



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI DI BARI
ALDO MORO



DIPARTIMENTO JONICO IN SISTEMI
GIURIDICI ED ECONOMICI DEL MEDITERRANEO
SOCIETÀ, AMBIENTE, CULTURE
IONIAN DEPARTMENT OF LAW, ECONOMICS
AND ENVIRONMENT

17
2021

QUADERNI DEL DIPARTIMENTO JONICO

ESTRATTO da

I MECCANISMI IMPOSITIVI
NEL DIRITTO DEL LAVORO

a cura di

Angelica Riccardi

ANGELICA RICCARDI

Imposizione e collocamento di invalidi.

La legge 482/1968



EDJ ZIONI
SGE

ISBN: 978-88-945030-3-6

DIRETTORE DEL DIPARTIMENTO

Riccardo Pagano

COMITATO DIRETTIVO

Claudia Capozza – Adriana Schiedi – Stefano Vinci

COMITATO SCIENTIFICO

Cesare Amatulli, Massimo Bilancia, Annamaria Bonomo, Maria Teresa Paola Caputi Jambrenghi, Nicolò Carnimeo, Daniela Caterino, Nicola Fortunato, Pamela Martino, Maria Concetta Nanna, Vincenzo Pacelli, Fabrizio Panza, Pietro Alexander Renzulli, Angelica Riccardi, Umberto Salinas, Paolo Stefani, Laura Tafaro, Giuseppe Tassielli

COMITATO EDITORIALE

Aurelio Arnese, Danila Certosino, Luigi Iacobellis, Ivan Ingravallo, Ignazio Lagrotta, Francesco Moliterni, Paolo Pardolesi, Francesco Perchinunno, Angelica Riccardi, Claudio Sciancalepore, Nicola Triggiani, Antonio Felice Uricchio, Umberto Violante

COMITATO DI REDAZIONE

Patrizia Montefusco (Responsabile di redazione),
Danila Certosino, Francesca Altamura, Michele Calabria,
Marco Del Vecchio, Francesca Nardelli, Francesco Scialpi,
Andrea Sestino, Pierluca Turnone

Contatti:

Dipartimento Jonico in Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: Società, Ambiente, Culture
ex Convento San Francesco – Via Duomo, 259 – 74123 Taranto, Italy

e-mail: quaderni.dipartimentojonico@uniba.it

telefono: + 39 099 372382 • fax: + 39 099 7340595

<https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici/edizioni-digitali>

17
2021

QUADERNI

DEL DIPARTIMENTO JONICO

I MECCANISMI IMPOSITIVI NEL DIRITTO DEL LAVORO

A cura di
ANGELICA RICCARDI

Redazione a cura di Patrizia Montefusco



Il presente volume è stato chiuso per la pubblicazione in data 31 gennaio 2021 dall'editore "Dipartimento Jonico in Sistemi giuridici ed economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture" dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro e messo in linea sul sito <http://edizionidjsge.uniba.it/i-quaderni> ed è composto di 112 pagine.

isbn 978-88-9450-303-6

REGOLAMENTO DELLE PUBBLICAZIONI DEL DIPARTIMENTO JONICO
IN SISTEMI GIURIDICI ED ECONOMICI DEL MEDITERRANEO:
SOCIETÀ, AMBIENTE, CULTURE – EDJSGE

Art. 1. Collane di pubblicazioni del Dipartimento Jonico

Il Dipartimento Jonico in Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro ha tre distinte collane:

- **Collana del Dipartimento Jonico** (d'ora in poi Collana Cartacea), cartacea, affidata alla pubblicazione di una Casa Editrice individuata con Bando del Dipartimento, ospita lavori monografici, atti congressuali, volumi collettanei.
- **Annali del Dipartimento Jonico**, collana di volumi pubblicata on line dal 2013 sul sito <https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici>, ospita saggi, ricerche, brevi interventi e recensioni collegati alle attività scientifiche del Dipartimento Jonico. Gli Annali del Dipartimento Jonico hanno cadenza annuale.
- **Quaderni del Dipartimento Jonico**, collana di volumi pubblicata on line sul sito <https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici>, ospita lavori monografici, atti congressuali, volumi collettanei monotematici.

Art. 2. Coordinamento delle Collane del Dipartimento Jonico

È istituito un Coordinamento delle Collane del Dipartimento Jonico formato dai Direttori delle tre collane che dura in carica per un triennio.

Il Coordinamento è diretto dal Direttore del Dipartimento in qualità di Direttore della Collana cartacea, ed è convocato, secondo le necessità, anche su richiesta dei Direttori delle Collane.

La riunione del Coordinamento a discrezione del Coordinatore può essere allargata anche ai componenti dei Comitati Direttivi delle tre collane dipartimentali.

Il Coordinamento approva o rigetta le proposte di pubblicazione dei volumi delle Collane, dopo l'espletamento delle procedure di referaggio da parte dei Direttori e dei Comitati Direttivi. In caso di referaggi con esito contrastante, il Coordinamento decide sulla pubblicazione del contributo, sentito il parere del Comitato Direttivo della collana interessata. Il Coordinamento provvede alla formazione dei Comitati scientifici e dei Comitati Direttivi secondo le modalità stabilite dagli articoli successivi.

Art. 3. Direttori delle Collane

La Collana Cartacea è diretta d'ufficio dal Direttore del Dipartimento Jonico che può nominare uno o più condirettori scelti tra i membri del Consiglio di Dipartimento che siano in possesso degli stessi requisiti di seguito elencati per i Direttori degli Annali e i dei Quaderni.

Il/i Direttore/i degli Annali del Dipartimento Jonico è/sono eletto/i dal Consiglio di Dipartimento.

Il/i Direttore/i dei Quaderni del Dipartimento Jonico è/sono eletto/i dal Consiglio di Dipartimento.

L'accesso alle cariche di Direttore degli Annali e dei Quaderni è riservato ai docenti in servizio presso il Dipartimento Jonico ed in possesso dei seguenti requisiti:

- professori ordinari in possesso delle mediane ASN richieste per la partecipazione alle commissioni per le abilitazioni nazionali;
- professori associati in possesso delle mediane ASN per il ruolo di professore ordinario;

- RTI in possesso dell'abilitazione per la II o la I fascia, o in possesso delle mediane ASN per partecipare alle abilitazioni per la II fascia;
- RTB in possesso di abilitazione alla II o alla I fascia.

I Direttori ricevono le istanze di pubblicazione secondo le modalità prescritte dagli articoli seguenti, valutano preliminarmente la scientificità della proposta tenendo conto del *curriculum* del proponente e dei contenuti del lavoro e procedono, nel caso di valutazione positiva, ad avviare le procedure di referaggio.

I Direttori presiedono i lavori dei Comitati Scientifici e Direttivi e relazionano periodicamente al Coordinamento.

I Direttori curano che si mantenga l'anonimato dei revisori, conservano tutti gli atti delle procedure di referaggio, informano sull'esito delle stesse gli autori invitandoli, ove richiesto, ad apportare modifiche/integrazioni, decidono, d'intesa con il Coordinamento, la pubblicazione o meno in caso di pareri contrastanti dei *referees*.

Art. 4. Comitati scientifici

Ogni collana ha un proprio comitato scientifico composto dai professori ordinari e associati del Dipartimento Jonico.

Il Consiglio di Dipartimento può deliberare l'inserimento nel Comitato Scientifico di studiosi italiani o esteri non appartenenti al Dipartimento Jonico.

Art. 5. Comitati Direttivi

Ciascuna delle tre Collane ha un Comitato Direttivo formato da professori e ricercatori, afferenti al Dipartimento Jonico, in possesso, per il rispettivo settore disciplinare, delle mediane richieste dall'ASN per il ruolo successivo a quello ricoperto o, se ordinari, per la carica di commissario alle abilitazioni nazionali.

A seguito di invito del Coordinatore delle Collane del Dipartimento Jonico gli interessati presenteranno istanza scritta al Coordinamento che, in base alle indicazioni del Consiglio di Dipartimento, provvederà alla scelta dei componenti e alla loro distribuzione nei tre Comitati Direttivi.

I Comitati Direttivi collaborano con il Direttore in tutte le funzioni indicate nell'art. 3 ed esprimono al Coordinamento il parere sulla pubblicazione nella loro Collana di contributi che hanno avuto referaggi con esiti contrastanti.

Art. 6. Comitato di Redazione

Le tre Collane sono dotate di un Comitato di Redazione unico, composto da ricercatori, dottori di ricerca e dottorandi, afferenti al Dipartimento Jonico e individuati dai Comitati Direttivi, che, sotto la direzione di un Responsabile di Redazione (professore ordinario, associato o ricercatore), nominato dal Coordinamento delle Collane del Dipartimento Jonico, cura la fase di controllo *editing*, preliminare all'espletamento della procedura di referaggio.

Art. 7. Procedura di referaggio

Tutte le Collane del Dipartimento Jonico adottano il sistema di revisione tra pari (*peer review*) con le valutazioni affidate a due esperti della disciplina cui attiene la pubblicazione individuati all'interno dei Comitati Scientifici o Direttivi, oppure, ove ritenuto necessario, all'esterno dei predetti Comitati.

La procedura di referaggio è curata dal Direttore della Collana con l'ausilio dei rispettivi Comitati Direttivi.

Art. 8. Proposta di pubblicazione

La proposta di pubblicazione deve essere indirizzata al Direttore della Collana su modulo scaricabile dal sito <https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici>, nel quale il proponente dovrà indicare le proprie generalità e sottoscrivere le liberatorie per il trattamento dei dati personali e per l'eventuale circolazione e pubblicazione on-line o cartacea del lavoro.

Se il proponente è uno studioso "non strutturato" presso una università o centro di ricerca italiano o estero, la proposta di pubblicazione dovrà essere accompagnata da una lettera di presentazione del lavoro da parte di un professore ordinario della disciplina cui attiene la pubblicazione proposta.

Alla proposta di pubblicazione il proponente deve allegare il proprio *curriculum vitae et studiorum* (ovvero rinviare a quello già consegnato in occasione di una precedente pubblicazione) e il file del lavoro in due formati, word e pdf.

Per la pubblicazione sulla Collana Cartacea il proponente dovrà indicare i fondi cui attingere per le spese editoriali.

Le proposte di pubblicazione dovranno attenersi scrupolosamente ai criteri editoriali pubblicati sul sito <https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici/edizioni-digitali/come-pubblicare/criteri-redazionali-1>

Nel caso di non corrispondenza, o di corrispondenza parziale, il Responsabile di Redazione, coadiuvato dal Comitato di Redazione, invierà agli autori le indicazioni cui attenersi per la fase di *editing*.

