

Quali soluzioni per l'inclusione dei lavoratori disabili nell'organizzazione aziendale?***

di Alice Biagiotti*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Disabilità e mercato del lavoro: la dimensione quantitativa. – 2.1 *segue*: la dimensione qualitativa. – 3. Gli strumenti di inclusione partecipata per i lavoratori disabili nell'ambito del sistema di salute e sicurezza sul lavoro. – 4. Le soluzioni *collettive*: la risposta del legislatore con l'approvazione del d.lgs. n. 222/2023. – 5. Le soluzioni *individuali*: la risposta del datore di lavoro con l'introduzione dei c.d. "accomodamenti ragionevoli". – 5.1. *segue*: le condizioni d'uso. – 5.2 *segue*: la tesi della procedimentalizzazione degli "accomodamenti ragionevoli". – 6. Conclusioni.

1. Introduzione

L'inclusione dei disabili¹ ossia di una fascia tradizionalmente debole², vulnerabile³ e, secondo la definizione in voga durante la decretazione emergenziale, fragile⁴ di lavoratori e lavoratrici presuppone un impegno supplementare a carico delle istituzioni pubbliche e delle aziende che consenta di superare le numerose difficoltà che queste persone incontrano nell'inserirsi all'interno di un luogo di lavoro.

* Alice Biagiotti è assegnista di ricerca in Diritto del lavoro nell'Università di Urbino Carlo Bo e docente a contratto di Diritto e Sicurezza sul lavoro nell'Università Politecnica delle Marche. alice.biagiotti@uniurb.it

** Il presente lavoro, assoggettato alla preventiva lettura del Comitato di redazione della Rivista, è un prodotto sviluppato nell'ambito del progetto PRIN 2020 Prot. 2020CJL288 "INSPIRE - Strategie di inclusione attraverso la partecipazione nel lavoro per il benessere organizzativo".

¹ Sul binomio disabili e lavoro cfr. per tutti: D. GAROFALO, voce *Disabili (lavoro dei)*, in "Digesto delle discipline privatistiche, Sezione commerciale.", agg. V, Torino, Utet, 2009, p. 767 ss. e più di recente, A. RICCARDI, *Disabili e lavoro*, Bari, Cacucci, 2018.

² D. POLETTI, voce *Soggetti deboli*, in "Enciclopedia del diritto", Annali, VII, Milano, Giuffrè, 2014, p. 962 ss.

³ M.G. BERNARDINI, *Il soggetto vulnerabile. Status e prospettive di una categoria (giuridicamente controversa)*, in "Rivista di filosofia del diritto", 2, 2017, p. 366 sostiene che «la positivizzazione – per così dire – "sistemica", unitamente al ricorso a locuzioni come "soggetti o gruppi vulnerabili", è relativamente recente. Un forte incentivo all'utilizzo del termine nell'ambito del diritto proviene dal contesto internazionale». Si pensi alla direttiva 2011/36/UE relativa alla prevenzione e alla repressione del traffico degli esseri umani e alla protezione delle vittime o alla direttiva 2013/33/UE concernente l'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale.

⁴ Sul concetto di fragilità cfr. P. PASCUCCI, *L'emersione della fragilità nei meandri della normativa pandemica: nuove sfide per il sistema di prevenzione?* in "Rivista del diritto della sicurezza sociale", 4, 2023, p. 677 ss. e ivi riferimenti bibliografici.

Le persone con disabilità, infatti, tendono a sperimentare un elevato tasso di disoccupazione, di sottoccupazione, guadagni inferiori e, spesso, un abbandono prematuro del mercato del lavoro oltre ai non secondari problemi di accesso fisico al posto di lavoro.

Perciò, qualsiasi organizzazione lavorativa, a prescindere dalla qualifica pubblica o privata rivestita, dovrebbe, da un lato, accogliere tutte le risorse umane⁵ ivi comprese quelle con disabilità, valorizzandone le capacità lavorative e, dall'altro lato, rimodulare i processi produttivi sì da ottimizzare i loro contributi nello svolgimento delle attività lavorative.

A tal proposito, sono state elaborate soluzioni in materia che se considerate nel loro insieme, ci permettono di valutare il livello di "civiltà" dell'ordinamento giuridico e l'idoneità dello stesso a tutelare valori di primaria importanza, per lo più scorporati da una dimensione patrimoniale. Valori, come quelli di eguaglianza, di rispetto della persona umana, di solidarietà che riecheggiano nella nostra Carta costituzionale, per esprimere non tanto quei sentimenti «di compassione o di benevolenza» quanto quel «farsi carico», nell'esercizio di un diritto individuale di libertà, anche del bene comune⁶.

La disparità di trattamento che, nel mondo del lavoro, il lavoratore con disabilità subisce rispetto alla generalità degli altri lavoratori, tuttavia, non è unicamente di carattere economico ma involve anche la dimensione personale. Tanto che a oggi il tema dell'inserimento lavorativo delle persone con disabilità continua ad essere uno dei nervi scoperti delle politiche occupazionali⁷, tenuto conto altresì che si tratta di una materia di non facile normazione, fondata sul delicato bilanciamento di principi espressi in fonti sovranazionali⁸ e nella stessa Costituzione⁹.

⁵ Osserva P. ONIDA, *Economia d'azienda*, Torino, Utet, 1971, p. 144 che «L'organizzazione dell'azienda si impernia sull'uomo e non potrà raggiungere la migliore efficienza per la gestione produttiva né potrà riuscire soddisfacente dal punto di vista etico e sociale finché si trascurano le esigenze del prestatore d'opera in quanto persona. Bisogna confessare che il lavoro umano è stato e in molte aziende è ancora uno dei fattori produttivi più sciupati o malamente impiegati a causa di un uso empirico e sotto più aspetti irrazionale, analogo a quello che potrebbe farsi di una macchina poco conosciuta nelle sue proprietà e nelle sue condizioni di buon funzionamento. (...) Troppo spesso nell'azienda si dedicano all'uomo lavoratore minori cure che non alle macchine o si rivolgono ad esso cure, in funzione unicamente della produttività economica del lavoro, quasi dimenticando che il prestatore d'opera, anche quando lavora per l'azienda, non è né una macchina né un animale da lavoro, ma un uomo con tutti gli alienabili attributi morali della persona.»

⁶ L. MENGONI, *Fondata sul lavoro: la Repubblica tra diritti individuali dell'onomo e doveri inderogabili di solidarietà*, in M. Napoli (a cura di), *Costituzione, lavoro, pluralismo sociale*, Milano, V&P, 1998, p. 3 ss.

⁷ Si pensi al Pilastro europeo dei diritti sociali che si incentra su una migliore realizzazione dei diritti di tutti i cittadini oppure alla Strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030 concepita per garantire la piena partecipazione dei disabili alla società, conformemente a quanto previsto nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

⁸ Per una disamina completa cfr. G. LOY, *La disabilità nelle fonti internazionali*, in C. LA MACCHIA (a cura di), *Disabilità e lavoro*, Roma, Ediesse, 2009.

⁹ Sul tema si concentrano le riflessioni di M. AINIS, *I soggetti deboli nella giurisprudenza costituzionale*, in "Politica del diritto", n. 1/1999, p. 25 ss.; C. COLAPIETRO, *Diritto al lavoro dei disabili e Costituzione* in "Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali", 2009, pp. 607-632; G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità. Profili costituzionali*, Milano, Franco Angeli, 2020.

Perciò la riflessione che segue mira a considerare varie questioni, scientificamente distinte ma tra di loro connesse sotto il profilo di stabilire una saldatura tra il bisogno di tutela di questa forza-lavoro (artt. 1-4, 35 Cost.) e le esigenze propriamente riferibili al sistema produttivo (art. 41 Cost.) non senza tralasciare il ruolo del legislatore che, nel caso di specie, si traduce nel riconoscere al disabile, nonostante le residue capacità lavorative, la possibilità di esprimere la sua utilità attraverso il lavoro¹⁰.

2. *Disabilità e mercato del lavoro: la dimensione quantitativa*

Un'analisi di questo tipo non può trascurare il dato empirico necessario a verificare il grado di partecipazione lavorativa delle persone con disabilità e, dunque, la loro difficoltà a reperire un posto di lavoro o, per chi l'ha già ottenuto tramite gli strumenti legali *ex l. 68/1999* e s.m., a mantenerlo¹¹.

Prima di entrare nel merito della ricerca, occorre premettere che il mercato del lavoro, nonostante le sue peculiarità, viene ricondotto all'universo delle formazioni sociali¹², presentandosi all'interprete quale luogo privilegiato dell'organizzazione sociale in cui si incontrano e scontrano attori diversi come lo Stato, le imprese, i lavoratori e i cittadini consumatori. Dunque, in questo luogo, si fondono scelte individuali e collettive.

