersi a carico dell'ufficio cui compete la gestione del personale. Gli uffici periferici non dotati di tali strutture amministrative e non indipendenti per la gestione del personale, a questi fini non possono definirsi «unità locali» (secondo la precedente nota del 16 dicembre 2008) e devono limitarsi a fornire le informazioni necessarie per l'invio di un unico prospetto informativo da parte dell'ufficio centrale.

Comando, distacco e trasferimento

La circolare ministeriale n. 2/2010, tra l'altro, affronta una serie di questioni rilevanti ai fini della corretta determinazione del numero dei dipendenti computabili in ciascuna unità locale e quindi in ciascuna provincia in cui si articola l'organizzazione del datore di lavoro, quando i rapporti di lavoro siano interessati da vicende che comportano un mutamento, definitivo o temporaneo, del luogo dove si svolge la prestazione lavorativa.

Qualora il mutamento del luogo di lavoro sia definitivo, si parla di trasferimento ed il lavoratore non sarà più computato nell'organico dell'unità produttiva presso la quale è stato assunto, ma in quello dell'unità locale cui è stato destinato a seguito del trasferimento. Anche qualora si tratti di un lavoratore disabile, esso sarà escluso dalla base di computo e computato nella quota di riserva dell'unità locale di destinazione, anche se si trova in una provincia diversa da quella dove era stato avviato al lavoro dai servizi competenti.

Il distacco, invece, comporta un mutamento solo temporaneo del luogo di lavoro e secondo le indicazioni ministeriali determina effetti diversi

per i datori di lavoro privati e per quelli pubblici.

Nel settore privato, il distacco temporaneo di un lavoratore, messo a disposizione di un soggetto diverso dal datore di lavoro, avviene comunque per soddisfare un interesse proprio del datore di lavoro distaccante, che rimane l'unico responsabile del trattamento economico e normativo dovuto al lavoratore. Pertanto il lavoratore continuerà ad essere computato nell'organico dell'unità locale presso la quale prestava la propria attività lavorativa prima del distacco e, se disabile, a copertura della quota d'obbligo in quella unità locale.

Nel settore pubblico, invece, il distacco o comando (se avviene fra diverse pubbliche amministrazioni) è disposto nell'interesse dell'ente distaccatario, con una sensibile modifica del rapporto di servizio del lavoratore distaccato, che viene inserito sia sotto il profilo organizzativo e funzionale, sia sotto il profilo gerarchico-disciplinare, nell'organizzazione di destinazione, che ne assume anche i conseguenti oneri patrimoniali (Cass. 8 settembre 2005 n. 17842). Pertanto il lavoratore distaccato dovrà essere escluso dalla base di computo dell'amministrazione pubblica di appartenenza e computato invece nell'organico dall'ente presso il quale è stato distaccato.

Disabilità sopravvenuta dopo l'assunzione

Con la circolare n. 2/2010, il Ministero ribadisce in maniera rigorosa i presupposti per l'applicazione dell'art. 4 della legge n. 68/1999, che consente di computare nella quota di riserva anche i dipendenti colpiti da una disabilità sopravvenuta dopo l'assunzione, benché evidentemente non siano stati avviati dai servizi competenti con le procedure previste per il collocamento obbligatorio, poiché all'epoca non erano disabili.

La computabilità di tali soggetti, essendo legata a presupposti “di fatto”, non dipende da alcuna autorizzazione, convenzione o valutazione discrezionale dei servizi competenti (come chiarito dal Ministero con le risposte ad interpello n. 40/2008 e 17/2010), ma è subordinata alla triplice condizione che:

- l’invalidità determini inabilità a svolgere le proprie mansioni;
- non sia causata da violazione delle norme di sicurezza da parte del datore di lavoro;
- sia almeno pari al 60% di invalidità civile (accertata dalla commissione presso l’Asl) ovvero sia superiore al 33%, se si tratta di invalidità derivante da infortunio sul lavoro o malattia professionale (accertata dall’Inail).

Nella prassi, però, da parte dei servizi competenti spesso il primo requisito è stato trascurato, il secondo «accertato» mediante una semplice dichiarazione del datore di lavoro e solo sul terzo si è focalizzata l’attenzione, verificando con una certa puntualità la sussistenza del grado di invalidità richiesto dalla norma, la cui certificazione comporta spesso notevoli attese e difficoltà burocratiche, tanto da indurre il Ministero del lavoro a precisare che non può considerarsi imputabile al datore di lavoro la scoperta venutasi a determinare nel lasso di tempo intercorrente fra la richiesta di visita medica ed il rilascio della certificazione, durante il quale vanno quindi sospese le procedure di avviamento eventualmente in corso (salvo comportamenti dolosi del datore di lavoro, ben stigmatizzati nell’interpello n. 40/2008).