Nel caso siano previste scadenze, pubblicate sul sito, la proposta dovrà tassativamente entro la data indicata, pena la non ammissibilità della stessa.

INDICE

ANGELICA RICCARDI <i>Presentazione</i>	pag. 5
ANGELICA RICCARDI <i>Imposizione e collocamento di invalidi. La legge 482/1968</i>	pag. 7
NICOLA DELEONARDIS <i>Diritto al lavoro e agricoltura: strumenti di promozione (e coazione) dell'occupazione nel Secondo dopoguerra</i>	pag. 25
STEFANO CAFFIO <i>Il carattere impositivo delle disposizioni in materia di minimale Retributivo ai fini contributivi e il ruolo della giurisprudenza</i>	pag. 41
LUCA MANNARELLI <i>L'evoluzione dell'obbligo assicurativo Inail per il datore di lavoro: dal modello tradizionale alla gig economy</i>	pag. 53
ENRICO CLAUDIO SCHIAVONE <i>Sicurezza sul lavoro: concorso di colpa del lavoratore</i>	pag. 73
FEDERICA STAMERRA <i>Il principio di condizionalità nelle politiche attive del lavoro</i>	pag. 99

Angelica Riccardi

IMPOSIZIONE E COLLOCAMENTO DI INVALIDI. LA LEGGE N. 482/1968*

ABSTRACT

Il saggio analizza la prima legislazione organica posta nel nostro ordinamento in materia di assunzione degli invalidi, che ha rappresentato il punto di massima tensione delle tradizionali categorie giuridiche di regolazione, prima che dello scambio lavoro/retribuzione, degli stessi rapporti di tipo contrattuale.

Nell'analisi si evidenzia la matrice coercitiva della regolazione in esame, che si risolveva in una burocratica rilevazione dei requisiti per l'accesso al sistema di collocamento obbligatorio e nella successiva assegnazione di posti di lavoro che venivano imposti all'una come all'altra delle "parti" così messe in relazione al di là di ogni considerazione delle loro esigenze e necessità.

The essay analyzes the first organic legislation in the Italian legal system regarding the hiring of invalids, which represented the point of maximum tension of the traditional legal categories of regulation of the same contractual relationships.

In the analysis we highlight the coercive matrix of the regulation in question, which resulted in a bureaucratic survey of the requirements for access to the compulsory employment system and in the subsequent allocation of jobs that were imposed on both "parties" which, in turn, were thus related beyond any consideration of their needs and requirements.

PAROLE CHIAVE

Lavoratori invalidi - Assunzioni obbligatorie - Collocamento

Disabled workers - Compulsory recruitments - Compulsory placement

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. L'individuazione degli aventi diritto all'assunzione obbligatoria. - 3. La determinazione dell'area dell'obbligo. - 4. I meccanismi impositivi del sistema collocatorio. - 5. Conclusioni.

1. La legislazione in materia di assunzioni obbligatorie si caratterizza per una connotazione eminentemente assistenzialistica¹, finalizzata alla mera occupazione

¹ M. Barbera, *Le discriminazioni basate sulla disabilità*, in M. Barbera (a cura di), *Il nuovo diritto antidiscriminatorio. Il quadro comunitario e nazionale*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 78 ss., individua le matrici di questa visione assistenzialista nell'assunto di base delle teorie contrattualiste classiche secondo cui, essendo la società una forma di cooperazione basata sul "mutuo vantaggio", i disabili «non possono partecipare a pieno titolo al rapporto su cui si basa la convivenza sociale poiché tale patto presuppone che ciascuno dei partecipanti abbia normali capacità e abilità e sia dunque pienamente in grado di assicurare agli altri i vantaggi che derivano dalla cooperazione», ma possono al più essere «destinatari di interventi assistenziali o caritatevoli, dettati dalla compassione e dalla solidarietà».

“forzata” di soggetti che – in considerazione di una *deminutio* della loro capacità lavorativa o di una sorta di “riconoscenza sociale”² – ricevono protezione attraverso meccanismi collocatori speciali di tipo coattivo.

Alla base di questo sistema si ha l’elevazione dell’occupazione dei soggetti tutelati a “interesse pubblico”, che determina da una parte la configurazione della soggezione del datore di lavoro alla potestà di collocamento quale «vera e propria obbligazione pubblica a favore del lavoratore designato all’avviamento», dall’altra la qualificazione della posizione di quest’ultimo come «diritto soggettivo all’assunzione, cioè alla conclusione del contratto definitivo»³.

Tale connotazione ha marcato la legislazione *in subiecta materia* sin dalle prime normative “speciali” volte a riservare a determinate categorie di soggetti una quota nelle assunzioni, serie aperta dalla legge 21 agosto 1921, n. 1312⁴, che tracciò la “linea prototipale”⁵ di una regolamentazione solidaristica estesa via via ad altre categorie ritenute bisognose di particolare protezione⁶.

Più ampiamente su questa tematica M.C. Nussbaum, *Frontiers of Justice. Disability, Nationality, Species Membership*, Harvard University Press, Harvard, 2006.

² A. Bellavista, voce *Assunzione obbligatoria*, in *Enc. dir. - Agg. I*, 1997, p. 158.

³ E. Ghera, *Collocamento ed autonomia privata*, Jovene, Napoli, 1969, p. 133 ss., precisando che «l’effetto ablatorio opera sulla posizione soggettiva dei singoli attribuendo al lavoratore un diritto soggettivo all’assunzione e, correlativamente, trasformando in obbligo a contrarre la soggezione del datore di lavoro alla potestà amministrativa dell’ufficio di collocamento. Si tratta quindi di un vero e proprio rapporto di obbligazione nel quale trova espressione l’assetto degli interessi tra le parti; si tratta anche, però, di un assetto non già programmato dalle parti medesime in adempimento dell’obbligo preliminare a contrarre, ma in esecuzione del provvedimento amministrativo di avviamento al lavoro». Analogamente U. Prosperetti, *La posizione professionale del lavoratore subordinato*, Giuffrè, Milano, 1958, p. 136 ss.; G. Conti, *La nuova legge sulle assunzioni obbligatorie e la Costituzione*, in *Dir. lav.*, I, 1969, p. 188.

⁴ Sull’*Assunzione obbligatoria degli invalidi di guerra nelle pubbliche Amministrazioni e nelle aziende private*.

Sulle successive estensioni (r.d.l. 2 dicembre 1935, n. 2111; r.d.l. 21 ottobre 1937, n. 2179) e modifiche (legge 3 giugno 1950, n. 375; legge 5 marzo 1963, n. 367) di questa legge, vedi V. Simi, *Disposizioni di legislazione sociale particolari ad alcune categorie di lavoratori*, in U. Borsi, F. Pergolesi (diretto da), *Trattato di diritto del lavoro*, vol. III, Cedam, Padova, 1959, p. 435 ss.; D. Garofalo, *La riforma del collocamento obbligatorio*, in M.G. Garofalo, C. Lagala (a cura di), *Collocamento e mercato del lavoro*, De Donato, Bari, 1982, p. 229 ss.

⁵ Così G. Correale, voce *Invalidi e mutilati*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XVII, 1989, p. 2.

⁶ Tra i più significativi interventi, ricordiamo il d.lgs. c.p.s. 3 ottobre 1947, n. 1222 - *Assunzione obbligatoria dei mutilati ed invalidi del lavoro nelle imprese private*; la legge 24 febbraio 1953, n. 142 - *Assunzione obbligatoria al lavoro degli invalidi per servizio e degli orfani dei caduti per servizio*; la legge 5 ottobre 1962, n. 1539 - *Provvedimenti in favore dei mutilati e invalidi civili* (in tema M. Quagliariello, voce *Invalidi per servizio*, in *Noviss. Dig. it.* vol. VIII, 1962, p. 992 ss.).

A queste normative “generaliste” devono poi aggiungersi le leggi *ad hoc* emanate per particolari tipologie di invalidi: d.lgs. 15 aprile 1948, n. 538 - *Avviamento al lavoro dei lavoratori dimessi da luoghi di cura per guarigione clinica di affezione tubercolare*; legge 14 luglio 1957, n. 594 - *Norme sul collocamento obbligatorio dei centralinisti telefonici ciechi*; legge 13 marzo 1958, n. 308 - *Norme per l’assunzione obbligatoria al lavoro dei sordomuti*; legge n. 28 luglio 1960, n. 778 - *Modifiche alla legge 14 luglio 1957, n. 594, sul collocamento obbligatorio dei centralinisti ciechi*; legge n. 21 luglio 1961, n. 686 - *Collocamento obbligatorio dei massaggiatori e massofisioterapisti ciechi*.

La formazione alluvionale di questa legislazione, spesso adottata sulla spinta di esigenze contingenti e dietro la sollecitazione di interessi di settore, quando non addirittura in “obbedienza a calcoli politici”⁷, determinò un complesso regolativo estremamente disorganico, in quanto, pur essendo i vari interventi modellati nelle loro linee di fondo sull’impianto di quello del 1921 – con la disposizione tanto di aliquote di riserva nelle assunzioni, quanto di provvidenze di tipo pensionistico –, le procedure adottate ed i concreti meccanismi di operatività erano estremamente eterogenei, se non contrastanti (con conseguenti conflitti tra le diverse classi di beneficiari).

All’unificazione di questo coacervo legislativo è diretta dichiaratamente, sin dalla sua intitolazione (*Disciplina generale delle assunzioni obbligatorie presso le pubbliche amministrazioni e le aziende private*), la legge. n. 482 del 2 aprile 1968.

Tale normativa ha rappresentato, tuttavia, più un’aggregazione che una *reductio ad unitatem* delle discipline precedenti, in quanto, pur ponendo delle *guide-lines* comuni a tutte le categorie di soggetti protetti (determinazione di un’aliquota unitaria per l’assunzione obbligatoria delle varie categorie, con ripartizione interna tra le stesse; regolazione dei rapporti tra le categorie attraverso meccanismi di scorrimento; devoluzione ad un unico organo della gestione del sistema di collocamento), non è riuscita a realizzare una razionalizzazione in senso proprio del complesso di queste discipline, mutuandone con “molta approssimazione” la regolamentazione ancora estremamente lacunosa e, soprattutto, riprendendone “alquanto a casaccio” gli schemi adottati⁸. Per altro verso, la legge n. 482 rinvia per la regolazione di determinati profili alle normative specifiche precedentemente poste per le varie categorie (si veda, per i privi della vista, l’art. 6, co. 2⁹; per i sordomuti, l’art. 7, co. 2¹⁰, quando non direttamente all’intera disciplina dalle stesse stabilita (così l’art. 14 per i lavoratori

Per l’analisi di queste discipline si rinvia agli studi di L. Montuschi, *I limiti legali nella conclusione del contratto di lavoro*, Giuffrè, Milano, 1967; C. Zoli, *Sull’obbligo di assunzione di centralinisti telefonici ciechi*, in *Giust. civ.*, 8, 1983, p. 1208 ss.