Per tali ragioni, il mercato del lavoro è «molto più di un luogo»¹³: si potrebbe aggiungere molto più di un luogo fisico se si intende accostarlo o immaginarlo alla stregua dell'agorà delle polis greche, centro virtuoso della vita economica e politica.

In questa formazione si sviluppano sicuramente le dinamiche tipiche dell'*homo oeconomicus*, anche se la stessa tende sempre di più ad assumere i caratteri di socialità, per così dire relazionale, entro cui l'individuo sviluppa la propria personalità in una dimensione d'eguaglianza. Ed è proprio l'istanza egualitaria a far sì che tutti i cittadini, singoli o associati, possano liberamente esprimere le proprie inclinazioni.

Ciò detto, i dati qui considerati fotografano l'andamento occupazionale in Europa e in Italia e confermano due tendenze che si rintracciano in entrambi i contesti esaminati.

¹⁰ Su quest'aspetto v. L. MICCO, *Lavoro ed utilità sociale nella Costituzione in Memorie dell'Istituto giuridico dell'Università di Torino*, serie II, Torino, Giappichelli, 1966, p. 54 ss.; più in generale, F. LIMENA, *L'accesso al lavoro dei disabili*, Padova, Cedam, 2004, spec. p. 25.; A. AVIO, *Disabilità e avviamento al lavoro*, in "Lavoro e diritto", 3, 2008, pp. 497-510.

¹¹ Cfr. Rapporto Inapp 2023. *Lavoro, formazione, welfare. Un percorso di crescita accidentato*, in <https://www.inapp.gov.it/pubblicazioni/rapporto/edizioni-pubblicate/rapporto-inapp-2023>, spec. par. IV.

¹² G. OPPO, *Codice civile e mercato*, in *Principi e problemi del diritto privato. Scritti giuridici*, VI, Padova, Cedam, 2000, p. 227; F. PIZZOLATO, *Mercato e istituzioni logiche a confronto*, in "Impresa & Stato", 2001, p. 78 ss.

¹³ S. ROSSI, *Il mercato e i diritti sociali*, in <https://www.gruppodipisa.it/.pdf>, p. 478 laddove richiama alla nota 17 una recente sentenza del Bundesverfassungsgericht (BVerfG, 1 BvR n. 699/06 del 22 febbraio 2011) in cui il mercato viene associato alle basi stesse della vita democratica e della formazione del pluralismo.

La prima è che le persone con disabilità trovano meno lavoro nonostante recenti statistiche evidenziano una crescita delle assunzioni dei disabili del 12,4% nei primi sei mesi del 2023 rispetto allo stesso periodo del 2022¹⁴.

La seconda tendenza è che le persone con disabilità vengono pagate meno rispetto a quelle senza disabilità a conferma di un evidente divario retributivo. Divario che aumenta se si considera la dimensione di genere per cui le donne disabili non solo sono pagate meno della forza lavoro maschile (con e senza disabilità), ma anche delle donne senza disabilità.

Se si analizza la dimensione occupazionale eurounitaria, solo il 51,3% delle persone con disabilità in età lavorativa ha un lavoro retribuito e le donne e i giovani risultano i gruppi più svantaggiati¹⁵. Solo il 49% delle donne e il 47,4% dei giovani con disabilità hanno un lavoro retribuito.

A ben vedere, i numeri dell'occupazione femminile sono nettamente peggiori laddove le donne con disabilità siano, in media, più istruite degli uomini con disabilità. Le cifre sono ancora più basse se si considera il lavoro a tempo pieno. Secondo i dati dell'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere¹⁶, solo il 20% delle donne con disabilità lavora a tempo pieno rispetto al 29% degli uomini con disabilità.

Con riguardo all'altra categoria svantaggiata sopra menzionata ovvero i giovani con disabilità, si evidenzia che nel 2019 lavorasse solo il 47,4% delle persone con disabilità compresa tra i 20 e i 29 anni, rispetto al 57,8% di persone senza disabilità della stessa fascia di età.

Spostando il *focus* sull'andamento occupazionale nazionale, i dati confermano l'alta incidenza delle famiglie con persone disabili corrispondente al 27,9 % della media nazionale¹⁷. Nel 2021, il 5,7 % di coloro che soffrono di una limitazione grave è risultato essere inabile al lavoro rispetto al 0,9 % di coloro che soffrono di limitazioni lievi.

A livello lavorativo, è il settore pubblico a contenere la gran parte delle persone con disabilità, con una concentrazione del 49,7 % degli occupati con limitazioni gravi, rispetto al 41,3 % delle persone senza limitazioni. Venendo alla dimensione di genere, emerge una forte disparità che penalizza il genere femminile: delle donne con limitazioni gravi lavora il 9,1 % a fronte del 16,1 % degli uomini.

Se si osserva il dato professionale, meno frequente è risultata l'occupazione delle persone aventi limitazioni più o meno gravi nel settore di servizi che è pari al

¹⁴ R. TAVERNA, *Lavoro e disabilità, come misurare l'investimento delle imprese*, in "Econopoly", Il Sole 24 Ore, 24 gennaio 2024.

¹⁵ Cfr. EUROPEAN HUMAN RIGHTS REPORT ISSUE 7-2023. *The Right to Work: The employment situation of persons with disabilities in Europe*, in https://www.edf-fepb.org/content/uploads/2023/05/hr7_2023_press-accessible.pdf.

¹⁶ L'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere (EIGE) è un'agenzia dell'Unione europea che si adopera per rendere l'uguaglianza di genere una realtà all'interno e all'esterno del contesto europeo, v. https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-institute-gender-equality-eige_it.

¹⁷ Cfr. Rapporto dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) "Conoscere il mondo della disabilità" (2019) ripreso e commentato da M. GIOVANNONE, *L'inclusione lavorativa delle persone con disabilità in Italia*, Roma, Organizzazione Internazionale del Lavoro, 2022.

27 % e leggermente inferiore nei settori dell'industria e delle costruzioni, pari al 16,9 %. Questi numeri evidenziano una maggiore presenza delle persone disabili nei livelli professionali intermedi rispetto ai livelli di elevata qualificazione a testimonianza di un andamento omogeneo tra i due settori di impiego.

2.1. segue: *la dimensione qualitativa*

Le criticità sopra evidenziate sono addebitabili ai significativi cambiamenti dovuti all'introduzione dei nuovi modelli di produzione e di organizzazione del lavoro indotti dalle innovazioni tecnologiche e dalla globalizzazione. Condizioni queste che richiedono un'esecuzione della prestazione lavorativa sempre più performante.

Succede spesso che i disabili non riescano, a causa del loro deficit fisico o cognitivo, a essere valorizzati a pieno e dunque a essere costantemente produttivi al pari degli altri lavoratori abili.

A questo scenario si sommano i profondi cambiamenti demografici che sottolineano un duplice orientamento: da un lato, l'invecchiamento della forza-lavoro e dell'altro lato, l'elevata diffusione di "nuove" disabilità, correlate all'emersione della società del rischio¹⁸ con la conseguenza di gravi ripercussioni sull'organizzazione in termini di produttività ed efficienza. In questo senso diventa prioritario ripensare all'inserimento professionale quale obiettivo da perseguire attraverso decisioni politiche che garantiscono l'accessibilità in modo tale da costruire luoghi di lavoro inclusivi.

Prima di focalizzarsi su quest'aspetto, è opportuno rammentare la fitta rete di strumenti di accesso al lavoro realizzata in favore degli appartenenti alle categorie protette.

Doveroso, a questo punto, è il richiamo alla legge-quadro del 5 febbraio 1992, la n. 104, incentrata sull'attribuzione al disabile di una serie di "diritti fondamentali" e di "diritti a prestazioni", coerentemente a quanto esplicitato nell'*incipit* dell'art. 2. In particolare, l'entrata in vigore di questa legge ha fatto sì, per un verso, che nel nostro ordinamento venisse introdotta la condizione giuridica di persona handicappata e, per l'altro verso, che venisse innalzato il livello di tutela in favore della stessa. Tutela che si è estesa, per mano della giurisprudenza costituzionale¹⁹ e per mano del legislatore²⁰, a settori diversi: dalla ricerca scientifica agli interventi di tipo sanitario-assistenziale fino alla formazione professionale, l'integrazione scolastica e le condizioni di lavoro.

¹⁸ Descrive questo fenomeno U. BECK, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Roma, Carocci, 2000.