Certo, rimane difficilmente comprensibile la ragione per cui si richiede una diversa percentuale di invalidità civile per l’avviamento obbligatorio da parte dei servizi competenti (46%) e per la computabilità della disabilità sopravvenuta in costanza di rapporto di lavoro (60%), mentre per gli invalidi del lavoro la soglia è

la medesima (34%). Tale disparità lascia facilmente immaginare il ripetersi, nel settore privato, del fenomeno delle dimissioni “concordate” e seguite da un’immediata richiesta nominativa di assunzione, attraverso le procedure del collocamento obbligatorio, di quei lavoratori che abbiano riportato una percentuale d’invalidità civile compresa fra il 46% ed il 59% e che altrimenti non sarebbero computabili.

Per analogia, la circolare ministeriale conferma la possibilità di computare anche i dipendenti riconosciuti invalidi prima dell’assunzione, benché non assunti con le procedure previste per il collocamento obbligatorio, purché abbiano un’invalidità civile almeno pari al 60% o un’invalidità derivante da infortunio sul lavoro almeno pari al 34%. Essendo stati assunti ed adibiti alle proprie mansioni, nonostante l’invalidità già riconosciuta, per costoro deve ritenersi inesigibile il requisito dell’inidoneità alle mansioni svolte.

Secondo la circolare ministeriale, infine, dall’ambito di applicazione della norma sono esclusi i datori di lavoro pubblici, che pertanto non potranno continuare a computare i propri dipendenti invalidi assunti al di fuori delle procedure del collocamento obbligatorio, in quanto «appare chiara la volontà del legislatore di applicare la norma con esclusivo riferimento all’ambito privatistico» (circ. n. 2/2010, par. 5).

Lavoratori socialmente utili

La già citata circolare n. 2/2010 conferma l’esclusione dalla base di computo, ai fini del calcolo della quota d’obbligo, dei lavoratori socialmente utili assunti a norma dell’art. 7 del D.Lgs. n. 81/2000, che come rammenta il Ministero, fa riferimento ai soli datori di lavoro privati, enti pubblici economici, cooperative e loro consorzi ed ai lavora-

tori impiegati in lavori socialmente utili per almeno dodici mesi, nel periodo dal 1° gennaio 1998 al 31 dicembre 2009.

Al di fuori di questi limiti, quindi, anche gli *ex* lavoratori socialmente utili sono computabili nella base di calcolo della quota di riserva. In particolare, non potranno essere esclusi dal computo i lavoratori socialmente utili assunti dai datori di lavoro pubblici.

Se disabili, naturalmente, anche gli *ex* lavoratori socialmente utili potranno essere esclusi dalla base di computo e computati a copertura della quota d’obbligo, purché avviati con le procedure del collocamento obbligatorio o comunque affetti da un’invalidità civile almeno pari al 60% o da un’invalidità per causa di lavoro almeno pari al 34%.

Sospensione degli obblighi occupazionali

Con la circolare ministeriale n. 2/2010, tra l’altro, il Ministero ha affrontato alcune questioni aperte in tema di sospensione degli obblighi di assunzione per crisi aziendale a norma dell’art. 3, 5° comma, della legge n. 68/1999.

Si chiarisce, innanzitutto, che mentre in caso di procedure concorsuali, ricorso alla cassa integrazione straordinaria ed ai contratti di solidarietà, la sospensione degli obblighi occupazionali opera limitatamente all’ambito provinciale dove si trovano le unità locali interessate (perché così prevede espressamente la legge), l’apertura di una procedura di mobilità determina la sospensione degli obblighi occupazionali sull’intero territorio nazionale (poiché il secondo capoverso della norma non prevede alcuna limitazione).

In secondo luogo, «si rimette ai servizi competenti l’opportunità di individuare strumenti compatibili», per tenere conto anche di altre situazioni di difficoltà occupazionale, che pur

non essendo contemplate dalla norma come cause di sospensione dell'obbligo di riserva, ugualmente rendono inesigibile un immediato assolvimento di tale obbligo, come ad esempio nelle ipotesi di intervento della cassa integrazione guadagni ordinaria, auspicando al-

lo stesso tempo un efficace raccordo a livello territoriale fra i servizi competenti ed i servizi ispettivi delle Direzioni provinciali del lavoro, per evitare l'irrogazione di sanzioni in simili ipotesi di "scopertura", che non possono ritenersi imputabili al datore di lavoro.

Lo strumento più idoneo e compatibile con la normativa, ad avviso di chi scrive, non può che essere il differimento dell'obbligo mediante la stipula di una convenzione con i servizi competenti ai sensi dell'art. 11, della legge n. 68/1999.