⁷ In tema G. Pera, *Assunzioni obbligatorie e contratto di lavoro*, Giuffrè, Milano, 1965, p. 55 ss.

⁸ I passi riportati sono di G. Pera, voce *Assunzioni obbligatorie*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. III, 1998, p.2.

Di normativa “solo relativamente unitaria” parla L. Menghini, *Le assunzioni obbligatorie*, in *Riv. dir. civ.*, I, 1986, p. 167.

⁹ Che richiama le leggi 14 luglio 1957, n. 594, e 21 luglio 1961, n. 686.

In relazione a questa categoria di invalidi si è registrata successivamente una serie di interventi del legislatore che ha interessato anche i profili dell’assunzione (legge 19 maggio 1971, n. 403; legge 3 giugno 1971, n. 397; legge 29 marzo 1985, n. 113; legge 11 gennaio 1994, n. 29), delineando speciali subsistemi collocatori.

In tema L. Montuschi, *La tutela obbligatoria dei centralinisti non vedenti in un recente aggiornamento legislativo*, in *Riv. it. dir. lav.*, I, 1985, p. 547 ss.; T. Padovani, *Profili sanzionatori della legge sul collocamento obbligatorio dei centralinisti non vedenti*, in *Riv. it. dir. lav.*, I, 1985, p. 574 ss.; G. Ferrari, *Il sistema delle assunzioni obbligatorie nell’impiego pubblico e privato*, Istituto editoriale regioni italiane, Roma, 1994, p. 34 ss.

¹⁰ Che prevede l’applicazione di parte della legge 13 marzo 1958, n. 308 (per approfondimenti D. Orofino (a cura di), *Il sistema delle assunzioni obbligatorie*, Assicredito, Roma, 1990; A. Bardusco, voce *Sordomuti*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXIX, 1993, p. 1 ss.).

dimessi da luoghi di cura per guarigione clinica di affezione tubercolare¹¹), non realizzando così, nemmeno sul piano formale, l'unificazione della regolazione in materia¹².

Il sistema di collocamento coattivo delineato al Titolo III¹³ della legge in esame – al pari di quelli stabiliti nelle pregresse normative – si sviluppa attraverso una mera fissazione di presupposti per l'insorgenza degli obblighi di assunzione e di procedure per il loro assolvimento, ed in questo sostanzialmente si riduce. Il quadro regolativo posto da questa normativa si risolve pertanto in una serie di obblighi che pongono in connessione i diversi “poli” del sistema (lavoratori protetti, datori di lavoro obbligati, uffici pubblici preposti all'avviamento)¹⁴.

Il governo di questo settore estremamente problematico e complesso è così limitato a un intervento di tipo strettamente impositivo, basato su meccanismi formali e del tutto avulso dalla considerazione delle esigenze delle parti che devono essere messe (seppure coattivamente) in relazione nel rapporto di lavoro.

Imposizione e formalismo sono evidenti in ogni aspetto del modello prefigurato dalla legge n. 482, dalla regolazione dell'accesso al sistema dei riservatari – centrata sull'invalidità o altra causale costitutiva del diritto all'assunzione obbligatoria –, alla disciplina degli obblighi gravanti sui datori di lavoro – limitata a un mero rilevamento delle soglie dimensionali a cui sono ancorati i vincoli assunzionali –, alla prescrizione del modo in cui questi soggetti sono posti in relazione – che è di regola quello più coercitivo della richiesta numerica –.

2. Attraverso i circuiti del collocamento coattivo viene perseguito l'“interesse pubblico” all'occupazione di determinati soggetti, la cui ridotta capacità lavorativa ne rende estremamente problematico l'inserimento nel mondo del lavoro¹⁵.

La dimensione meramente assistenzialistica della legge n. 482 è evidente già dal modo di individuazione dell'area dei soggetti protetti.

Quanto agli “invalidi”, si ha una classificazione operata con riguardo alla causale determinante la riduzione della capacità lavorativa – con la quadripartizione nelle categorie degli invalidi di guerra e invalidi civili di guerra, degli invalidi per servizio, degli invalidi del lavoro, degli invalidi civili (artt. da 2 a 5) –, alla quale accedono ulteriori raggruppamenti effettuati sulla scorta del tipo di invalidità (privi della vista,

¹¹ Che stabilisce obblighi aggiuntivi di assunzione ai sensi del d.lgs. 15 aprile 1948, n. 538.

¹² Da quanto detto si comprende agevolmente la formulazione della norma di chiusura della legge n. 482 (art. 31, co. 2: «Sono abrogate le disposizioni incompatibili con la presente legge»), che lascia aperta la possibilità «che non tutto risulti travolto dalla precedente regolazione e che la medesima resti per singoli punti non regolati nella legge generale»: G. Pera, voce *Assunzioni obbligatorie*, cit., p. 3.

¹³ Intitolato *Modalità per il collocamento*, che delinea i profili strutturali e procedurali del sistema.

¹⁴ Sia consentito il rinvio a A. Riccardi, *Disabili e lavoro*, Cacucci, Bari, 2018, p. 107 ss.

¹⁵ Nel sistema del collocamento coattivo sono altresì inseriti soggetti normodotati, che in alcuni casi “derivano” il loro titolo di accesso da un vincolo familiare con i primi (è il caso dei congiunti di invalidi deceduti o permanentemente inabili al lavoro), in altri dalla loro condizione di profughi o rimpatriati, già destinatari di interventi *ad hoc* quanto al loro inserimento nel mercato del lavoro.

sordomuti, *ex tubercolotici*), in una complessa tassonomia a cui è del tutto estranea una preliminare definizione della nozione di invalidità in sé.

La classificazione dei soggetti protetti operata da queste norme in dipendenza della causale originante la riduzione di capacità lavorativa¹⁶ – diretta conseguenza della derivazione della legge n. 482/1968 dalle precedenti discipline speciali sul collocamento obbligatorio – assume un’immediata rilevanza nella determinazione stessa del “diritto all’assunzione”, in quanto la quota complessivamente riservata a questi viene ripartita tra le varie categorie secondo aliquote prestabilite (fissate all’art. 9, co. 1)¹⁷.

Strettamente collegato, *recte* conseguenziale, a questo tipo di impostazione è il meccanismo c.d. dello scorrimento previsto dal co. 3 dell’art. 9¹⁸, che instaura un sistema di “compensazione” tra le varie classi di beneficiari diretto ad assicurare la complessiva invarianza della quota d’obbligo a fronte di fluttuazioni della consistenza di queste (e segnatamente del progressivo “svuotamento” di alcune categorie).

Il riferimento alla (dimidiata) capacità di lavoro segna, in positivo e negativo, il limite all’accesso a questo speciale sistema collocatorio.

In primo luogo, si stabilisce la non applicazione della legge «nei confronti di coloro che abbiano perduto ogni capacità lavorativa». La residua capacità lavorativa costituisce il “limite logico”¹⁹ della disciplina del collocamento obbligatorio; e l’utilità, sebbene ridotta, del soggetto avviato per l’organizzazione produttiva in cui viene inserito²⁰ ha rappresentato l’architrave sul quale la Consulta, sin dalle più risalenti sentenze, ha fondato la legittimità della legislazione in materia²¹.

¹⁶ Oppure la diversa causale per i soggetti non invalidi. Per approfondimenti A. Riccardi, *Disabili e lavoro*, cit. p. 26 ss.

¹⁷ Che stabilisce: «L’aliquota complessiva da riservarsi da parte delle aziende private e delle pubbliche amministrazioni di cui al co. 1 dell’art. 1 per le assunzioni di cui alla presente legge, è ripartita tra le varie categorie di riservatari nelle misure seguenti: invalidi di guerra: 25%; invalidi civili di guerra: 10%; invalidi per servizio: 15%; invalidi del lavoro: 15%; orfani e vedove di guerra, per servizio e per lavoro: 15%; invalidi civili: 15%; sordomuti: 5%».

Il quadro delle quote d’obbligo viene poi completato, in relazione alle *sub*-categorie dei soggetti privi della vista ed *ex tubercolotici*, dalle speciali disposizioni per le stesse previste: si vedano – oltre agli articoli 6 e 14 della legge n. 482/1968 – la legge 29 marzo 1985, n. 113; la legge 21 luglio 1961, n. 686; la legge 19 maggio 1971, n. 403.

¹⁸ Che dispone: «In mancanza dei diretti beneficiari subentrano proporzionalmente i riservatari delle altre categorie, secondo le valutazioni della commissione provinciale per il collocamento obbligatorio». Sui contrasti giurisprudenziali che si sono registrati sull’operatività di questo meccanismo si rinvia a L. Menghini, *Le assunzioni obbligatorie*, cit., p. 168 ss.

¹⁹ Così A. Bellavista, voce *Assunzione obbligatoria*, cit., p. 159.

²⁰ In tema G. Correale, voce *Invalidi e mutilati*, cit., p. 3 ss., che richiama la più significativa giurisprudenza su questi profili (Pret. Milano 4 maggio 1982; Pret. Milano 18 febbraio 1986; Trib. Milano 4 aprile 1986; Pret. Rho 7 marzo 1988; Pret. Novi Ligure 11 febbraio 1989; Pret. Mondovì 8 maggio 1989; Trib. Milano 6 ottobre 1989; Pret. Bologna 14 maggio 1990; Cass., Sez. Lav., 13 settembre 1991, n. 9564; Pret. Milano 26 settembre 1994).

²¹ Corte cost., 15 giugno 1960, n. 38; Corte cost., 11 luglio 1961, n. 55.

Nella stessa prospettiva si pone la previsione – presente nelle normative sulle assunzioni obbligatorie sin dalla loro introduzione²² – di non applicazione della legge ai soggetti che, «per la natura ed il grado della loro invalidità, possano riuscire di danno alla salute e alla incolumità dei compagni di lavoro o alla sicurezza degli impianti».