¹⁹ Cfr. le sentenze della Corte Cost., 8 giugno 1987, n. 215; Corte Cost., 29 ottobre 1992, n. 406; Corte Cost., 29 luglio 1996, n. 325 tutte reperibili nel sito web all'indirizzo <https://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do>.

²⁰ Per l'individuazione degli ambiti di intervento della legge in questione, v. P. CENDON (a cura di), *Handicap e diritto. Legge 5 febbraio 1992, n. 104, legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate*, Milano, Giappichelli, 1997.

In questa direzione, è successivamente intervenuta la legge 12 marzo 1999, n. 68 che, come noto, ha promosso l'inserimento e l'integrazione delle persone con disabilità nel mondo del lavoro²¹.

Seppur differenti, entrambi gli interventi legislativi²² richiamati s'inquadrano all'interno di quella politica che, in materia di incontro tra domanda e offerta di lavoro, ha tentato di valorizzare «il momento della *promozione* dell'impiego più che la mera imposizione di un *obbligo* di assunzione»²³. Tanto che la legge n. 68 del 1999 si contraddistingue proprio per aver adottato una normativa *incentivante*²⁴ che subordina la fruizione di determinati sgravi e facilitazioni al rispetto degli obblighi di legge in materia di assunzioni di soggetti gravati da situazioni di disagio²⁵, tentando di superare il vecchio istituto di collocamento coattivo previsto della l. n. 482/1968.

Di converso, vengono incentivate forme contrattate di assunzione, tarate sulle qualità personali del lavoratore e sulle reali esigenze dell'impresa che decide di assumere sì da ottimizzare al meglio le risorse professionali e sociali di cui anche un soggetto disabile è portatore. Il metodo è quello del collocamento mirato²⁶ che si traduce, di fatto, nella piena operatività di «strumenti tecnici e di supporto che permettono di valutare le persone con disabilità nelle loro capacità lavorative e di metterle nel posto adatto, attraverso analisi di posti di lavoro, forme di sostegno,

²¹ Sul punto E. PASQUALETTO, *I servizi per l'impiego tra pubblico e privato. La nuova disciplina per il diritto al lavoro dei disabili. La nuova legge sul collocamento obbligatorio dei disabili: prime osservazioni*, in "Quaderni di Diritto del lavoro e delle relazioni industriali", 1999, p. 93 ss.; E. PASQUALETTO, *Il collocamento obbligatorio*, in C. CESTER (a cura di), *Il rapporto di lavoro subordinato: costituzione e svolgimento*, in F. CARINCI (diretto da), *Diritto del lavoro. Commentario*, vol. II, Torino, Utet, 1999, p. 306 ss.

²² In questa prospettiva, può leggersi anche la riforma dell'organizzazione amministrativa del collocamento al lavoro avvenuta con il d.lgs. n. 469/97. Si tratta di una riforma, fondata sul principio di sussidiarietà, che ambisce a perfezionare il progetto, allora sperimentale, del c.d. federalismo amministrativo in cui vengono valorizzate le autonomie regionali e le strutture decentrate di gestione del collocamento. Approfondisce quest'aspetto P. TULLINI, *Uffici pubblici, organizzazioni no profit e collocamento dei disabili*, in M. CINELLI, P. SANDULLI (a cura di), *Diritto al lavoro dei disabili. Commentario alla legge n. 68/1999*, Torino, Giappichelli, 2000, p. 73.

²³ G. SANTORO PASSARELLI, *Commentario alla legge 12 marzo 1999, n. 68. Norme per il diritto al lavoro dei disabili*, in "Le nuove leggi commentate", 2000, II, p. 1351.

²⁴ Usa questa espressione P. BOZZAO, *Il collocamento mirato e le relative convenzioni*, in M. CINELLI, P. SANDULLI (a cura di), *Diritto al lavoro dei disabili*, cit., p. 192; sul tema in dottrina P. TULLINI, *Il diritto al lavoro dei disabili: dall'assunzione obbligatoria al collocamento mirato*, in "Diritto del mercato del lavoro", 1999, p. 233 ss.; A. TURSÌ, *La nuova disciplina del diritto al lavoro dei disabili*, in "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", 1999, p. 727 ss.; A. VALLEBONA, *La nuova disciplina delle assunzioni obbligatorie*, in "Massimario di giurisprudenza del lavoro", 1999, p. 479 ss.; P. ICHINO, *La promozione selettiva dell'accesso al lavoro in favore degli appartenenti alle categorie protette*, in P. ICHINO, *Il contratto di lavoro*, I, XXVII, tomo 2, *Trattato di diritto civile e commerciale*, diretto da A. CICU, F. MESSINEO, Milano, Giuffrè, 2000.

²⁵ Più in generale sull'impianto sanzionatorio stabilito dalla l. n. 68/1999 v. F.D. MASTRANGELI, *Misure sanzionatorie a carico dei datori di lavoro*, in M. CINELLI, P. SANDULLI (a cura di), *Diritto al lavoro dei disabili*, cit., p. 459 ss.; P. PENNESI, *Commento all'art. 15 legge n. 68/99*, in G. SANTORO PASSARELLI, P. LAMBERTUCCI (a cura di), *Norme per il diritto al lavoro dei disabili. Legge 12 marzo 1999, n. 68. Commentario*, in "Nuove leggi civili commentate", Padova, Cedam, 2000, p. 1452 ss.

²⁶ D. GAROFALO, voce *Lavoro (collocamento obbligatorio)*, in "Digesto delle discipline privatistiche Sezione commerciale", vol. VIII, Torino, Utet, 1992, p. 129; D. GAROFALO, *Disabili e Lavoro. Profilo oggettivo e sanzioni*, in "Diritto e pratica del lavoro", 1999, 38, inserto.

azioni positive e di soluzione dei problemi connessi con gli ambienti, gli strumenti e le relazioni interpersonali sui luoghi quotidiani di relazione e di lavoro» (art. 2).

Da questo punto di vista, la legge n. 68 ha compiuto sicuramente un passo avanti seppur sono rimasti dubbi interpretativi di non poco conto che hanno condotto parte della dottrina a considerare la predetta riforma «di nascere già vecchia»²⁷.

Tuttavia, l'aumento dei tassi di disoccupazione e l'emersione del lavoro irregolare hanno contribuito alla diffusione di una condizione di autentica precarietà gravata viepiù dalle basse percentuali di scolarizzazione e di apprendimento continuo. Una simile situazione ha richiesto la messa a punto di strumenti che sapessero riflettere i reali bisogni dei soggetti più svantaggiati.

In questa direzione si è sviluppata la c.d. Riforma Biagi (d.lgs. n. 276/2003) che ha posto al centro la persona con l'intenzione di garantirne l'effettiva impiegabilità²⁸ in linea di prossimità e - per certi versi - di continuità con quanto previsto dalla Strategia europea per l'occupazione.

Si è trattato di un percorso obbligato, realizzato dal legislatore puntando l'attenzione su due strumenti chiave: politiche attive e politiche di *workfare* (più che di *welfare*)²⁹.

In quest'ottica, il tradizionale sistema di collocamento, da tipicamente assistenziale, è divenuto tendenzialmente promozionale a conferma del quale l'uso mutato della terminologia. Si è preferito sostituire il termine collocamento con la diversa locuzione servizi per l'impiego. A mutare, però, non è stata unicamente la vocazione finalistica del collocamento *tout court* quanto la sua tradizionale configurazione identificandosi lo stesso sempre più alla stregua di un pubblico servizio³⁰.

In altre parole, se prima lo Stato ripartiva tra i soggetti in situazioni di maggior bisogno le opportunità di lavoro che rappresentavano un bene scarso, subordinando la conclusione del contratto a un atto di mera autorizzazione (c.d. "avviamento"), di competenza dell'ufficio di collocamento territorialmente competente; con il d.lgs. n. 276/2003, le Regioni, per il tramite dei centri per l'impiego, hanno messo a disposizione dei lavoratori e delle imprese i propri servizi sì da fluidificare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

²⁷ F. LIMENA, *L'accesso al lavoro dei disabili*, Padova, Cedam, 2004, p. 26; adesivo è G. PERA, *Note sulla nuova disciplina delle assunzioni obbligatorie degli invalidi*, in "Giustizia civile", 1999, p. 324 ss. Più di recente e in termini critici si esprime A. DI STASI, *Il diritto del lavoro dei disabili e le aspettative tradite del «collocamento mirato»*, in "Argomenti di diritto del lavoro", 4-5, 2013, p. 880 ss.

