

Circolare Ministeriale - Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale - 24 novembre 1999, n. 77

"Legge 12 marzo 1999, n. 68, recante: "Norme per il diritto al lavoro dei disabili", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 68, supplemento ordinario n. 57/L. Modifiche alla disciplina della legge 2 aprile 1967, n. 482"

Con la presente circolare si intende procedere a un iniziale inquadramento del nuovo impianto normativo, delineato con la legge in oggetto indicata, con taluni approfondimenti che si ritengono utili prima dell'entrata in vigore della legge che, com'è noto, è differita a un momento successivo alla pubblicazione.

Al riguardo, non può trascurarsi di evidenziare che la riforma in esame si interseca con il processo in atto volto a completare l'effettivo trasferimento di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro alle Regioni nonché alle Province. Il Ministero è tenuto pertanto a svolgere un ruolo centrale per la predisposizione delle misure di cambiamento modellate sul nuovo sistema, entro cui si articoleranno le singole misure amministrative di adattamento, garantendo altresì, definito il decentramento dei servizi, omogeneità di gestione sul territorio nazionale, nel quadro delle più generali competenze di coordinamento, indirizzo e programmazione delle politiche dell'impiego.

1. Entrata in vigore

Com'è noto, la legge di riforma in materia di assunzioni obbligatorie entra in vigore dopo trecento giorni dalla data di pubblicazione della legge, ovvero il 18 gennaio 2000.

Ciò si deve all'evidente portata innovativa della disciplina e alla conseguente necessità di consentire lo svolgimento di una preliminare attività preparatoria, con la quale preordinare gli indispensabili strumenti operativi, la cui definizione è presupposto di un pronto e corretto funzionamento della normativa all'atto della sua entrata in vigore.

Per queste ragioni, la legge medesima impone anche, contestualmente, un intervento tempestivo delle amministrazioni interessate, relativamente alla emanazione di singole misure attuative, che regolano specifici istituti, di seguito illustrate.

a) Articolo 1, comma 4, concernente l'accertamento delle condizioni di disabilità degli aventi diritto ai sensi del medesimo articolo, spettante alle Commissioni mediche di cui alla legge n. 104 del 1992, con i criteri che sono individuati dall'atto di indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio dei ministri (al quale è rimesso anche il compito di stabilire criteri e modalità per l'effettuazione delle visite di controllo della permanenza dello stato invalidante). Il relativo Dpcm, che è stato approvato dal Consiglio dei ministri in data 19 novembre 1999, definisce le procedure delle visite sanitarie di accertamento nonché il sistema dei controlli circa la permanenza dello stato invalidante, ai fini dell'accesso alle misure di collocamento mirato, e individua punti di contatto e profili distintivi tra le competenze delle predette Commissioni mediche, concentrate sulla redazione della diagnosi medico-funzionale volta a individuare la capacità globale del soggetto, e quelle del Comitato tecnico, organo operante presso le nuove Commissioni provinciali previste dal decreto legislativo n. 469 del 1997, preposto all'individuazione concreta del percorso di inserimento lavorativo e alla predisposizione del sistema dei controlli sanitari, che sono effettuati dalle menzionate Commissioni. Giova evidenziare che l'innovazione di cui trattasi, di fatto, riguarderà unicamente gli invalidi civili; infatti per gli invalidi del lavoro nonché per gli invalidi di guerra e per servizio con minorazioni ascritte dalla prima all'ottava categoria delle vigenti tabelle in materia, saranno sufficienti le certificazioni rilasciate, rispettivamente, dall'Inail e dalle Commissioni mediche ospedaliere, come sancito dallo stesso articolo 1, commi 5 e 6.