L'assenza di rischi connessi all'inserimento nell'organizzazione lavorativa rappresenta una preconditione per l'accesso al collocamento: la legge n. 482 subordina l'iscrizione agli elenchi per i soggetti che hanno menomazioni fisiche a una dichiarazione legalizzata di un ufficiale sanitario che la “comprovi” (così il co. 2 dell'art. 19). Viene così demandata a un accertamento svolto *ex ante* e in astratto la valutazione della pericolosità collegata all'utilizzazione del disabile, sebbene una valutazione di tale tipo abbia senso solo in rapporto ad un concreto ambiente di lavoro e a concrete posizioni lavorative²³.

Tale necessaria contestualizzazione è prevista, ma solo in una fase successiva all'avviamento al lavoro, dall'art. 20, che dispone che il datore di lavoro obbligato o lo stesso lavoratore avviato possano richiedere a un apposito collegio medico un nuovo “accertamento sanitario” volto appunto a verificare che l'invalidità «non possa riuscire di pregiudizio alla salute o all'incolumità dei compagni di lavoro od alla sicurezza degli impianti». È solo in questo momento – che presuppone non solo l'instaurazione tra le parti di un quadro di diritti e obblighi, ma anche la maturazione di una situazione di tipo contenzioso in relazione a questo – che viene prevista la verifica della stessa “utilizzabilità” del lavoratore protetto, verifica che invece avrebbe dovuto essere svolta prima dell'avviamento nella struttura aziendale.

La misura dell'invalidità rileva, per altro verso, anche quale soglia minima di ammissione al sistema, in quanto nell'ambito di applicazione della normativa non rientrano i soggetti che sono affetti da un'invalidità di grado minimo, cioè tale da non costituire ostacolo ai “normali modi” di accesso al lavoro²⁴, quantificata direttamente dalla legge attraverso parametri diversi per le varie categorie²⁵.

Nel *range* in tal modo individuato si ha un automatico diritto del soggetto all'avviamento coattivo²⁶ – e, dunque, una presunzione di utile inserimento nell'ente o

²² Vedi l'art. 2 della legge n. 1312/1921.

²³ G. Pera, voce *Invalidi e mutilati*, in *Enc. dir.*, vol. XXII, 1972, p. 546; A. Bellavista, voce *Assunzione obbligatoria*, cit., p. 165.

²⁴ G. Correale, voce *Invalidi e mutilati*, cit., p. 3.

²⁵ L'area di esclusione è individuata dalla legge n. 482/1968 attraverso il riferimento a tabelle pensionistiche (e segnatamente ai loro livelli più bassi, relativi a “infermità minime”) in relazione alle categorie degli invalidi di guerra e invalidi civili di guerra (art. 2) e degli invalidi per servizio (art. 3); attraverso il riferimento alla misura della riduzione della capacità lavorativa per quelle degli invalidi del lavoro (art. 4) e degli invalidi civili (art. 5, norma successivamente rimaneggiata dal d.lgs. n. 509/1988).

²⁶ Diritto che, a seguito del d.l. 12 settembre 1983, n. 463, conv. con mod. in legge 11 novembre 1983, n. 638, è stato opportunamente (date le precedenti prassi fraudolente, su cui A. Bellavista, voce *Assunzione obbligatoria*, cit., p. 165) condizionato ad un apposito procedimento di verifica.

Parimenti in una prospettiva antifraudolenta si sono mossi successivamente la legge 24 dicembre 1993, n. 537, che all'art. 11, co. 4, ha stabilito l'effettuazione di verifiche programmate relative alla sussistenza dei requisiti prescritti sia per il godimento di pensioni, assegni e indennità, sia per il collocamento

azienda di assegnazione –, senza alcuna considerazione della sua concreta autonomia e capacità lavorativa, che non è ovviamente apprezzabile attraverso il mero riferimento a percentuali di invalidità²⁷.

L'impianto delineato dalla normativa non dà alcun apprezzabile rilievo alla qualificazione professionale del soggetto avente diritto all'assunzione obbligatoria.

Il riferimento alle «attitudini lavorative e professionali del richiedente anche in relazione all'occupazione cui aspira» contenuto nella norma che disciplina l'iscrizione negli elenchi (art. 19) si riduce a una mera «clausola di stile», in quanto non trova seguito né effettivo sviluppo in nessuna delle disposizioni della legge, nemmeno al livello minimale di distinzione per categorie professionali previsto dalla disciplina sul collocamento ordinario²⁸ (*infra* § 4).

La sostanziale irrilevanza della capacità professionale del riservatario e la riduzione di ogni valutazione al riguardo alla sussistenza di una minima idoneità psicofisica al lavoro – unica condizione posta dalla legge per il diritto all'assunzione obbligatoria (all'art. 1) – è confermata dalla totale assenza in questa normativa di ogni riferimento ad una formazione professionale a «carattere specifico, quale mezzo al fine del reinserimento dell'invalido nell'attività produttiva»²⁹.

Per questi profili, la legge n. 482/1968 è regressiva rispetto alla precedente produzione normativa in materia³⁰, che nella regolazione dell'accesso al lavoro dei soggetti protetti poneva una dettagliata disciplina in tema di attitudini professionali e di corsi di addestramento professionale³¹ o, in caso riguardasse particolari categorie di invalidi, demandava ad organismi *ad hoc* la qualificazione professionale di questi soggetti³².

3. La logica impositiva che marca la legge n. 482, già palese nei percorsi di individuazione dei lavoratori protetti, assume ancora maggiore evidenza nella determinazione dell'area dell'obbligo.

coattivo; e il d.l. 20 giugno 1996, n. 323, conv. con mod. in legge 8 agosto 1996, n. 425, che all'art. 4 ha introdotto una nuova e articolata procedura di verifica dello stato di invalidità civile.

²⁷ Sull'inadeguatezza della disciplina legale per questi profili, G. Pera, voce *Invalidi e mutilati*, cit., p. 546, che segnala in particolare l'assenza di «un congruo procedimento per accertare la residua ed utile capacità di lavoro».

²⁸ Vedi l'art. 10, co. 3, legge n. 264/1949.

²⁹ G. Conti, *La nuova legge*, cit., p. 216.

Ancora in argomento V. Simi, *I principi costituzionali per il recupero degli invalidi e la loro attuazione*, in *Atti delle giornate di studio su "Il recupero sociale dell'invalido"*, Istituto italiano di medicina sociale, Roma, 1966, pp. 33, 34; G. D'Eufemia, *Ancora in tema di assunzione obbligatoria*, in *Dir. lav.*, I, 1968, p. 181.

³⁰ E. Ghera, *L'assunzione obbligatoria degli invalidi civili e i principi costituzionali circa i limiti dell'autonomia privata in materia di iniziativa economica*, in *Mass. Giur. lav.*, 1966, pp. 434, 435.

³¹ È questo il caso della legge "generalista" n. 1539/1962 – *Provvedimenti in favore dei mutilati e invalidi civili*, che agli articoli 4 e 5 regolava partitamente questi profili.

³² Si veda la legge n. 594/1957 sul collocamento dei centralinisti telefonici ciechi (*sub art. 2*) o la legge n. 308/1958 sull'assunzione obbligatoria dei sordomuti (*sub art. 6*).

Il sistema è infatti connotato da un'elevata rigidità sia nella fissazione dei presupposti che determinano l'obbligo di assunzione, sia nella predeterminazione dei meccanismi di allocazione successivi.

La stessa soglia dimensionale, fissata in trentasei dipendenti³³, è stabilita per i datori di lavoro del settore privato e pubblico; ed in entrambi i settori la quota complessiva da riservare ai lavoratori – calcolata in base ad aliquote percentuali sul numero di occupati³⁴ – viene ripartita tra le varie categorie di beneficiari in proporzione alle percentuali indicate all'art. 9.

La norma fissa nella misura del quindici per cento del personale in servizio l'aliquota complessiva da assegnare ai soggetti protetti (co. 1)³⁵ e procede altresì alla predeterminazione delle posizioni lavorative da destinare ai riservatari che abbiano un titolo di accesso derivante da una menomazione della capacità lavorativa, disponendo la riserva a questi di «almeno la metà dei posti disponibili di custodi, portieri, magazzinieri, ascensoristi, addetti alla vendita dei biglietti nei locali di pubblico spettacolo (cinema, teatri, sale di concerti, ecc.), guardiani di parcheggi per vetture, guardiani di magazzini o che comportino mansioni analoghe» (co. 2):

Questa “predestinazione” dei soggetti disabili a determinati posti di lavoro è stata nella dottrina meno recente considerata giustificata sull'«ovvio presupposto che per i medesimi siano di utile, e meno defatigante, impiego soggetti di ridotta capacità»³⁶. Attraverso questo vincolo di assegnazione verrebbe realizzato una sorta di “ottimo paretiano” nel sistema di collocamento coattivo: «sono questi, classicamente, i posti nei quali possono trovare utile collocazione soggetti di ridotta capacità lavorativa. E gli obbligati hanno tutto l'interesse ad avvalersi di questa possibilità al fine di occupare la prescritta quota d'obbligo»³⁷.

Nel settore pubblico la logica di fondo è la stessa, sebbene la regolazione sia tarata sulle specificità degli assetti del personale³⁸.

³³ Salvo per la categoria dei sordomuti (art. 9, co. 2), in tema M. Marinelli, *L'idoneità dei sordomuti alle mansioni di assunzione tra vecchia e nuova disciplina*, in *Riv. it. dir. lav.*, I, 2002, p. 903 ss.

³⁴ Meccanismo impositivo utilizzato sin dalla prima regolamentazione del collocamento coattivo (v. art. 11, legge n. 1312/1921).

³⁵ Con l'espressa specificazione che «le frazioni percentuali superiori allo 0,50 per cento sono considerate unità» (art. 11, co. 1).

Sulla misura eccessiva di questa quota, anche in comparazione con altri ordinamenti, G. Pera, *Note sulla nuova disciplina delle assunzioni obbligatorie degli invalidi*, in *Giust. civ.*, 7-8, 1999, p. 323; M.A. Rossi, *La dubbia legittimità costituzionale del collocamento obbligatorio*, in *Mass. Giur. lav.*, 1994, p. 318.

³⁶ G. Pera, voce *Invalidi e mutilati*, cit., p. 547.

³⁷ G. Pera, voce *Assunzioni obbligatorie*, cit., p. 10.

³⁸ L'art. 12 stabilisce un meccanismo basato sulle carriere che ha rilievo sia nella determinazione della base di calcolo, sia nell'individuazione delle posizioni lavorative dei riservatari.