²⁸ A. DE FELICE, *Le politiche europee per l'occupabilità: suggestioni e suggerimenti*, in R. DE LUCA TAMAJO, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *Mercato del lavoro. Riforme e vincoli di sistema*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2003, secondo cui gli indicatori principali che costituiscono il minimo comune denominatore delle politiche per il lavoro orientate all'impiegabilità risultano essere: a) il miglioramento dei servizi per l'impiego quale preconditione per attuale b) la flessibilità in un quadro di mantenimento delle tutele fondamentali per il lavoratore (cd. *flexicurity*).

²⁹ V. FILÌ, *Non solo attività di mediazione per le agenzie private nella Finanziaria 2001*, in "Il Lavoro nella giurisprudenza", 2001, p. 42.

³⁰ F. LISO, *Il collocamento ordinario da funzione pubblica e servizio. Appunti*, in R. DE LUCA TAMAJO, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *Mercato del lavoro*, cit., p.367.

In tal guisa, e diversamente dal passato, i pubblici uffici non sono più chiamati a svolgere un'attività propriamente amministrativa a carattere autoritativo con la conseguenza di veder attuato quel diritto al lavoro volto non tanto a riequilibrare un rapporto di forza diseguale ma proteso a far convergere l'interesse dei lavoratori e l'interesse dell'impresa in vista di elevarne le potenzialità allocative.

Nel 2015 cambia il mercato del lavoro e cambia nella direzione di una diversa redistribuzione delle tutele sì da appianare la contrapposizione, tradizionalmente esistente, tra occupati e disoccupati.

In questa prospettiva, la disoccupazione - che in Italia è una disoccupazione da inserimento³¹ perché per lo più colpisce il momento dell'ingresso nel mondo del lavoro - riflette una tendenza, ormai consolidata, secondo cui le politiche per l'impiego vengono quasi a confondersi con quelle di contrasto alla marginalità sociale³².

Da un lato, vi sono operatori privati operanti sul versante della manodopera più professionalizzata, dall'altro lato vi sono i servizi pubblici che intervengono nei settori più complessi con strumenti tali da assicurare un certo dinamismo nella ricerca del lavoro.

Come si evince, è mancato nel nostro Paese fino ad ora un vero e proprio raccordo tra politiche attive e politiche passive in grado di garantire quel principio di condizionalità necessario per il corretto funzionamento del mercato del lavoro.

Ecco, allora, svilupparsi l'ampio disegno di riforma del lavoro concepito dal Governo Renzi in vista di «abbinare il tema della flessibilità in uscita e della perdita del lavoro al diritto a ottenere nuove forme di accompagnamento a un nuovo traguardo lavorativo»³³.

Affinché non si ci ritrovi di fronte a una *flexicurity* del tutto sbilanciata, è necessario garantire un livello sufficiente di protezione sociale per chi perde il posto di lavoro mediante una rete di servizi per il lavoro e interventi formativi.

Tuttavia, occorre constatare come le modifiche introdotte dal *Jobs Act* necessitano, per una visione d'insieme, di considerare la *ratio* complessiva riforma del 2015 così come emerge dalla legge delega 10 dicembre 2014, n. 183 (art. 1, comma 4, lettere g, z, aa)³⁴. L'idea di semplificazione sottesa a uno dei decreti attuativi, in particolare il d.lgs. n. 151/2015³⁵ (c.d. decreto sulla semplificazione),

³¹ È di questo avviso E. REYNERI, *Introduzione alla sociologia del mercato del lavoro*, Bologna, Il Mulino, 2017.

³² P.A. VARESI, «Verso» il sistema nazionale, in *Libro dell'anno del diritto*, Treccani, 2016, p. 361 ss.

³³ A. ORIOLO, *Jobs Act, se il diritto al lavoro si chiama occupabilità*, in «Il Sole 24 Ore», 27 dicembre 2014 secondo cui «la logica è semplice: se l'impresa licenzia c'è il welfare state di un Paese moderno che si prende in carico chi perde il posto e cerca di facilitarne la ricollocazione con formazione mirata e attività di assistenza nella ricerca di una nuova opportunità di lavoro mentre gli fornisce forme di sussidio al reddito».

³⁴ In questo senso V. FERRANTE, *Dal contratto al mercato, Evoluzioni recenti del diritto del lavoro alla luce del Job Act*, Torino, Giappichelli, 2016.

³⁵ Per un'analisi approfondita della nuova disciplina, D. GAROFALO, *Le modifiche alla legge n. 68/99: semplificazione, correttivi, adempimenti*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Semplificazioni, ispezioni, sanzioni nel Jobs Act 2*, Bari, Cacucci, 2016, p. 23 ss.; E. PASQUALETTO, *Le novità dell'estate e dell'autunno 2015 in materia di collocamento dei disabili*, in G. ZILIO GRANDI, M. BIASI (a cura di),

ha influenzato il processo di modifica, dal lato, della disciplina dell'avviamento al lavoro e, dall'altro, dell'assetto delle competenze³⁶ contenuto nella legge n. 68/1999. Invero è balzata subito all'attenzione la scelta operata dal Governo di voler convogliare l'intervento sul collocamento dei disabili nel decreto sulla semplificazione invece che in quel decreto deputato a occuparsi del riordino dei servizi per l'impiego e delle politiche attive per il lavoro³⁷ di cui il tema sugli strumenti di inclusione lavorativa dei disabili è parte integrante.

Inoltre, in attuazione di quanto previsto dall'art. 1 del d.lgs. n. 151/2015 viene demandato ad uno specifico decreto di attuazione la definizione delle linee guida in materia di collocamento mirato delle persone con disabilità.³⁸

Anche su questo punto appare poco comprensibile la scelta del legislatore il quale, nel settore privato, ha preferito demandare l'elaborazione di un complesso di regole alle predette linee guida, mentre per il settore pubblico ha stabilito che le stesse tematiche siano oggetto di legislazione delegata.

3. *Gli strumenti di inclusione partecipata per i lavoratori disabili nell'ambito del sistema di salute e sicurezza sul lavoro*

Quanto finora analizzato ci proietta in un ambito specifico, quello relativo alla salute e alla sicurezza nei luoghi di lavoro, rispetto a cui dobbiamo interrogarci sulla funzionalità degli strumenti di inclusione partecipata adottati durante la fase di gestione del rapporto di lavoro con riguardo a particolari situazioni di fragilità di taluni lavoratori.

Perciò occorre inquadrare la questione a partire dall'emergenza pandemica che, nel contesto qui considerato, ha rappresentato un banco di prova per l'emersione di siffatti strumenti e per l'introduzione del concetto di «fragilità» il cui uso, a fronte delle indicazioni del Ministero della Salute confluite, dapprima, nella circolare del 29 aprile 2020 e poi nell'art. 83 del decreto Rilancio (decreto-legge n. 34/2020, convertito, con modificazioni, nella legge n. 77/2020), ha permesso di individuare quella platea di lavoratori – dipendenti sia di amministrazioni pubbliche, sia di datori di lavoro privati – «maggiormente esposti a rischio di contagio in ragione dell'età o della condizione di rischio derivante da immunodepressione, anche da patologia Covid-19, o da esiti di patologie

Commentario breve alla "Riforma Jobs Act", Padova, Cedam, 2016, p. 749 ss.; F. LIMENA, *Il restyling della legge n. 68/99 sul collocamento dei disabili*, in "Il Lavoro nella giurisprudenza", 2016, p. 429 ss.

³⁶ Il d.lgs. n. 150/2015 ha previsto che le Regioni costituissero uffici territoriali denominati «centri per l'impiego», competenti anche per il collocamento dei disabili. Una competenza specifica è poi riconosciuta all'INAIL per il reinserimento e l'integrazione lavorativa dei disabili da lavoro, facendo parte l'Istituto della rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro (cfr. sul punto artt. 1, comma 2, lett. d), del d.lgs. n. 150/2015).

³⁷ Dubitativo sul punto D. GAROFALO, *Jobs Act e disabili*, in "Rivista del diritto della sicurezza sociale", 2016, 1, p. 90.

³⁸ Si veda il commento di M. DE FALCO, *Linee guida in materia di collocamento mirato delle (e per) persone con disabilità*, in "Bollettino Adapt", 28 marzo 2022, n. 12.

oncologiche o dallo svolgimento di terapie salvavita o comunque da comorbilità che possono caratterizzare una maggiore rischiosità».

Durante la pandemia, la condizione di fragilità è stata soprattutto correlata al sistema di prevenzione aziendale con particolare riferimento ai rischi soggettivi dei lavoratori disabili per i quali è stato introdotto l'istituto speciale³⁹ della sorveglianza sanitaria eccezionale a stregua del quale il medico competente, durante le visite mediche periodiche, era tenuto a considerare lo stato di maggiore fragilità del lavoratore, addebitare ad una delle condizioni sopra richiamate tali da determinare, in caso di infezione, un esito più grave o infausto⁴⁰.