b) Articolo 5, comma 4, articolo 9, comma 6 e articolo 13, comma 8, riguardanti, rispettivamente, la disciplina dell'esonero parziale, l'invio dei prospetti informativi da parte dei datori di lavoro e il funzionamento del Fondo nazionale per l'inserimento lavorativo dei disabili. I relativi schemi di provvedimento, definiti in sede amministrativa, sono stati esaminati dalla Conferenza unificata, che ha reso parere favorevole, nella seduta del 4 novembre 1999. In esito a tale passaggio, in data 22 novembre è stato firmato dal Ministro il decreto riguardante i prospetti informativi (del

quale si darà apposita informativa) mentre, con riferimento ai provvedimenti che disciplinano il Fondo nazionale disabili (sul quale in precedenza era stato acquisito il parere favorevole del Ministero del tesoro) e gli esoneri parziali, si precisa che essi, assumendo la veste di regolamenti, dovranno essere trasmessi al Consiglio di Stato per l'espressione del parere. Tale adempimento è stato già effettuato per il provvedimento relativo al Fondo mentre il testo concernente l'esonero parziale è stato preliminarmente inoltrato alle Commissioni parlamentari di merito per l'acquisizione del prescritto parere.

c) Articolo 6, che postula invece, al comma 1, in principio normativo sostanziale, attribuendo direttamente ai competenti organi regionali, individuati ai sensi della recente normativa in materia di decentramento dei servizi per l'impiego, le funzioni di programmazione, attuazione e verifica degli interventi diretti all'inserimento al lavoro dei soggetti disabili nonché la venuta degli elenchi del collocamento obbligatorio e la conseguente attività amministrativa a ciò connessa.

d) Articolo 18, comma 3, disposizione transitoria riguardante il trattamento dei soggetti invalidi del lavoro nonché gli invalidi per causa di servizio facenti parte del personale di polizia, del personale militare e di quello della protezione civile. La norma prevede, da oggi e per 24 mesi, la possibilità per gli uffici competenti di avviare gli aventi diritto appartenenti alle citate categorie senza che gli stessi siano inseriti nella nuova graduatoria unica dei disabili disoccupati, prevista dall'articolo 8, comma 2, che com'è noto, acquisterà vigore in maniera differita. Al fine di fissare subito un orientamento univoco, si ritiene che, almeno fino al concreto funzionamento della nuova graduatoria, la disposizione di cui trattasi non sia suscettibile di effettiva applicazione, mancando i presupposti di fattibilità amministrativa. Peraltro, l'attivazione della graduatoria sarà diretta dalle Regioni, le quali, secondo quanto stabilito dal comma 4 del citato articolo 8, ne fisseranno le modalità di funzionamento sulla base del richiamato atto di indirizzo emanato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri (art. 1, comma 4). Allo stato, la gestione degli elenchi e delle graduatorie rimane soggetta alle prescrizioni normative vigenti. Può invece ritenersi immediatamente operativa la disposizione di cui al medesimo articolo 18, comma 3, ultimo periodo, concernente la possibilità per le Regioni, con oneri a proprio carico, di attivare percorsi di riqualificazione professionale presso le aziende o gli enti individuati dalla legge, diretti all'inserimento lavorativo mirato dei menzionati soggetti.

e) Articolo 20, che stabilisce l'emanazione di norme di esecuzione con atto regolamentare, attualmente in fase di predisposizione e sul quale si stanno svolgendo le consuete consultazioni.

2. Soggetti destinatari

Rispetto alla disciplina recata dalla legge n. 482 del 1968 e alle successive norme che hanno ampliato la platea dei soggetti beneficiari, deve registrarsi una innovazione rispetto alla precedente prospettiva, laddove la legge di riforma si rivolge, in via principale, alle persone disabili, mentre per gli orfani di soggetti deceduti per causa di lavoro, di guerra o di servizio e dei coniugi superstiti, nonché per gli equiparati a orfani e coniugi superstiti appartenenti alle medesime categorie e inoltre per i profughi italiani e rimpatriati, la disposizione transitoria di cui all'articolo 18, comma 2, accorda tutela solo fino alla emanazione di una disciplina organica del diritto al lavoro di tali categorie e individua, in tale arco temporale, una specifica quota di riserva (una unità per le imprese fino a 150 dipendenti e l'uno per cento per le imprese con soglia superiore). La legge chiarisce inoltre che restano ferme le disposizioni speciali riguardanti l'avviamento dei centralinisti non vedenti, dei massaggiatori e massofisioterapisti non vedenti e terapisti della riabilitazione. A questi si aggiungono i soggetti individuati dalla legge n. 407 del 1998, che consente l'iscrizione negli elenchi del collocamento obbligatorio anche dei familiari delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata.