La norma dispone che gli enti pubblici sono tenuti ad assumere lavoratori appartenenti alle categorie protette: «per una percentuale complessiva, rapportata ai posti di organico o al contingente numerico nel caso di mancanza dell'organico: a) del 15 per cento del personale operaio di ruolo o a contratto di diritto privato, calcolato sull'intero contingente da ripartire fra le singole categorie in relazione alla consistenza organica di ciascuna, previo accertamento dell'idoneità professionale, mediante apposita prova, per gli

Il sistema di collocamento coattivo è dunque saldamente ancorato alla categoria di appartenenza del soggetto, che rappresenta la scriminante non solo per la quantificazione dei posti di lavoro riservati (e i connessi meccanismi di c.d. scorrimento tra le varie classi), ma anche per la tipologia di questi posti. Da quest'ultimo dato, in particolare, emerge una visione del collocamento obbligatorio come sistema meramente impositivo e di distribuzione di "pesi"³⁹, a cui è estranea qualunque seria considerazione delle esigenze sia dei lavoratori sia dei datori di lavoro, e in cui la migliore efficienza allocativa prospettabile è quella di "piazzare il lavoratore invalido dove può fare meno danno".

4. Manca nell'impianto della legge, salvo rari accenni che hanno più valenza formale che sostanziale, qualsiasi considerazione della professionalità dei lavoratori protetti e delle esigenze produttive e organizzative dei datori di lavoro onerati: «l'atto di imposizione di un'obbligazione pubblica» in cui si concreta (*rectius*, si riduce) il collocamento coattivo è essenzialmente volto all'interesse pubblico all'occupazione delle categorie tutelate⁴⁰, che trascende quelli "di parte" dei soggetti coinvolti.

Questa "neutralità" dell'avviamento al lavoro dei disabili rispetto alle basilari logiche del rapporto di lavoro (che ha come preconditione, si consenta questa riaffermazione dell'ovvio, una utilità della prestazione lavorativa), più che riconducibile a «un'ottica di rigido garantismo»⁴¹, riflette il carattere prettamente assistenziale della normativa in commento⁴². Nessuna legge che prenda "sul serio" il

aspiranti all'assunzione nella prima e seconda categoria; b) del 15 per cento del personale delle carriere esecutive o equipollenti; c) del 40 per cento del personale ausiliario o equiparato».

La carriera del personale ausiliario per la quale *sub c)* viene fissata l'aliquota al 40 per cento ricomprende qualifiche lavorative del livello più basso, le cui mansioni riprendono nella sostanza quelle per cui nelle aziende private viene riservata la metà dei posti.

³⁹ In tal senso L. Menghini, *Le assunzioni obbligatorie*, cit., p. 174: la legge «si limita a predisporre burocraticamente dei pesi per le imprese e delle garanzie di tipo prevalentemente assistenziale per gli invalidi, senza curarsi di rendere l'inserimento al lavoro tollerabile, se non conveniente, per le aziende, ed effettivamente utile per gli *handicappati*».

⁴⁰ E. Ghera, *Collocamento ed autonomia*, cit., p. 129 ss., che riconduce tale atto alla «classe dei provvedimenti ablatori».

⁴¹ Questa è la *ratio* individuata da C. Colapietro, *Diritto al lavoro dei disabili e Costituzione*, in *Giornale dir. lav. e relazioni ind.*, 2009, p. 625.

⁴² Tale matrice assistenziale, per altro verso, è legata alla costruzione del diritto del lavoro attorno al lavoratore dotato di piena capacità lavorativa: in tema, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, G. Tucci, *La discriminazione contro il disabile: i rimedi giuridici*, in *Giornale dir. lav. e relazioni ind.*, 2011, p. 1 ss.

Sullo sfondo, la considerazione come "improduttivi" dei soggetti affetti da menomazioni organiche e limitazioni funzionali nei modi di produzione del capitalismo moderno, che ha determinato la loro esclusione dal sistema produttivo e il loro confinamento nel sistema assistenziale (M. Rago, *Le politiche di inserimento lavorativo delle persone con disabilità in Italia: un'analisi teorica*, in *Sociologia pol. soc.*, 2005, p. 106, che osserva inoltre come «il lavoro, negando il dispiegamento della relazione disabilità *versus* mondo produttivo, ne ha imposto la problematizzazione alla società. Il lavoro ha dato visibilità all'invisibilità dei disabili negli ambienti di lavoro»).

diritto di un disabile a lavorare ometterebbe di considerare gli elementi che rilevano in tale prospettiva, primi fra tutti la qualificazione professionale del lavoratore e l'utilizzabilità della prestazione nell'organizzazione produttiva datoriale.

La connotazione assistenzialista emerge in particolare, come accennato, dall'assenza nella disciplina in esame di ogni tipo di riferimento alla qualificazione professionale del lavoratore da assumere: nel sistema di collocamento obbligatorio, oltre a essere assente una disposizione assimilabile a quella posta per il collocamento ordinario sulla richiesta di lavoratori «per categoria e qualifica professionale» (art. 14, co. 1, legge n. 264/1949), si ritiene quest'ultima norma non applicabile ad onta del canone affermato dalla Corte Costituzionale secondo cui «anche nelle assunzioni obbligatorie valgono i principi generali del collocamento dei lavoratori disoccupati non incompatibili con i principi generali delle assunzioni obbligatorie»⁴³.

L'avviamento al lavoro avviene dunque secondo l'ordine di graduatoria risultante dagli elenchi⁴⁴, prescindendo da ogni considerazione relativa tanto alle condizioni personali e alla qualificazione professionale del lavoratore avviato, quanto alle necessità e caratteristiche dell'organizzazione produttiva di destinazione, non potendo il soggetto obbligato indicare i «requisiti desiderati di posizione lavorativa»⁴⁵.

Un temperamento a tale sistema chiaramente disfunzionale viene introdotto solo successivamente ad opera della giurisprudenza, con la “benevola concessione”⁴⁶ della possibilità del datore tenuto all'assunzione di indicare nella richiesta la categoria legale di inquadramento del lavoratore da avviare⁴⁷.

Le ricadute di tale assetto sugli operatori economici sono intuitive, vedi già V. Gueli, *Sulla legittimità costituzionale degli oneri imposti all'impresa privata per fini di assistenza sociali*, Isle, Roma, 1964, *passim*, sugli oneri imposti a questi soggetti “per fini di assistenza sociali”.

⁴³ Corte cost., 1 aprile 1985, n. 93.

Di fatto, quello che viene mutuato dal sistema generale di collocamento è unicamente la procedura di avviamento secondo lo stato di bisogno del lavoratore (vedi l'art. 15, co. 4, legge n. 264/1949).

⁴⁴ Differente – e decisamente più favorevole *a latere datoris* – è la regolazione che il co. 5 dell'art. 16 stabilisce per le amministrazioni dello Stato, le aziende ed enti pubblici, a cui è concessa la «facoltà di scegliere e assumere direttamente i lavoratori appartenenti alle categorie indicate nel Titolo I della presente legge iscritti negli elenchi» (in tema A. Riccardi, *Disabili e lavoro*, cit. p. 118).

⁴⁵ «Cosicché, come accadde, ad un istituto ortopedico bisognoso di infermieri vennero mandati una dattilografa e un idraulico» (*Disabili (diritto al lavoro dei)*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XI, 2002, p. 1).

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ Apre questo orientamento giurisprudenziale Cass., Sez. Lav., 27 febbraio 1981, n. 1199, che individua puntualmente anche il quadro delle posizioni giuridiche delle parti derivanti da tale possibilità di scelta: «L'UPLMO è tenuto, ove il datore di lavoro abbia fatto specifico riferimento alle attitudini lavorative del soggetto da assumere, soltanto ad individuare in quali delle due fondamentali categorie professionali (impiegatizia ed operaia) previste dall'art. 2095 c.c. tali attitudini siano rapportabili, e a provvedere, quindi, in conformità per il relativo avviamento, senza necessità di procedere ad ulteriori distinzioni. Ne derivano: a) l'illegittimità del rifiuto del datore di lavoro di assumere l'invalido od assimilato, a lui avviato, le cui attitudini lavorative, recepite negli elenchi, rientrano nella generale categoria professionale (degli impiegati o degli operai) indicata nella richiesta; b) il corrispondente diritto dell'assunto a svolgere attività afferente alla categoria professionale (impiegatizia od operaria) cui siano riconducibili le sue attitudini, salva la concreta specificazione della qualità e delle mansioni in sede di conseguente stipulazione del contratto individuale di lavoro».

Al di là di questo riferimento alla bipartizione operai/ impiegati – *ex se* scarsamente significativa e peraltro sostanzialmente superata al momento della sua introduzione –, nessuna selezione è concessa al datore di lavoro, e ogni ulteriore indicazione da questo fornita nella richiesta in ordine alle attitudini professionali del lavoratore da avviare o alle esigenze aziendali è in genere “destinata” a non trovare riscontro nell’avviamento operato dagli uffici preposti⁴⁸.

L’inadeguatezza della legge n. 482 su questo piano trova per altro verso accentuazione nella sua applicazione giurisprudenziale, che, oltre a ridurre il rilievo delle attitudini professionali del lavoratore alla mera appartenenza alla categoria operaia o impiegatizia⁴⁹, nega espressamente il diritto del soggetto avviato a svolgere mansioni coerenti con la propria professionalità⁵⁰.

La mancata considerazione nella legge in esame, che pure si pone quale “disciplina generale” delle assunzioni obbligatorie, del tema della qualificazione professionale dei soggetti tutelati ha rappresentato uno dei suoi più seri tratti di criticità, a fronte di un

All’interno delle linee guida tracciate in questa pronuncia si muove la successiva giurisprudenza della Suprema Corte: Cass., Sez. Lav., 11 marzo 1981, n. 1369; Cass., Sez. Lav., 12 gennaio 1982, n. 154 (che affronta altresì la conseguenziale questione del regime rimediale in caso di violazione); Cass., Sez. Lav., 4 ottobre 1985, n. 4807; Cass., Sez. Lav., 9 giugno 1990, n. 5602; Cass., Sez. Lav., 20 agosto 1993, n. 8824.

Ribadisce le differenze intercorrenti con il collocamento ordinario, e nella specie l’illegittimità dell’eventuale rifiuto dell’imprenditore di assumere il lavoratore avviato che, «pur rientrando nella generale categoria professionale risultante dalla richiesta, non abbia le specifiche attitudini e le qualificazioni in essa indicate», Cass., Sez. Lav., 8 febbraio 1986, n. 816.