Sempre nella prospettiva aziendale, deve essere letto anche l'obbligo dei datori di lavoro di adottare accomodamenti ragionevoli funzionali a evitare rischi di discriminazione per le persone con disabilità⁴¹. Sul punto, è pacifico che la disabilità non dipende dalla condizione corporea, fisica o psichica, dell'individuo ma dall'incapacità dell'organizzazione sociale di includerlo nelle sue attività e formazioni sociali. Proprio lo stretto legame tra ambiente e caratteristiche delle persone con disabilità pone in luce l'aspetto relazionale di svantaggio e/o restrizione sociale che i disabili percepiscono rispetto alle altre persone con una integra capacità. In questi termini e, dunque, secondo il modello bio-psico-sociale, la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità del 2006 ha inteso la disabilità. Sulla falsariga, anche la normativa italiana si sta progressivamente adeguando a tale impostazione. Ne è conferma uno dei due decreti legislativi, di attuazione della legge delega n. 227 del 2021, che stabilisce proprio la necessità di adottare, nel processo di riordino, di semplificazione e di revisione della normativa di settore, una definizione di disabilità che sia coerente con quella della Convenzione ONU.

Quello delle soluzioni ragionevoli è un obbligo che, come si vedrà nel prosieguo, deve essere adempiuto non solo quando se ne ravvisa la concreta necessità ma rientrare, a pieno titolo, nel programma di prevenzione. Parimenti a quanto accade in sede di valutazione dei rischi sui luoghi di lavoro, l'obbligo di adottare soluzioni ragionevoli deve essere considerato in senso elastico al fine di potersi più facilmente adattare alle esigenze di inclusione che vanno via via emergendo all'interno di ogni singola organizzazione lavorativa. Solo in tal modo, il datore di lavoro riuscirà a eliminare l'insieme di barriere, di diversa natura, che

³⁹ Il carattere di specialità risulta confermato dall'*incipit* dell'art. 83, comma 1, del decreto-legge n. 34/2020 laddove si afferma «fermo restando quanto previsto dall'art. 41 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81» in materia di sorveglianza sanitaria obbligatoria a cui si aggiunge l'obbligo datoriale cui all'art. 18, comma 1, lett. c), del d.lgs. n. 81/2008. In tal senso P. PASCUCCI, *Coronavirus e sicurezza sul lavoro, tra "raccomandazioni" e protocolli. Verso una nuova dimensione del sistema di prevenzione aziendale?*, in "Diritto della Sicurezza sul Lavoro", 2019, 2, I, p. 98 ss.

⁴⁰ Cfr. per tutti, C. LAZZARI, *La sorveglianza sanitaria eccezionale nel sistema aziendale di prevenzione*, in "Diritto della Sicurezza sul Lavoro", 2020, 2, I.

⁴¹ Per contrastare i fenomeni di discriminazione diretta, indiretta o di molestie in ragione della condizione di disabilità e del rifiuto dell'accomodamento ragionevole è stata istituita, ad opera del d.lgs. n. 20/2024 e a decorrere dal 1° gennaio 2025, la figura dell'Autorità Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità.

ostacolano la piena ed effettiva partecipazione dei disabili alla vita professionale su base di uguaglianza con gli altri lavoratori⁴².

È però opportuno tenere a mente che «a differenza della prevenzione dei rischi che non ammette alcuno sconto per il datore di lavoro, la prevenzione sottesa agli accomodamenti ragionevoli si deve temperare con gli equilibri economici dell'impresa che non possono essere interamente soggiogati all'esigenza del mantenimento dell'occupazione»⁴³.

4. *Le soluzioni collettive: la risposta del legislatore con l'approvazione del d.l. n. 222/2023*

In un'ottica di prevenzione dei rischi, tra gli strumenti messi a disposizione dal legislatore vi è quello di garantire l'accessibilità ai luoghi di lavoro, sia essi di natura fisica o virtuale, ai servizi, inclusi quelli digitali e al mondo, sempre più in crescita, delle comunicazioni e delle tecnologie dell'informazione.

In data 3 novembre 2023 il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per le disabilità, ha approvato, in esame preliminare, due decreti legislativi di attuazione della legge delega n. 227 del 22 dicembre 2021⁴⁴ con l'intento di «garantire alla persona con disabilità di ottenere il riconoscimento della propria condizione, anche attraverso una valutazione della stessa congruente, trasparente e agevole che consenta il pieno esercizio dei suoi diritti civili e sociali, compresi il diritto alla vita indipendente e alla piena inclusione sociale e lavorativa, nonché l'effettivo e pieno accesso al sistema dei servizi, delle prestazioni, dei trasferimenti finanziari previsti e di ogni altra relativa agevolazione, e di promuovere l'autonomia della persona con disabilità e il suo vivere su base di pari opportunità con gli altri» (art. 1, comma 1).

Il primo di questi due decreti legislativi è già stato approvato in data 13 dicembre 2023 e reca “Disposizioni in materia di riqualificazione dei servizi pubblici per l'inclusione e l'accessibilità” (d.lgs. n. 222/2023).

Come evoca il titolo del testo di legge, il legislatore ha voluto focalizzare l'attenzione sul rendere effettiva l'accessibilità delle persone con disabilità in un particolare contesto dell'organizzazione lavorativa, quello delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2021 e dei concessionari di pubblici servizi attuando, dunque, quanto previsto dall'art. 2, comma 2, lettera e), della legge 22 dicembre 2021, n. 227.

Il decreto legislativo, a tal proposito, ambisce a riqualificare i servizi pubblici focalizzando l'intervento lungo due direzioni.

⁴² L'indicazione proviene dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea nelle sentenze: 11 aprile 2013, HK Danmark, C-335/11 e C337/11, punti 38- 42, in *olympus.uniurb.it*; 18 marzo 2014, Z., C-363/12, punto 76, in “Bollettino Adapt”; 1° dicembre 2016, Mo. Da. C-395/15, punti 41-42, in *olympus.uniurb.it*.

⁴³ P. PASCUCCI, Intervento al Seminario di studio “Accomodamenti ragionevoli e discriminazioni”, disponibile sul canale youtube dell'*Italian Equality Network*.

⁴⁴ Primo commenti al ddl v. E. ROSSI, *Lo “statuto costituzionale della persona con disabilità”*: brevi considerazioni su un disegno di legge, in “Forum di Quaderni Costituzionali”, 1, 2021.

La prima prevede che, presso ciascuna amministrazione, venga individuata una figura dirigenziale che sia deputata alla programmazione strategica per garantire alle persone disabili una piena accessibilità, fisica e digitale, nelle pubbliche amministrazioni. Tale individuazione deve avvenire nell'ambito del piano integrato di attività e organizzazione (c.d. PIAO) previsto dall'articolo 6 del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113 ed essere partecipata dai rappresentanti delle associazioni delle persone con disabilità maggiormente rappresentative.

La seconda direzione riguarda l'inserimento, anche al fine di una corretta allocazione delle risorse, tra gli obiettivi di produttività delle amministrazioni di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, di quelli specificamente volti a rendere effettive l'inclusione sociale e le possibilità di accesso delle persone con disabilità.

È opportuno specificare che la nozione di accessibilità, introdotta dalle presente normativa, riguarda non solamente «l'accesso» ma anche «la fruibilità (...) dell'ambiente fisico, dei servizi pubblici, compresi i servizi elettronici e di emergenza, dell'informazione e della comunicazione, ivi inclusi i sistemi informatici e le tecnologie di informazione in caratteri Braille e in formati facilmente leggibili e comprensibili, anche mediante l'adozione di misure specifiche per le varie disabilità ovvero di meccanismi di assistenza o predisposizione di accomodamenti ragionevoli» (art. 1, comma 2).

Si tratta, a ben vedere, di una definizione innovativa che ribadisce la centralità della persona e l'impatto che le azioni umane hanno sui processi lavorativi e che, al contempo, valorizza il luogo di lavoro, latamente inteso e deputato, in prima istanza, a favorire il benessere organizzativo (c.d. *well-being*) e la qualità dei servizi.

Da questo punto di vista, l'approccio del legislatore è sicuramente mutato rispetto al passato laddove la tutela della persona è stata perseguita per lo più adottando un approccio passivo, di tipo assistenzialistico, contrario alla logica inclusiva sottesa al principio in esame.

