

Capitolo 4

ASSUNZIONI OBBLIGATORIE

In questo Capitolo ci si occupa del sistema sanzionatorio posto a tutela del collocamento obbligatorio delle persone disabili e dei soggetti comunque parificati¹, secondo quanto previsto dalla legge 12 marzo 1999 n. 68², che come noto esplica tutta la sua forza normativa a far data dal 18 gennaio 2000, e dall'art. 8 del D.P.R. 10 ottobre 2000, n. 333 (contenente il regolamento di esecuzione della medesima legge). D'altro canto non ha mancato di incidere su tale normativa la riforma del mercato del lavoro introdotta dalla legge 28 giugno 2012, n. 92, come già modificata dal D.L. 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, in legge 7 agosto 2012, n. 134.

Più di recente, peraltro, la materia ha formato oggetto di un importante tentativo di semplificazione, ad opera degli artt. 1-11 del D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 151³. Sul nuovo quadro regolatorio è intervenuto il Ministero del

¹ Cfr. in argomento, con uno speciale riguardo per l'apparato sanzionatorio: D. Garofalo, *Disabili e lavoro. Profilo oggettivo e sanzioni*, in *Dir. Prat. Lav.* 1999, 38, Inserto; D. Garofalo, *Disabili e lavoro. Profilo soggettivo*, in *Dir. Prat. Lav.* 1999, 37, Inserto; P. Lambertucci, *La disciplina del collocamento obbligatorio*, in G. Amoroso, V. Di Cerbo, A. Maresca, *Il diritto del lavoro*, vol. I *Costituzione, codice civile e leggi speciali*, Giuffrè, 2007, 1068 s.; E. Massi, A. Millo, *Il collocamento obbligatorio dei disabili*, in *Dir. Prat. Lav.*, n. 45/2005, Inserto; E. Massi, *Riforma del collocamento obbligatorio*, in *Dir. Prat. Lav.*, n. 17/1999 Inserto; E. Massi, *Assunzione di lavoratori disabili: mancata richiesta nominativa*, in *Dir. Prat. Lav.*, 2003, 21, 1380; F. D. Mastrangeli, *Misure sanzionatorie a carico dei datori di lavoro*, in M. Cinelli, P. Sandulli, *Diritto al lavoro dei disabili. Commentario alla legge n. 68 del 1999*, Giappichelli, Torino, 2000, 459 s.; D. Papa, *Avviamento dei disabili al lavoro: regime sanzionatorio*, in *Dir. Prat. Lav.*, 2003, 28; P. Pennesi, *Commento all'art. 15 legge n. 68/99*, in *Nuove leggi civ. comm.* 2000, 1455 s.; C. Piemontese, *Commento art. 15 legge 68/99*, in M. Grandi, G. Pera, *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, CEDAM, III ed., Padova 2005, 1736-1739; P. Rausei, *Le nuove sanzioni del collocamento obbligatorio*, in *Dir. Prat. Lav.*, 2006, 3; P. Rausei, *Il sistema sanzionatorio nel collocamento obbligatorio*, in *Dir. Prat. Lav.*, 2003, 9, Inserto.

² La legge 12 marzo 1999, n. 68 recante «Norme per il diritto al lavoro dei disabili» è stata pubblicata in G.U. n. 68, serie generale, del 23 marzo 1999, suppl. ord. n. 57.

³ In particolare, in base all'art. 1 del D.Lgs. n. 151/2015 spetta ad uno o più decreti del Ministro del Lavoro, da adottarsi, previa intesa con la Conferenza unificata, entro il 23 marzo 2016, definire le linee guida in materia di collocamento mirato delle persone con disabilità sulla scorta di principi specificamente individuati (comma 1): promuovere una rete integrata con i servizi sociali, sanitari, educativi e formativi del territorio, nonché con l'Inail, in relazione alle rispettive competenze in tema di reinserimento e di integrazione lavorativa delle persone con disabilità, per accompagnare e supportare la persona con disabilità e favorirne l'inserimento lavorativo (lett. a); promuovere accordi territoriali allo scopo di favorire l'inserimento lavorativo delle persone con disabilità con organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, cooperative sociali, associazioni delle persone con disabilità e i loro familiari, altre organizzazioni del terzo settore rilevanti (lett. b); individuare (nelle more della revisione delle procedure di accertamento della disabilità) modalità di valutazione bio-psico-sociale della disabilità, definire criteri di predisposizione dei progetti

(segue)

Lavoro con il D.D. n. 43 del 17 febbraio 2016, accompagnato dalla Nota prot. n. 1349 del 4 marzo 2016, che ha reso operative le modifiche legislative, dettando i nuovi standard tecnici per l'invio del prospetto disabili (mod. UNIPI) per l'anno 2016, licenziando il nuovo «*UNIPI. Modelli e regole - Febbraio 2016*», in vigore dal 15 aprile 2016.

L'analisi dei profili sanzionatori, peraltro, tiene conto delle novità sull'invio telematico del prospetto quale modalità esclusiva di adempimento introdotte dal D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, come attuate, in via provvisoria, con la Lettera circolare n. 8831 del 16 dicembre 2008 del Ministero del Lavoro, nonché dal D.I. 2 novembre 2010.