⁴⁸ G. Pera, voce *Assunzioni obbligatorie*, cit., p. 10. Ancora sulla “inutilità” di ulteriori precisazioni sulle attitudini del lavoratore nella domanda v. L. Menghini, *Le assunzioni obbligatorie*, cit., p. 170.

In tema Cass., Sez. Lav., 27 febbraio 1981, n. 1199; Cass., Sez. Lav., 2 luglio 1985, n. 3990; Cass., Sez. Lav., 4 ottobre 1985, n. 4807; Cass., Sez. Lav., 20 agosto 1993, n. 8824.

Una serie di altre pronunce della giurisprudenza di legittimità ha poi partitamente sviluppato questo assunto, affrontando i profili della corrispondenza tra professionalità e categoria di appartenenza (Cass., Sez. Lav., 5 febbraio 1983, n. 985; Cass., Sez. Lav., 9 giugno 1990, n. 5602); e della mancata precisazione nella richiesta del datore della categoria di appartenenza del lavoratore (Cass., Sez. Lav., 24 maggio 1984, n. 3200).

Questa impostazione ha trovato puntuale seguito nelle Corti di merito (Pret. Torino 16 giugno 1987; Pret. Como 26 novembre 1987; Trib. Bologna 16 giugno 1989; Trib. Milano 24 febbraio 1996).

⁴⁹ Sull’esclusiva rilevanza dell’appartenenza alle categorie legali, al di là della considerazione delle specifiche attitudini lavorative e professionali del lavoratore, vedi Cass., Sez. Lav., 27 febbraio 1981, n. 1199; Cass., Sez. Lav., 11 marzo 1981, n. 1369; Cass., Sez. Lav., 12 gennaio 1982, n. 154; Cass., Sez. Lav., 2 luglio 1985, n. 3990; Cass., Sez. Lav., 20 agosto 1993, n. 8824; e, anche con riguardo alla differenza rispetto al collocamento ordinario per questi profili, Cass., Sez. Lav., 8 febbraio 1986, n. 816. L’inadeguatezza del sistema per questi profili è posta in evidenza da L. Menghini, *Le assunzioni obbligatorie*, cit., p. 170: «la tutela della professionalità dell’avviato non va oltre questo generico riferimento, potendosi vantare soltanto il diritto di essere adibiti ad attività afferente alla categoria in cui siano riconducibili le proprie attitudini».

⁵⁰ Emblematico Trib. Milano 9 luglio 1991: «nel sistema delle assunzioni obbligatorie non esiste alcun obbligo per le imprese di attribuire agli invalidi avviati mansioni e qualifiche coerenti con la professionalità acquisita in precedenti rapporti. Pertanto, nella specie, deve ritenersi illegittimo il rifiuto dell’invalido di essere assunto in mansioni estranee alla sua qualifica professionale ma compatibili con il suo stato di invalidità». Ancora in argomento Pretura Milano, 12 dicembre 1983.

precetto costituzionale che statuisce che «gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale» (art. 38, co. 3)⁵¹.

L'inattuazione di questo precetto ha ripercussioni su un più ampio complesso di valori sancito a livello costituzionale, in quanto la norma da una parte integra e precisa, con riferimento a questa particolare categoria di soggetti e al loro inserimento lavorativo⁵², il più generale diritto all'istruzione sancito all'art. 34; dall'altra rappresenta una specifica declinazione del diritto alla formazione ed elevazione professionale dei lavoratori che l'art. 35, co. 2, pone a carico della Repubblica⁵³.

Per altro verso, la mancata realizzazione del diritto all'educazione e all'avviamento professionale dei soggetti disabili determina la lesione di altri diritti fondamentali rispetto ai quali lo stesso si pone in una relazione di "strumentalità", tra cui l'art. 4, sul diritto e dovere al lavoro⁵⁴, e l'art. 41, sulla libertà di iniziativa economica privata⁵⁵.

Questo conferma, ancora una volta, la logica eminentemente assistenzialista che ispira la normativa in discorso⁵⁶. E conferma, altresì, il modello di imposizione *tout*

⁵¹ Sulla «dimensione – prevalentemente ma non esclusivamente – rivolta al lavoro (per così dire, *arbeitsorientierte*) del diritto sancito da questa norma», M. Benvenuti, voce *Diritti sociali*, in *Dig. disc. pubbl., sez. pubbl.* - Agg. V, 2012, p. 219 ss.

Ancora in tema si segnalano gli studi di A. Luciani, *Le leggi sul collocamento obbligatorio dell'invalido e l'art. 38 terzo comma della Cost.*, in *Enpas*, II, 1965, p. 228 ss.; G. Roehrsen, *Gli handicappati nella Costituzione*, in *Rassegna amministrativa della sanità.*, 1978, p. 10 ss.; B. Caravita, *Sub Art. 38. Commento*, in V. Crisafulli, L. Paladin, *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 1990, p. 249 ss.

⁵² G. Pescatore et alii, *Costituzione e leggi sul processo costituzionale e sui referendum*, II ed., Giuffrè, Milano, 1992, p. 729, che osserva come la stessa «collocazione nel Titolo III, anziché nel II Titolo della I parte della Costituzione» del diritto in esame si giustifica «coll'essere l'istruzione in questione finalizzata anche all'inserimento di tali soggetti nel mondo del lavoro».

⁵³ Per l'approfondimento del rapporto tra questa norma e l'art. 38, co. 3, si rinvia a G. Conti, *La nuova legge*, cit., p. 211 ss.; M. Persiani, *Sub art. 38 Cost.*, in G. Branca, A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli- Soc. Ed. Foro Italiano, Bologna, Roma, 1979, p. 232 ss.

⁵⁴ Sul diritto all'educazione e all'avviamento professionale come necessario perché «lo Stato realmente assolva nei confronti degli inabili a uno dei suoi compiti fondamentali: quello, indicato nell'articolo 4 co. 1 della Costituzione, di promuovere le condizioni che rendano effettivo il diritto al lavoro», G. Conti, *La nuova legge*, cit., p. 211.

Ancora in tema V. Simi, *I principi costituzionali*, cit., p. 25.

⁵⁵ In argomento D. Garofalo, voce *Lavoro (collocamento obbligatorio)*, in *Dig. disc. priv., sez. comm.*, vol. VIII, 1992, p. 131 ss.; G. Ghezzi, U. Romagnoli, *Il rapporto di lavoro. Aggiornamenti 1992-1993*, Zanichelli, Bologna, 1993, p. 20 ss.; M. Caro, *Puntualizzazioni in materia di assunzioni obbligatorie*, in *Riv. it. dir. lav.*, II, 1995, p. 292.

Sulla lesione di questo valore costituzionale a causa delle «serie distorsioni alla concorrenza delle imprese sul mercato del lavoro e quindi alla competitività *extra* aziendale sul piano dell'equilibrio tra costi e ricavi» conseguenti alla non realizzazione del diritto del minorato all'educazione e all'avviamento professionale, vedi E. Ghera, *L'assunzione obbligatoria*, cit., pp. 434, 435, già con riguardo alla legislazione previgente.

⁵⁶ Logica che viene espressamente sottolineata da Cass., Sez. Lav., 25 novembre 1982, n. 6407, nell'evidenziare la differente regolazione dei profili in discorso nel collocamento ordinario e in quello coattivo.

Per approfondimenti A. Riccardi, *Disabili e lavoro*, cit. p. 116 ss.

court – che si risolve in un procedimento ablatorio costitutivo di “una domanda di lavoro artificiale”⁵⁷ – che ne costituisce il principale tratto connotativo⁵⁸.

La carente considerazione della qualificazione professionale del lavoratore si riflette – specularmente ed inevitabilmente – nella regolazione posta dalla legge n. 482/1968 nel procedimento di avviamento presso il datore di lavoro tenuto all’assunzione.

Salvo la limitata area in cui è ammessa la richiesta nominativa *ex art.* 16, co. 6 – nella quale il datore di lavoro obbligato può, entro certi limiti, “scegliere” il prestatore destinato a determinate posizioni lavorative o provvisto di particolari specializzazioni⁵⁹ –, nessuna possibilità di selezione è consentita dalla legge, nemmeno attraverso il riferimento al pur blando elemento delle «attitudini lavorative e professionali» che il lavoratore appartenente alle categorie di riservatari indica nella richiesta di iscrizione (art. 19, co. 2).

Estremamente problematico è dunque, già alla luce di queste premesse, l’inserimento del lavoratore disabile nell’organizzazione datoriale presso cui è avviato.

All’inadeguatezza della normativa al livello prodromico della valutazione della capacità lavorativa effettiva del riservatario e delle sue attitudini e competenze professionali⁶⁰ si somma una pari inadeguatezza nella regolazione posta per la successiva fase dello svolgimento del rapporto lavorativo, che si riduce al mero accertamento della compatibilità tra le condizioni fisiche dell’invalido e l’occupazione assegnatagli.

È infatti nella limitata e limitante prospettiva dell’accertamento sanitario previsto dall’art. 20 della legge che il complesso tema dell’inserimento al lavoro del soggetto protetto viene esaurito, al di là di ogni apprezzamento di elementi diversi dallo stato invalidante. La stessa norma che segna la condizione di accesso al sistema di collocamento attraverso il prerequisite della mancanza «di pregiudizio alla salute o all’incolumità dei compagni di lavoro od alla sicurezza degli impianti» riconducibile all’invalidità, segna così anche il limite dell’inserimento del riservatario nel contesto organizzativo in cui è collocato (art. 20, co. 1⁶¹), che trova specificazione nella

⁵⁷ Così E. Ghera, *Collocamento ed autonomia*, cit., p. 160.

⁵⁸ G. Pera, voce *Assunzioni obbligatorie*, cit., p. 10, osserva che la stessa possibilità di indicare nella richiesta la categoria legale di appartenenza del lavoratore da avviare «serve a ben poco [...] perché in ogni caso lo spirito della legge è che l’impresa trovi il modo di collocare l’aliquota imposta».

⁵⁹ V. Cass., Sez. Lav., 2 luglio 1985, n. 3990.

⁶⁰ Valutazione limitata al mero dato della percentuale di invalidità del riservatario, non significativo ai fini dell’apprezzamento del concreto grado di autonomia e capacità lavorativa del soggetto (A. Battaglia, *La riforma del collocamento dei lavoratori con handicap*, in *Prosp. Ass.*, 1995, p. 112; F. Marcelli, C. Sensoli, *L’inserimento lavorativo del portatore di handicap*, in *Difesa sociale*, 1, 1997, p. 106 ss.).