Inoltre l'accessibilità cui fa riferimento il d.lgs. n. 222 del 2023 è concetto ampio, primariamente riferibile agli spazi che delimitano il perimetro dell'ambiente di lavoro ma che si estende fino a investire la dimensione digitale. Si parla, a tal proposito, di servizi elettronici, di sistemi dell'informazione e della comunicazione rispetto a cui vengono consentite, al disabile, l'accesso e la fruibilità «su base di uguaglianza con gli altri» dipendenti.

Così interpretato, il concetto di accessibilità non si discosta bensì si allinea con quello presente nella Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità del 2006 laddove l'accessibilità viene configurata quale preconditione del diritto alla vita indipendente.

Da ultimo e in una prospettiva più generale, il principio in questione si riconnette, in questo specifico contesto, a quello della spesa pubblica.

Facendo presente l'assunto secondo cui «è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne

la doverosa erogazione»⁴⁵, la diffusione di un approccio inclusivo permetterebbe di ridurre l'assistenzialismo con conseguente abbattimento dei costi sociali ascrivibili a una ridotta autonomia degli appartenenti alla collettività.

L'invecchiamento della popolazione a livello nazionale, inoltre, pone un'ulteriore questione, che in questa sede è solo possibile richiamare, ossia la difficoltà di sostenere una società anziana in crescita. A tal fine sarebbe necessario ripensare al ruolo dei tradizionali sistemi di *welfare* e supportare politiche dell'inclusione⁴⁶, orientate sempre più alla soddisfazione dei bisogni della comunità, tra i quali è possibile annoverare anche l'accessibilità ai luoghi di lavoro.

5. *Le soluzioni individuali: la risposta del datore di lavoro con l'introduzione degli accomodamenti ragionevoli*

È stato evidenziato come le pratiche di adozione degli accomodamenti ragionevoli dovrebbero affrancarsi da una gestione episodica e divenire oggetto di politiche di prevenzione e di inclusione a livello aziendale⁴⁷ sì da rendere effettiva una piena partecipazione di tutti lavoratori alla vita lavorativa.

Nel nostro ordinamento, come noto, l'istituto degli accomodamenti ragionevoli si è sviluppato ad opera del d.lgs. n. 216/2003 che, con l'introduzione dell'art. 3, comma *3bis*, ha dato attuazione alla direttiva 2000/78/CE recente disposizioni per la lotta alle discriminazioni fondate su diversi fattori di discriminazione, tra cui la disabilità, nell'ambito delle condizioni di lavoro e dell'occupazione, sancendo all'art. 5 l'obbligo a carico del datore di lavoro di adottare accomodamenti ragionevoli per garantire al lavoratore con disabilità, su base di uguaglianza con gli altri, l'accesso ad un lavoro, il suo svolgimento, l'accesso a una promozione ovvero ad una formazione⁴⁸.

Si tratta di azioni positive che sono regolamentate, a livello sovranazionale, dalla Convenzione delle Nazioni Unite del 2006, anche se già la direttiva 89/654 del Consiglio del 30 novembre 1989 recante "prescrizioni minime di sicurezza e di salute per i luoghi di lavoro", conteneva *in nuce* indicazioni a riguardo.

Nella direttiva si afferma, infatti, che «i luoghi di lavoro devono essere strutturati tenendo conto, se del caso, di eventuali lavoratori con disabilità». Tale obbligo vale sia nel caso di luoghi di lavoro utilizzati per la prima volta⁴⁹ sia di

⁴⁵ Corte Cost., 16 dicembre 2016, n. 275 ha dichiarato incostituzionale una norma della Regione Abruzzo concernente le spese per il trasporto a scuola degli alunni con disabilità.

⁴⁶ Sul punto cfr. le riflessioni di M. TIRABOSCHI, *Le nuove frontiere dei sistemi di welfare: occupabilità, lavoro e tutele delle persone con malattie croniche*, in *Occupabilità, lavoro e tutele delle persone con malattie croniche*, Adapt Labour Studies e-Book series, n. 36, 2015 e di S. VARVA (a cura di), *Malattie croniche e lavoro: una rassegna ragionata della letteratura di riferimento*, Adapt University Press, 2014.

⁴⁷ In questi termini si è espresso P. PASCUCI, Intervento al Seminario di studio "Accomodamenti ragionevoli e discriminazioni?", cit.

⁴⁸ Sul tema, L. CALCATERRA, *L'obbligo di formazione ex art. 2103, terzo comma, c.c. come accomodamento ragionevole*, in "Lavoro Diritti Europa", 2024, n. 1.

⁴⁹ Cfr. Allegato I, punto 20, della direttiva 89/654.

quelli già in uso⁵⁰. L'adattamento dell'ambiente di lavoro alle esigenze delle persone con disabilità è strutturato, secondo la direttiva sopra richiamata, ad ampio raggio sì da ricomprendere, oltre le porte, le vie di circolazione, le scale, i lavatoi, anche «i posti di lavoro utilizzati od occupati direttamente» da lavoratori disabili. In tal modo, viene garantito quel principio della parità di trattamento che non pregiudica il diritto degli Stati membri di mantenere o adottare disposizioni *ad hoc* in materia di tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro.

Essendo quella di accomodamento ragionevole una «nozione a contenuto variabile»⁵¹, occorre circoscriverne la portata e sottolineare la differenza sussistente tra la natura dell'obbligo in questione, e quello, ontologicamente diverso, deputato a garantire l'accessibilità del disabile all'occupazione.

Rispetto alla prima questione, la prima indicazione che dobbiamo considerare per capire quali siano le misure che possono qualificarsi come accomodamenti ragionevoli perviene dal Considerando 20 della direttiva menzionata.

Nel dettaglio, la normativa sovranazionale contiene un'espressa previsione in tal senso, laddove contempla tra le «misure efficaci e pratiche destinate a sistemare il luogo di lavoro in funzione dell'handicap» una serie di accorgimenti, validi per ogni fase di lavoro non solo per quella estintiva. Sulla falsariga, devono ritenersi tali l'insieme di adattamenti di diverso genere che possono riferirsi sia a cambiamenti materiali (es. sistemazione dei locali, adattamento delle attrezzature) sia a cambiamenti organizzativi (es. regolare i ritmi di lavoro, la ripartizione dei compiti, il fornire mezzi di formazione) che vengono introdotti nei luoghi di lavoro, pubblici e privati

A questo elenco, di carattere esemplificativo, si aggiunge un'ulteriore indicazione derivante dalle linee guida in materia di collocamento mirato delle persone con disabilità, adottate con decreto del Ministro del lavoro n. 43. Tali linee guida annoverano tra gli accomodamenti ragionevoli anche le soluzioni tecnologiche, inclusi software specifici, ma anche altri tipi di soluzioni come scrivanie rialzabili, pedane elevatrici necessarie per ridurre i movimenti della colonna vertebrale, altri mezzi che riducano l'intensità degli sforzi fisici e in generale ogni altra soluzione ambientale volta a destinare al lavoratore in un ufficio diverso da quello originariamente predisposto, localizzato in una specifica area della sede dell'impresa, oltre a soluzioni organizzative quali il lavoro a tempo parziale e l'applicazione del lavoro agile⁵².

⁵⁰ Cfr. Allegato II, punto 15, della direttiva 89/654.

⁵¹ Si tratta di un'espressione condivisa in giurisprudenza, v. per tutti: Cass. civ., Sez. Lavoro, 9 marzo 2021, n. 6497, punto 5.1, in "Rivista italiana di diritto del lavoro", 2021, n. 4, p. 597 e in "Il Foro italiano", 2021, 5, I, c. 1630.

⁵² Sul tema, V. VERZULLI, *Disabilità, malattia cronica, fragilità: il lavoro agile come accomodamento ragionevole*, in "Diritto della Sicurezza sul Lavoro", 2024, 1, I, p. 1 ss.

Circa la seconda questione, la dottrina⁵³ evidenzia uno scarto sussistente tra il dovere di fornire una sistemazione ragionevole, da un lato, e quello finalizzato a inserire il disabile nel mercato del lavoro, dall'altro.

Se, infatti, l'obbligo di adottare una soluzione ragionevole è subordinato alla condizione di disabilità del lavoratore da esercitarsi attraverso una valutazione prodromica che tenga conto delle specificità del singolo lavoratore, il secondo obbligo richiede un adempimento *ex ante* e generalizzato ossia rivolto a una pluralità di soggetti.

5.1. segue: *le condizioni d'uso*

L'art. 2 della Convenzione ONU del 2006 e l'art. 5 della direttiva 2000/78/CE, nel prevedere l'introduzione di soluzioni *ad personam*, ne impongono specifiche condizioni d'uso. Condizioni che, dato il carattere dell'indeterminatezza, ne limitano, per certi versi, l'utilizzo; perciò spetterà all'interprete, in primo luogo al datore di lavoro e in ultima istanza al giudice, specificare il contenuto specifico dell'obbligo in questione alla luce del caso concreto.