Quanto alle modalità di accertamento della disabilità per gli invalidi civili, si fa rinvio al sistema di accertamento delineato con l'atto di indirizzo e coordinamento, cui sopra si è fatto cenno.

Per quanto riguarda i datori di lavoro obbligati al rispetto delle quote di riserva, sono ora inclusi nella disciplina coloro che occupano da 15 a 35 dipendenti, insorgendo tale obbligo qualora venga effettuata più di una nuova assunzione, aggiuntiva rispetto all'organico dell'impresa.

Inoltre, si chiarisce che gli enti pubblici economici, ai fini dell'applicazione della disciplina, sono

considerati datori di lavoro privati (art. 3, comma 6). Per altro verso, sono espressamente destinatari dell'obbligo di assunzione, sia pure limitatamente alla parte di organico che opera nell'area tecnico-esecutiva e svolgente funzioni amministrative, 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, nonché la polizia, la protezione civile e la difesa nazionale, sempre con riferimento esclusivo ai servizi amministrativi. In tutti i predetti casi, l'obbligo, scatta nel momento in cui viene effettuata una nuova assunzione aggiuntiva per il menzionato ambito di attività (articolo 3, commi 3 e 4).

3. Quote di riserva e modalità di computo

Le quote di riserva sono modulate dall'articolo 3 della legge secondo l'entità dimensionale dell'azienda o dell'ente pubblico, cui deve aggiungersi, almeno in via transitoria e in attesa della ridefinizione della materia, la quota spettante agli orfani e ai coniugi superstiti e alle categorie equiparate, come individuati in base all'articolo 18, comma 2. Il computo delle quote di riserva deve effettuarsi previa esclusione dalla base di calcolo dei lavoratori di cui all'articolo 4 della legge. In combinato disposto con le singole discipline che governano i rapporti speciali di lavoro, devono parimenti escludersi, sempre ai soli fini della determinazione del numero di soggetti disabili da assumere, coloro che sono stati assunti con contratto di formazione e lavoro e gli apprendisti, secondo la relativa normativa, nonché i lavoratori assunti con contratto di reinserimento.

Tenuto conto della nuova dimensione lavorativa configurata dall'istituto del contratto di lavoro temporaneo, non si ravvisano motivi ostativi al suo utilizzo anche nei confronti dei lavoratori disabili. Sul versante dell'impresa fornitrice, i predetti lavoratori non sono ovviamente considerabili ai fini dell'ordinario assolvimento degli obblighi di copertura, che invece riguarda il personale occupato presso l'impresa stessa per l'espletamento delle attività di servizio che essa offre.

Infine, poiché la legge dispone, all'articolo 18, comma 1, che i soggetti già assunti a norma della vigente disciplina sul collocamento obbligatorio sono mantenuti in servizio anche in esubero rispetto alle quote d'obbligo e sono altresì computabili ai fini, si ritiene opportuno precisare che la predetta operazione di computo deve effettuarsi prescindendo dalle vecchie categorie di appartenenza dei soggetti medesimi.

4. Norme di esclusione

Oltre ai casi di esclusione elencati all'articolo 5, comma 2, riguardanti il settore del trasporto e da tenere in preventiva considerazione ai fini della successiva determinazione dell'entità dimensionale dell'azienda, la legge prevede che il Presidente del Consiglio dei ministri emani, con proprio decreto, norme concernenti le esclusioni e gli esoneri relativamente alle attività svolte dalle amministrazioni pubbliche e dagli enti pubblici non economici.