⁶¹ Con questa norma, la valutazione di “non pericolosità” operata *ex ante* e in astratto nella dichiarazione legalizzata dell’ufficiale sanitario di cui all’art. 19, co. 2, ai fini dell’iscrizione negli elenchi, viene spostata sul piano concreto della specifica organizzazione produttiva di destinazione a seguito dell’inserimento al lavoro del soggetto protetto.

In ogni caso – come sottolinea L. Menghini, *Le assunzioni obbligatorie*, cit., p. 170 – «la valutazione medica in sede collegiale non si risolve in una sorta di arbitrato obbligatorio, permanendo pur sempre il

«compatibilità dello stato fisico [...] con le mansioni a lui affidate all'atto dell'assunzione o successivamente» (così il co. 3 dell'art. 20, ma vedi anche quelli successivi)⁶².

Nel *range* così determinato, la conciliabilità tra condizioni fisiche del lavoratore e compiti assegnatigli costituisce l'unico elemento normativamente considerato – come confermato dalla previsione per cui «il datore di lavoro ha facoltà di adibire l'invalido a mansioni diverse da quelle per le quali fu assunto purché compatibili con le condizioni fisiche dell'invalido stesso» (art. 20, co. 5)⁶³ –, *bypassando* del tutto ogni riferimento ad elementi, quali la professionalità o le attitudini del lavoratore, che dovrebbero rappresentare il primo dei parametri da prendere in considerazione⁶⁴.

E parimenti sul piano della compatibilità tra occupazione assegnata e natura e grado di invalidità del lavoratore ha svolgimento la valutazione giudiziale sulla collocabilità dello stesso nell'organizzazione imprenditoriale presso cui è avviato a fronte del rifiuto del datore di lavoro obbligato⁶⁵.

Questa impostazione rappresenta un ulteriore portato della prospettiva prettamente assistenzialista propria della legge n. 482/1968 più volte segnalata, che non si pone un

potere-dovere del giudice di apprezzarne liberamente il contenuto in contraddittorio delle parti e anche attraverso una consulenza tecnica».

⁶² Come è stato incisivamente affermato, il legislatore «sacrifica il bene dell'equivalenza professionale all'altare della tutela dell'integrità della persona»: M. Brollo, *La mobilità interna del lavoratore. Mutamento di mansioni e trasferimento. Art. 2103 cod. civ.*, Giuffrè, Milano, 1997, p. 79.

Ancora in tema M.V. Casciano, *Una ipotesi di "affievolimento" del diritto del lavoratore alla equivalenza delle mansioni ex art. 2103 c.c.*, in *Riv. it. dir. lav.*, I, 2003, p. 53 ss.

⁶³ Tanto considerato, l'inciso di apertura della norma che fa salvo «il disposto dell'art. 2103 del codice civile» si riduce a una clausola di stile, atteso il carattere decisivo e «assorbente» del dato della compatibilità tra stato fisico e occupazione (in tema U. Romagnoli, *Statuto dei diritti dei lavoratori*, in *Commentario Scialoja Branca*, II ed., Zanichelli-Soc. Ed. Foro Italiano, Bologna, Roma, 1979, p. 253, che circoscrive il richiamo alla norma codicistica osservando che la preclusione ordinaria a mutamenti *in peius* delle mansioni è superata in caso la degradazione sia nell'interesse del lavoratore le cui condizioni si siano ulteriormente aggravate).

La disciplina posta dall'art. 20 in tema di assegnazione di mansioni, come osserva M. Brollo, *La mobilità interna*, cit., p. 79, «costituisce la principale eccezione al principio del normale trattamento economico, giuridico e normativo (enunciato dall'art. 10 della stessa legge)».

⁶⁴ Sulla «considerazione» che nel sistema delle assunzioni coattive è data alla professionalità dell'invalido vedi Pret. Pianella 16 marzo 1979: «l'obbligo di assunzione di cui all'art. 11. legge n. 482/1968, sussiste indipendentemente dalla sussistenza della qualifica professionale del lavoratore invalido, giacché questa è la conseguenza delle mansioni svolte e rappresenta un *posterius* rispetto ad esse, e d'altra parte tale legge speciale tende ad avviare al lavoro, appunto, persone che, come gli invalidi, il più delle volte si trovano sprovviste di qualifica professionale, proprio per non aver svolto prima alcuna mansione qualificante e per il difetto, d'altra parte, di un procedimento speciale di qualificazione».

⁶⁵ Vedi in tema, per la giurisprudenza di legittimità, Cass., Sez. Lav., 8 gennaio 1987, n. 58; Cass., Sez. Lav., 10 dicembre 1987, n. 9134; Cass., Sez. Lav., 14 dicembre 1993, n. 12339; Cass., Sez. Lav., 29 gennaio 1988, n. 801; Cass., Sez. Lav., 4 aprile 1989, n. 1626; Cass., Sez. Lav., 26 febbraio 1990, n. 1460; Cass., Sez. Lav., 9 giugno 1990, n. 5602; Cass., Sez. Lav., 10 marzo 1992, n. 2897; Cass., Sez. Lav., 13 maggio 1994, n. 4667; Cass., Sez. Lav., 5 aprile 1995, n. 3996.

Nello stesso senso la giurisprudenza di merito: *ex multis*, Pret. Abbiategrasso 22 settembre 1980; Pret. Milano 19 novembre 1980; Pret. Milano 21 marzo 1984; Pret. Milano 13 luglio 1987; Pret. Novi Ligure 11 febbraio 1989; Trib. Milano 15 marzo 1991.

obiettivo che vada oltre l'“elargizione” al soggetto avente diritto all'assunzione coattiva di un lavoro “purchessia”⁶⁶.

Oltre a vulnerare gli interessi di tipo economico delle realtà produttive onerate dagli obblighi assunzionali, questo tipo di approccio determina una ancor più grave lesione degli interessi dei soggetti che dalla normativa dovrebbero ricevere protezione.

Il rilievo “assorbente” assegnato al dato della compatibilità con lo stato fisico del prestatore legittima il datore di lavoro⁶⁷ ad imporre a questo mansioni lontane dalle sue attitudini: all'interno della categoria legale di appartenenza, «il lavoratore avviato non può vantare il diritto all'attribuzione di una determinata qualificazione professionale, o dedurre la pretesa di svolgere mansioni compatibili con eventuali capacità ed attitudini lavorative in suo possesso, essendo riservata all'insindacabile e discrezionale potere dell'imprenditore l'attribuzione di mansioni e qualifica, entro l'ambito di detta categoria, del lavoratore avviato, con il limite, operante solo nei confronti degli invalidi, di attribuire mansioni compatibili con il loro stato di minorazione»⁶⁸.

Completamente assente in questo impianto normativo e nella sua applicazione giurisprudenziale è qualunque valutazione del rapporto tra il posto di lavoro di adibizione e le attitudini professionali e condizioni specifiche del lavoratore, valutazione che potrebbe portare alla c.d. neutralizzazione dell'*handicap*, ovvero sia

⁶⁶ P. Ichino, *Diritto al lavoro e collocamento nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giornale dir. lav. e relazioni ind.*, 1988, p. 31: «il sistema attuale del collocamento obbligatorio è dunque anche linea teorica esplicitamente strutturato per assicurare agli appartenenti alle categorie protette soltanto un lavoro purchessia. E dal lavoro purchessia allo stipendio a titolo meramente assistenziale il passo è molto breve: come si è detto, offrire un lavoro qualsiasi ad un *handicappato* può sovente significare – proprio per la sua particolare condizione – offrirli solo un “posto”, ma non un “lavoro”».

⁶⁷ Più in generale, l'obbligo datoriale di assegnare all'invalido mansioni compatibili con il suo stato fisico *ex art. 20* «è stato letto, dalla giurisprudenza, come una sorta di specificazione di quello più generale di tutelare l'integrità fisica e la personalità morale del lavoratore sancito dall'art. 2087 cod. civ»: M. Brollo, *La mobilità interna*, cit., p. 79 ss. a cui si rinvia per la disamina di tale orientamento.

⁶⁸ Così Cass., Sez. Lav., 20 novembre 1993, n. 11471, che riprende un consolidato orientamento a riguardo (Cass., Sez. Lav., 22 maggio 1986, n. 3435; Cass., Sez. Lav., 16 luglio 1986, n. 4608). La sentenza si segnala altresì per la ricostruzione del complessivo quadro normativo di riferimento: si afferma che l'indicazione delle attitudini lavorative e professionali contenuta nella richiesta d'iscrizione negli elenchi *ex art. 19*, e la menzione della categoria assegnata agli invalidi nella denuncia presentata dalle imprese *ex art. 21*, non fondano un correlato diritto dei soggetti avviati, in quanto la prima è semplicemente «propedeutica alla loro eventuale richiesta nominativa di cui all'art. 16, co. 6», la seconda «ha funzione essenzialmente pubblicistica a scopi cognitivi del fenomeno della recuperabilità quantitativa e qualitativa delle forze del lavoro provenienti da quella parte della popolazione affetta da minorazioni psico-fisiche. Entrambe le disposizioni suddette, pertanto, afferiscono ad aspetti organizzativi della legge sul collocamento obbligatorio, e devono esser considerate, quindi, come norme di azione insuscettibili, quali *iura singularia*, di dar luogo a diritti soggettivi tutelabili di per sé dinanzi al giudice ordinario, al contrario del tenore generale della legge stessa».

L'inesistenza di un diritto del lavoratore avviato ad essere assunto con una qualifica corrispondente al suo titolo di studio o alla professionalità conseguita mediante corsi di formazione o riqualificazione professionale o in precedenti rapporti di lavoro viene affermata anche dalle corti di merito, vedi Pret. Bari 15 marzo 1976; Pret. Como 30 settembre 1976; Pret. Breno 7 marzo 1978; Pret. Roma 25 luglio 1980; Pret. Milano 28 agosto 1981; Pret. Milano 2 giugno 1993 (in tema E. D'Avossa, *Il collocamento obbligatorio*, in *Dir. e prat. lav.*, suppl. 50, 1990, p. XVII ss.).

alla eliminazione del *deficit* di produttività di questo soggetto⁶⁹. Si è infatti rilevato come – al di là del luogo comune della “ontologica e insopprimibile” minore produttività del lavoratore disabile rispetto agli altri⁷⁰ – l’inserimento di questo in posizioni lavorative in cui «la sua menomazione si fa meno sentire e la sua qualificazione professionale può meglio esprimersi» può portare a un livello di rendimento equivalente⁷¹.