Anzitutto vi si legge che gli accomodamenti ragionevoli vengono introdotti «in funzione delle esigenze delle situazioni concrete». Questa precisazione rimanda alla natura intrinseca dell'accomodamento ragionevole quale soluzione cucita su misura per il singolo lavoratore che richiede, per il suo approntamento, una valutazione complessiva di cui è onerato il datore di lavoro fermo restando un duplice ordine di limite.

Il datore di lavoro è tenuto a garantire la conservazione del posto di lavoro ai lavoratori che sono divenuti inabili nel corso del rapporto di lavoro come impone, per un verso, la disciplina antidiscriminatoria e, per l'altro verso, la legge n. 68/1999⁵⁴.

Di conseguenza, grava sulla parte datoriale un «obbligo a contenuto negativo, che si traduce nell'ulteriore compressione della facoltà di recesso»⁵⁵. In altre parole, l'adozione di accomodamenti ragionevoli è in grado di impattare direttamente sull'ampiezza del potere di licenziamento in termini di inevitabilità dello stesso quando il datore non riesca ad adibire il lavoratore ad altre mansioni, anche inferiori, avendo conoscenza della propria organizzazione d'impresa⁵⁶.

⁵³ A. DELOGU, «Adeguare il lavoro all'uomo»: l'adattamento dell'ambiente di lavoro alle esigenze della persona disabile attraverso l'adozione di ragionevoli accomodamenti, in «Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it», 2024, n.1.

⁵⁴ Cfr. art. 4, comma 4 e art. 10, comma 3, della l. n. 68/1999.

⁵⁵ A. DELOGU, «Adeguare il lavoro all'uomo», cit., p. 16.; concorda anche S. D'ASCOLA, *Il ragionevole adattamento nell'ordinamento comunitario e in quello nazionale. Il dovere di predisporre adeguate misure organizzative quale limite al potere di recesso datoriale*, in «Variazioni su temi di diritto del lavoro», 2, 2022.

⁵⁶ Cass. civ., Sez. Lavoro, 23 febbraio 2021, n. 4896, in «Il Lavoro nella giurisprudenza», 10, 2021, p. 93 ss. con nota di M. DEL CONTE, V. TREVISSON, *Gli oneri del datore di lavoro nell'ipotesi di licenziamento per sopravvenuta inidoneità alla mansione*, ritiene legittimo il licenziamento del lavoratore non idoneo alla mansione se non esistono accorgimenti pratici tali da consentire la prosecuzione del rapporto di lavoro. Nella specie, il datore di lavoro aveva soddisfatto l'onere imposto dall'art. 5

È pacifico che il limite posto alla libertà di licenziamento per giustificato motivo oggettivo non si traduce nell'imporre al datore di lavoro di conservare, a qualunque costo, l'occupazione del disabile in quanto una simile imposizione gli sarebbe preclusa dalla stessa direttiva 2000/78/CE nonché dall'art. 23 della Costituzione. Anzi, la salvaguardia dell'occupazione presuppone la ricerca di un punto di equilibrio tra interessi confliggenti: da un lato, quello del lavoratore a mantenere il suo posto di lavoro, nonostante la sua non piena capacità lavorativa, e dall'altro, quello del datore di lavoro a esercitare la propria attività produttiva senza dover sopportare oneri eccessivi.

Ecco, allora, venire in rilievo l'altro limite ossia quello dell'onere finanziario che, per una legittima scelta circa l'adozione di un accomodamento ragionevole, non deve essere sproporzionato o eccessivo.

Su questi requisiti, nonostante la vaghezza della formulazione, la Convenzione ONU del 2006 chiarisce al Considerando 21 come il carattere sproporzionato del sacrificio esigibile da parte dell'imprenditore possa valutarsi in concreto, tenendo conto «dei costi finanziari o di altro tipo» derivanti dall'introduzione delle misure, «delle dimensioni e delle risorse finanziarie dell'organizzazione o dell'impresa e della possibilità di ottenere fondi pubblici o altre sovvenzioni». Viene, infatti, precisato che la soluzione non può dirsi sproporzionata allorché «l'onere è compensato in modo sufficiente da misure esistenti nel quadro della politica dello Stato membro a favore dei disabili».

Perciò, l'obbligo del datore di lavoro di individuare una soluzione per ricollocare il lavoratore incontra il limite degli eventuali sforzi economici fatti dall'impresa.

Il che significa per il datore di lavoro, sul piano processuale, dimostrare di aver adempiuto oltre all'onere probatorio tradizionale anche a quello relativo all'adozione dell'accomodamento ragionevole che anch'esso è inteso come condizione di legittimità del licenziamento stesso. Tuttavia soddisfare questo adempimento non è sempre agevole per la controparte datoriale. Resta, infatti, da definire la misura del concetto di ragionevolezza in quanto nella legge non sono rintracciabili parametri utili volti a stabilire fino a che punto il datore di lavoro sia tenuto a modificare la propria organizzazione e sostenerne i relativi costi, prima di intimare il licenziamento per inidoneità sopravvenuta fisica o psichica.

In tale contesto, assumono rilievo gli approdi giurisprudenziali che hanno di volta in volta modulato il criterio in questione, in base alle diverse e concrete fattispecie. Secondo l'orientamento maggioritario seguito dalla Corte di Cassazione⁵⁷, la ragionevolezza si misura con il rispetto dei principi di buona fede e correttezza che permeano il rapporto contrattuale.

della l. n. 604/1966 di provare il giustificato motivo di licenziamento dimostrando che, nell'ambito dell'organizzazione aziendale e del rispetto delle mansioni assegnate al restante personale in servizio, non vi era alcun accorgimento pratico applicabile alla mansione, già assegnata o equivalente ovvero inferiore, svolta dal lavoratore ed appropriata alla disabilità.

⁵⁷ Per tutte, v. Cass. civ., Sez. Lavoro, 9 marzo 2021, n. 6497, in "DeJure".

Il criterio di ragionevolezza, in particolare, viene posto in relazione non solo con il mantenimento degli equilibri finanziari dell'impresa ma anche con quello dell'inviolabilità *in peius* delle posizioni lavorative degli altri lavoratori⁵⁸.

A tal riguardo, è utile richiamare il principio di diritto affermato dalle Sezioni unite secondo cui «la sopravvenuta infermità permanente e la conseguente impossibilità della prestazione lavorativa, quale giustificato motivo di recesso del datore di lavoro dal contratto di lavoro subordinato, non è ravvisabile nella sola ineleggibilità dell'attività attualmente svolta dal prestatore, ma può essere esclusa dalla possibilità di altre attività riconducibili alla stregua di un'interpretazione secondo buona fede alle mansioni attualmente assegnate o a quelle equivalenti, o se ciò è impossibile, a mansioni inferiori, purché essa attività sia utilizzabile nell'impresa, secondo l'assetto organizzativo insindacabilmente stabilito dall'imprenditore»⁵⁹.

Viene valorizzato, in questo modo, il criterio di buona fede da intendersi in senso oggettivo sulla cui base la giurisprudenza, come evidenziato, ritiene ragionevole ogni soluzione organizzativa che sia praticabile alla luce dei doveri inderogabili di solidarietà sociale (art. 2 Cost.) tanto più pregnanti per chi versa in condizioni di svantaggio.

Una simile soluzione consentirebbe al lavoratore con disabilità di conservare la sua posizione lavorativa in quanto potrà, a seguito di una valutazione dell'assetto aziendale complessivo, essere adibito ad una qualsiasi attività che sia utile per l'azienda; fermo restando che una simile assegnazione non si traduca, sia per il datore di lavoro sia per il personale in forza coinvolto, in un sacrificio che ecceda i limiti di una tollerabilità considerata accettabile secondo la comune valutazione sociale⁶⁰.

5.2. segue: *la tesi della procedimentalizzazione degli accomodamenti ragionevoli*

Secondo le indicazioni della giurisprudenza maggioritaria, per verificare l'adempimento o meno dell'obbligo legislativamente imposto dal d.lgs. n. 216 del 2003, art. 3, comma 3 *bis*, occorre avere presente il contenuto del comportamento dovuto. Lo stesso si caratterizza non tanto, in negativo, per il divieto di comportamenti che violano la parità di trattamento, quanto piuttosto per il suo profilo di azione, in positivo, volta alla ricerca di misure organizzative ragionevoli idonee a consentire lo svolgimento di un'attività lavorativa, altrimenti preclusa, alla persona con disabilità.