Per quanto riguarda i datori di lavoro privati e gli enti pubblici economici, si dispone che possano essere parzialmente esonerati dall'obbligo di assunzione, a condizione che versino al Fondo regionale per l'occupazione dei disabili un contributo esonerativo pari a lire venticinquemila per ogni giorno lavorativo e per ciascun lavoratore disabile non occupato. Per la normativa di dettaglio, si rinvia ai contenuti del relativo provvedimento non appena definito.

Quanto all'istituto della compensazione territoriale, rimane ferma la vigente normativa sostanziale, mentre muta in parte il raggio di estensione del beneficio; infatti, diversamente dal passato, solamente per i datori di lavoro privati la compensazione può essere estesa anche ad ambiti territoriali comprendenti Regioni diverse, mentre i datori di lavoro pubblici sono vincolati ad applicare l'istituto limitatamente al territorio regionale.

Si richiama l'attenzione sulla disposizione recata dall'articolo 3, comma 5, con la quale vengono tassativamente elencate le situazioni in presenza delle quali gli obblighi di riserva vengono sospesi. La disposizione risulta assai innovativa rispetto alla esistente disciplina (com'è noto, ancorata dalla circolare applicativa n. 64 del 1996 a una procedura di autorizzazione che conferisce alle Direzioni provinciali del lavoro un'ampia discrezionalità nella valutazione dell'entità della crisi denunciata dall'impresa richiedente). Tale meccanismo è ora superato,

prevedendosi che al verificarsi delle situazioni, tassativamente individuate anche in relazione alla durata possibile della speciale misura, corrisponda la temporanea sospensione degli obblighi anzidetti. Pertanto, nella presente fase di transitorietà, si ritiene opportuno raccomandare alle competenti sedi del Ministero di tenere in massimo conto quanto prescritto dalla citata circolare n. 64, relativamente alla opportunità di concedere la sospensione per brevi periodi (data l'eccezionalità dell'istituto), indicazione che si ritiene oggi di dover integrare, ritenendosi congrua un'autorizzazione che non si prolunghi oltre la data di entrata in vigore della nuova normativa, fatti salvi specifici casi di straordinaria necessità che dovranno essere accuratamente motivati.

5. Convenzioni e incentivi (articoli 11, 12, 13)

Si tratta di uno dei punti qualificanti della riforma, improntata a favorire l'inserimento lavorativo attraverso programmi specifici e mirati di integrazione della persona disabile nonché a valorizzare il ruolo delle cooperative sociali come sede di crescita professionale, e, contestualmente, a delineare misure agevolative a beneficio dei datori di lavoro privati che opereranno per lo strumento convenzionale. Su tale argomento, è opportuno segnalare l'utilità di avviare fin d'ora, a livello locale, iniziative di confronto tra tutti i soggetti coinvolti in ordine alle modalità di funzionamento del rinnovato istituto, al fine di esaminare i profili di pratica operatività.

6. Concorsi pubblici

Pur soggiacendo alla norma del vigore differito, si ritiene fin d'ora utile conferire il massimo rilievo alla disposizione di cui all'articolo 16, con la quale, in maniera del tutto innovativa, si dispone il generale adeguamento dei bandi di concorso alle necessità concrete del disabile, per quanto attiene alle modalità di svolgimento delle prove di esame. Nello stesso spirito, si deroga al requisito dello stato di disoccupazione per l'assunzione di soggetti disabili che abbiano conseguito l'idoneità in un concorso pubblico, assunzione che può avvenire anche in soprannumero rispetto alle quote di riserva stabilite nei concorsi pubblici.

A tale riguardo, si invitano le amministrazioni competenti ad attivarsi con la massima sollecitudine affinché sia garantita, all'atto dell'entrata in vigore della nuova disciplina, la pronta operatività della disposizione illustrata.