La legge n. 482 non si pone invece oltre una dimensione assistenziale, con l’assegnazione di “posti di lavoro” che vengono imposti all’una come all’altra delle parti coattivamente poste in relazione.

A completamento – ed anche a riprova – di questa impostazione si pone la norma prima esaminata sulla “predestinazione” degli invalidi ad «almeno la metà dei posti disponibili di custodi, portieri, magazzinieri, ascensoristi, addetti alla vendita dei biglietti nei locali di pubblico spettacolo (cinema, teatri, sale di concerti, ecc.), guardiani di parcheggi per vetture, guardiani di magazzini o che comportino mansioni analoghe» (art. 11), emblematica della “sotto-occupazione” di questi lavoratori che costituisce l’esito inevitabile della configurazione dell’impianto normativo⁷².

Ne deriva una sistematica, strutturale mortificazione del diritto al lavoro dei soggetti che la legge dovrebbe invece proteggere, in palese contrasto, oltre che con la norma costituzionale a questi immediatamente relativa (art. 38, co. 3), con il più fondamentale principio di tutela del lavoro posto dall’art. 4⁷³.

Altrettanto problematico è il tema dell’inserimento del riservatario riguardato *a latere datoris*.

All’interno di un sistema fortemente impositivo qual è quello stabilito dalla legge n. 482/1968 – che determina gli obblighi assunzionali sulla base dei percorsi formalistici e burocratici illustrati nelle pagine che precedono –, estremamente ridotti

⁶⁹ P. Ichino, *Diritto al lavoro*, cit., pp. 33, 34.

⁷⁰ A. Bellavista, voce *Assunzione obbligatoria*, cit., pp. 160, 161.

⁷¹ Così P. Ichino, *Diritto al lavoro*, cit., pp. 30, 31, che osserva come, al contrario, «in un posto diverso, ancorché apparentemente simile, può accadere che la sua produttività risulti azzerata o gravemente compromessa in conseguenza di differenze ambientali o strutturali talora apparentemente trascurabili. Se dunque la carenza di selezione attitudinale e di ricerca intensiva del posto di lavoro più adatto nel collocamento ordinario pregiudica la valorizzazione della professionalità del lavoratore normale, nel collocamento obbligatorio tale carenza può rivelarsi del tutto preclusiva e paralizzante per il lavoratore *handicappato*».

Ancora in tema L. Merli, *Handicap e assunzione obbligatoria*, in *Sociologia dir.*, 1991, p. 143 ss.

⁷² In questa sotto-occupazione G. Conti, *La nuova legge*, cit., p. 217, individua l’ulteriore, “aberrante” conseguenza della normativa in commento, che porta i lavoratori disabili, «a causa delle inadeguate condizioni che, per la legge – in contrasto con la norma costituzionale ed i precisi obblighi assunti dallo Stato con la ratifica della Carta sociale europea – accompagnano il loro collocamento, ad essere assunti [...] in posti di lavoro marginali quando non addirittura in esuberanza rispetto all’organizzazione nella quale dovrebbero, viceversa, essere inseriti».

⁷³ P. Ichino, *Diritto al lavoro*, cit., pp. 30, 31.

Ancora in tema C. Tripodina, *Sub Art. 38. Commento*, in S. Bartole, R. Bin, *Commentario breve alla Costituzione*, II ed., Cedam, Padova, 2008, p. 370 ss.; L. Violini, *Sub Art. 38. Commento*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, p. 775 ss.

sono gli spazi lasciati al datore di lavoro quanto alla collocazione del soggetto avviato nella propria organizzazione imprenditoriale⁷⁴, spazi che, peraltro, sono stati specificati in senso ulteriormente restrittivo dalla giurisprudenza nell'applicazione pratica di questa normativa.

In considerazione della latitudine con cui è stabilita l'area d'obbligo *ex ante* (si pensi, in primo luogo, all'obbligo di assunzione anche in soprannumero, ma anche alla non possibilità dell'azienda di specificare nella richiesta la qualificazione e le attitudini professionali del lavoratore) e delle minimali condizioni che impediscono l'avviamento concreto *ex post* (pericolosità dell'invalide per gli altri lavoratori o gli impianti⁷⁵), il problema dell'utilizzabilità del lavoratore avviato coincide in negativo con quello dell'assoluta incollocabilità dello stesso.

Infatti, stante la possibilità di adibizione di questo soggetto a qualunque mansione compatibile con le sue condizioni fisiche prevista dall'art. 20, il rifiuto del datore di lavoro di occuparlo può essere fondato solo sulla sua «assoluta e completa concreta impossibilità di collocazione» nella compagine aziendale⁷⁶.

Tale impostazione ha trovato molteplici declinazioni nella giurisprudenza intervenuta in materia: si è affermato così che il datore di lavoro deve fornire la prova di questa assoluta impossibilità «tenendo conto di tutte le posizioni di lavoro in concreto esistenti nell'intera azienda e non già con riferimento soltanto a singoli o determinati settori o reparti di essa»⁷⁷ e ricercando «eventualmente la sua collocazione anche in servizi accessori o collaterali rispetto alla vera e propria attività produttiva»⁷⁸, indipendentemente da «ogni scarto concernente attitudini professionali ed esigenze aziendali»⁷⁹.

⁷⁴ La questione si pone in termini differenti per gli enti pubblici, stante la possibilità di scelta dei lavoratori appartenenti alle categorie protette (art. 16, co. 5) e l'insorgenza dell'obbligo di assunzione solo subordinatamente al verificarsi di vacanze (art. 12) (*amplius* A. Riccardi, *Disabili e lavoro*, cit. p. 59 ss.).

⁷⁵ *Ex multis* Cass., Sez. Lav., 9 giugno 1990, n. 5602; Cass., Sez. Lav., 10 marzo 1992, n. 2897; Cass., Sez. Lav., 14 dicembre 1993, n. 12339; Cass., Sez. Lav., 13 maggio 1994; Cass., Sez. Lav., 5 aprile 1995, n. 3996.

⁷⁶ Così Cass., Sez. Lav., 16 ottobre 1985, n. 5095, in linea con l'orientamento assolutamente maggioritario.

⁷⁷ In termini Cass., Sez. Lav., 8 gennaio 1987, n. 58, ripresa testualmente dalle successive pronunce (Cass., Sez. Lav., 10 dicembre 1987, n. 9134; Cass., Sez. Lav., 29 gennaio 1988, n. 801; Cass., Sez. Lav., 21 agosto 1991, n. 9014; Cass., Sez. Lav., 14 dicembre 1993, n. 12339; Cass., Sez. Lav., 13 maggio 1994, n. 4667).

⁷⁸ Cass., Sez. Lav., 10 dicembre 1987, n. 9134. Nello stesso senso Cass., Sez. Lav., 9 giugno 1990, n. 5602; Cass., Sez. Lav., 10 marzo 1992, n. 2897; Cass., Sez. Lav., 14 dicembre 1993, n. 12339; Cass., Sez. Lav., 5 aprile 1995, n. 3996.

⁷⁹ Cass., Sez. Lav., 27 giugno 1997, n. 5749, ribadendo «l'insussistenza di un diritto del datore di lavoro di indicare nella richiesta numerica gli specifici profili professionali del lavoratore o le specifiche mansioni di assunzione, siccome rispondenti ad effettive necessità aziendali», stante il suo «obbligo di assunzione ove sia dimostrata la reperibilità nella struttura lavorativa di posizioni che i soggetti protetti siano in grado di ricoprire senza pregiudizio alla salute o all'incolumità dei compagni di lavoro o alla sicurezza degli impianti».

La prova di cui è onerato il datore per giustificare il rifiuto di assunzione dell'invalido, in un ambito di tale latitudine, risulta così "pressoché diabolica"⁸⁰, come dimostrato del resto dall'esito generalmente negativo dei giudizi vertenti *in subiecta materia*.

5. Il collocamento degli invalidi è, in sostanza, fondato su una "obbligazione pubblica" in senso proprio posta a carico dei soggetti che si trovano nelle condizioni stabilite dalla legge, che sorge da un atto di imposizione concretantesi in «un provvedimento amministrativo avente per contenuto l'individuazione del creditore e, nello stesso tempo, la determinazione dei requisiti oggettivi, categoria e qualifica, e causali, utilizzazione del lavoro verso retribuzione, del contratto di lavoro»⁸¹.

Il procedimento di avviamento al lavoro in funzione dell'assunzione *ex lege* n. 482/1968 si risolve pertanto in «un procedimento ablatorio di imposizione dell'obbligo a contrarre per il tramite dell'effetto costitutivo di un rapporto interpretato», nel quale il datore di lavoro è assoggettato a quella che è una vera e propria «contribuzione speciale al fine di assicurare l'occupazione» dei lavoratori appartenenti alle categorie protette, secondo percorsi espressamente assimilati a quelli operanti nei trasferimenti coattivi di beni da un soggetto all'altro⁸².

Sulle derive di questa impostazione G. Pera, voce *Disabili (diritto al lavoro dei)*, cit., p. 1: «l'obbligato doveva arrangiarsi, se del caso modificando l'organizzazione del lavoro. E in una sentenza si giunse a dire che ben l'invalido psichico poteva essere utilizzato sol che l'obbligato gli avesse tenuto permanentemente a lato altro dipendente in funzione di assistente».

Altra paradossale conseguenza è evidenziata da G. Conti, *La nuova legge*, cit., p. 217: «la legge, in altre parole, ha stabilito un congegno tale per cui è possibile che un datore di lavoro, il quale abbia richiesto un invalido da adibire a mansioni di manovale, può vedersi avviare un invalido che, per la qualità della riduzione della capacità lavorativa o per la natura della minorazione che la ha determinata, non può svolgere le mansioni medesime ed allora dovrà affidargli altre incombenze per le quali avrebbe potuto prescindere dal procedere ad assunzioni e dovrà provvedere ad ulteriori immissioni di personale se vorrà soddisfare la propria esigenza iniziale».

⁸⁰ C. Zoli, *Avviamento dell'invalido e individuazione delle mansioni disponibili: il giudice si sostituisce al datore di lavoro*, in *Giust. civ.*, 12, 1997, p. 3058.

⁸¹ E. Ghera, *Collocamento ed autonomia*, cit., p. 129 ss.

⁸² *Ibidem*.

Ancora in argomento L. Montuschi, *I limiti legali*, cit., p. 334 ss.; G. D'Eufemia, *Ancora in tema*, cit., p. 182 ss.