⁵⁸ Cass. civ., Sez. Lavoro, 26 ottobre 2018, n. 27234; Cass. civ., Sez. Lavoro, 7 marzo 2019, n. 6678; Cass. civ., Sez. Lavoro, 10 luglio 2019, n. 18556, tutte in "Dejure".

⁵⁹ Cass. civ., Sez. Unite, 7 agosto 1998, n. 7755, in "Il Foro Italiano", v. 122, 1999.

⁶⁰ Circa il ruolo della buona fede "oggettiva" nell'esecuzione dei contratti v. Cass. civ., Sez. III, 4 maggio 2009, n. 10182, in "Giustizia Civile Massimario", 2009, 5, p. 707; Cass. civ., Sez. I, 15 ottobre 2012, n. 17642, in "Diritto & Giustizia", 2013, 15 gennaio; di recente v. Cass. civ., Sez. III, 6 maggio 2020, n. 8494, in "Giustizia Civile Massimario", 2020 e Cass. civ., Sez. III, 27 marzo 2024, n. 8277, in "Giustizia Civile Massimario", 2024.

In tale prospettiva, «l'onere gravante sul datore di lavoro potrà essere assolto mediante la deduzione del compimento di atti o operazioni strumentali rispetto all'avveramento dell'accomodamento ragionevole, che assumano il rango di fatti secondari di tipo indiziario o presuntivo, i quali possano indurre nel giudicante il convincimento che il datore abbia compiuto uno sforzo diligente ed esigibile per trovare una soluzione organizzativa appropriata che scongiurasse il licenziamento, avuto riguardo a ogni circostanza rilevante nel caso concreto»⁶¹.

La dottrina, sul punto, ha avanzato la tesi secondo cui l'unico modo per dimostrare di aver compiuto tale sforzo diligente ed esigibile, preteso dalla parte datoriale, possa tradursi nella procedimentalizzazione degli accomodamenti ragionevoli.

Il che, come è stato opportunamente osservato, significa «predisporre un modello organizzativo aziendale fondato su una serie di procedure predefinite e tracciabili che secondo una concatenazione logica e consequenziale delineano un percorso»⁶² volto a dimostrare la ragionevole fattibilità delle possibili soluzioni organizzative utilizzate per tutelare l'occupazione del lavoratore con disabilità.

Sotto questo profilo, la proposta di procedimentalizzare gli accomodamenti ragionevoli riflette quella stessa idea di prevenzione organizzata posta a base dell'adozione di modelli di organizzazione e di gestione (c.d. MOG). Perciò, ad essere coinvolti, oltre la persona disabile, sono i vari attori dell'organizzazioni aziendale: da quelli che si occupano della reingegnerizzazione dei processi aziendale dei flussi di lavoro a quelli preposti alla gestione del personale.

Tra l'altro, il Testo unico in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (d.lgs. n. 81/2008 s.m.i.) delinea un sistema di gestione permanente ed organico diretto all'individuazione, riduzione e controllo costante dei fattori di rischio per la salute e la sicurezza dei lavoratori, prevedendosi una collaborazione fattiva tra i vari protagonisti tra cui il medico competente, il responsabile del servizio di prevenzione e protezione (RSPP), i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza (RLS), i quali avranno un ruolo di primo ordine nella stessa predisposizione a monte di questo modello procedimentale.

6. Conclusioni

Perciò, il primo controllo che si rende necessario è quello di verificare come le aziende utilizzano e adottano correttamente i sistemi di sicurezza e di prevenzione. In tal senso depone l'art. 28 del d.lgs. n. 81/2008 a mente del quale

⁶¹ Cass. civ., Sez. Lavoro, 9 marzo 2021, n. 6497, cit.; v. anche Cass. civ., Sez. Lavoro, 12 novembre 2019, n. 29289 che confermando la decisione del giudice di merito, nell'ambito di una procedura *ex l. n. 223 del 1991*, aveva dichiarato illegittimo perché discriminatorio il licenziamento del lavoratore cui, per sopravvenuta inidoneità fisica alle mansioni svolte, non era stato attribuito alcun punteggio aggiuntivo rispetto agli altri dipendenti non affetti da disabilità; Cass. civ., Sez. Lavoro, 18 novembre 2019, n. 29893; Cass. civ., Sez. Lavoro, 28 ottobre 2019, n. 27502, entrambe in "DeJure".

⁶² P. PASCUCCI, Intervento al Seminario di studio "Accomodamenti ragionevoli e discriminazioni?", cit.

la programmazione in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro deve essere fatta tenendo a mente di vari fattori come l'età, il genere, la provenienza e *le condizioni psico-fisiche* del lavoratore stesso. Ciononostante, la sensazione che si avverte è che non sempre è il soggetto a non essere idoneo alla mansione ma è l'ambiente a non essere idoneo per lui.

Al fine di rendere praticabile l'adozione di accomodamenti ragionevoli non osterebbe neppure l'ingente quantità di risorse da investire in questo ambito. Determinante, a tal proposito, risulta il ruolo ricoperto dell'INAIL come si evince dal combinato disposto del Considerando 20 della direttiva 78/2000/CE e dell'art. 1, comma 166, della legge n. 190/2014.

La progettualità offerta dall'ente è organizzata in modo tale da garantire un'altissima professionalità e coinvolge diversi aspetti: da quello del superamento e dell'abbattimento delle barriere architettoniche nei luoghi di lavoro a quello della formazione e dell'addestramento sia per lo svolgimento della stessa mansione quando vengono adottati presidi diversi dopo gli adattamenti ragionevoli introdotti sia per lo svolgimento di altra mansione per la riqualificazione professionale, una volta accertata l'inidoneità.

Con la determinazione presidenziale n. 527/2018 è stato previsto che l'Istituto, fermo restando il limite massimo di spesa sostenibile pari a 150.000 euro, possa rimborsare fino a 135.000 euro delle spese sostenute dal datore di lavoro, indifferentemente, per gli interventi di superamento e di abbattimento delle barriere architettoniche nei luoghi di lavoro e/o per quelli di adeguamento e di adattamento delle postazioni di lavoro (come nel caso di sollevatori, di pedane e di strumenti audiovisivi).

Quindi, accanto ai tradizionali interventi di riabilitazione professionale – unitamente a quelli di tipo medico, farmacologico e terapeutico – l'approntamento di accomodamenti ragionevoli può certamente costituire una misura per mantenere il lavoratore, divenuto inidoneo, nel suo posto di lavoro. Il che implica necessariamente un cambio di paradigma, culturale prima ancora che normativo o istituzionale, volto a considerare le capacità delle persone piuttosto che le loro disabilità.

Un'indicazione, in tal senso, ci proviene dallo stesso art. 41 della Costituzione che, stante l'attuale formulazione ad opera della legge costituzionale n. 1/2022, individua tra i limiti all'iniziativa economica privata proprio quello di non nuocere la salute. Questo limite riguarda la salute in senso ampio sì da ricomprende oltre il profilo dell'ambiente esterno anche quello dell'ambiente interno riguardante la fase genetica e funzionale del rapporto di lavoro⁶³.

In conclusione, il radicamento di soluzioni ragionevoli ci consente di considerare la persona con disabilità non più come individuo improduttivo bensì quale soggetto che può utilmente lavorare, se correttamente inserito nell'attività produttiva con una mansione confacente la sua condizione. In questa prospettiva,

⁶³ P. PASCUCCI, *Modelli organizzativi e tutela dell'ambiente interno ed esterno all'impresa*, in "Lavoro e diritto", 2022, 2, p. 335 ss.

il lavoro diventa non solo il mezzo attraverso cui procurarsi un proprio sostentamento economico ma, soprattutto, strumento di espressione della personalità di ogni individuo.

Abstract

Il presente contributo mira ad analizzare, nell'ambito del sistema della salute e sicurezza sul lavoro, gli strumenti di inclusione partecipata nella fase di gestione del rapporto di lavoro, con riguardo a situazioni di fragilità legate allo stato di salute dei lavoratori. A tale proposito, particolare attenzione viene prestata alla questione dei cd. "accomodamenti ragionevoli".

This contribution aims to analyse, within the workplace health and safety system, the tools of participatory inclusion in the management phase of the employment relationship, with regard to situations of fragility linked to the state of health of workers. In this regard, particular attention is paid to the issue of cds. "reasonable accommodations".

Parole chiave

Accomodamenti ragionevoli, lavoratore disabile, rapporto di lavoro, sistema di salute e sicurezza sul lavoro, disabilità, mercato del lavoro

Keywords

Reasonable accommodations, disabled worker, employment relationship, workplace health and safety system, disability, labour market