Infine l'esame della normativa si fonda sulla più recente rimodulazione dell'apparato delle sanzioni operata dal D.M. 15 dicembre 2010.

Analogamente ci si occuperà delle ipotesi di illecito, ormai soltanto di natura amministrativa, in ragione della depenalizzazione operata dal D.Lgs. 15 gennaio 2016, n. 8 (attuativo della legge 28 aprile 2014, n. 67 (in vigore dal 6 febbraio 2016), previste dalle altre leggi speciali che governano il settore con riguardo ai centralinisti non vedenti (sui quali è recentemente intervenuto il Legislatore per semplificare gli adempimenti relativi alla anagrafica dei soggetti tutelati con gli artt. 12 e 13 del D.Lgs. n. 151/2015), ai terapisti della riabilitazione non vedenti e ai massaggiatori e massofisioterapisti privi di vista, anche in questo caso tenendo conto della più recente rimodulazione normativa delle sanzioni per quanto attiene alle ipotesi già sanzionate in via amministrativa (D.D. 8 gennaio 2016, n. 4, in vigore dal 3 febbraio 2016).

1. Il collocamento obbligatorio nella legge n. 68/1999

Con riferimento al quadro sanzionatorio di cui alla legge n. 68/1999, occorre preliminarmente evidenziare che si tratta di sanzioni pecuniarie amministrati-

di inserimento lavorativo in considerazione delle barriere e dei facilitatori ambientali rilevati, definire indirizzi funzionali alla valutazione e progettazione dell'inserimento lavorativo in prospettiva bio-psico-sociale (lett. c); analizzare le caratteristiche dei posti di lavoro da assegnare ai disabili, anche con riferimento agli adeguamenti che ragionevolmente il datore di lavoro deve adottare (lett. d); promuovere l'istituzione di un responsabile dell'inserimento lavorativo per la predisposizione di progetti personalizzati per le persone con disabilità e per risolvere problemi legati alle condizioni di lavoro dei lavoratori con disabilità, in raccordo con l'Inail (lett. e); individuare buone pratiche di inclusione lavorativa dei disabili (lett. f). Tutte le azioni derivanti dall'attuazione dei criteri sopra elencati, tuttavia, devono essere effettuate a costo zero, vale a dire con le risorse finanziarie già previste e senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica (comma 2), col rischio, non poco rilevante, che anche questa norma di buoni intenti possa rimanere una scatola vuota sul piano della effettività dei diritti delle persone con disabilità che cercano lavoro.

ve, in quanto la richiamata legge⁴, modificando il previgente sistema di natura penale, contenuto nella legge 2 aprile 1968 n. 482⁵ ora integralmente abrogata, ha inteso punire i datori di lavoro che contravvengono alle disposizioni del collocamento obbligatorio con sanzioni di tipo amministrativo, pecuniariamente rilevanti⁶.

1.1. Da reati a illeciti amministrativi

Nella vigenza della legge n. 482/1968 gli obblighi previsti venivano puniti con sanzioni di natura penale, identificando in tal modo le singole violazioni quali vere e proprie contravvenzioni⁷. La scelta legislativa appariva in effetti orientata, senz'ombra di dubbio, verso una spiccata tutela penalistica delle fattispecie che nel diritto del lavoro assumevano maggiore rilevanza (minori, lavoratrici madri, sicurezza e igiene sul lavoro), inserendovi, appunto, anche i disabili, coperti, sotto un profilo di garanzia, dall'obbligo di assunzione mediante l'iscrizione nelle apposite liste presso gli uffici deputati al collocamento statale.

Per questa via il previgente art. 23 della legge n. 482/1968⁸ stabiliva la sanzione dell'ammenda per i datori di lavoro privati che non effettuavano le denunce nei termini di legge, o anche che, permanendo l'obbligo ad assumere i sog-

⁴ Circa le scelte di "politica criminale" vedasi le brevi riflessioni di T. Padovani, *Diritto penale del lavoro*, in G. Pera, *Diritto del lavoro*, CEDAM, Padova 2000, cap. XXXV, pag. 610 e, più in generale, 592-599.

⁵ La legge 2 aprile 1968, n. 482 recante «*Disciplina generale delle assunzioni obbligatorie presso le Pubbliche Amministrazioni e le aziende private*» è stata pubblicata in G.U. n. 109, serie generale, del 30 aprile 1968. Da molti invocata la riforma del sistema del collocamento obbligatorio è stata anticipata, durante la vigenza della legge n. 482/1968, da buona parte dei commentatori, vedi a titolo di esempio le riflessioni di E. Massi, *Collocamento obbligatorio: alcune idee per una riforma*, in *Dir. Prat. Lav.* n. 34/1996.

⁶ Secondo D. Garofalo, *Disabili e lavoro. Profilo oggettivo e sanzioni*, cit., XXIX-XXX: «*l'apparato sanzionatorio predisposto dalla nuova disciplina punta a pesanti sanzioni di tipo economico che, da un lato, appaiono compatibili ed in linea col generale processo di depenalizzazione in atto e, dall'altro lato, recuperano la finalità coercitiva attraverso l'aggravamento della misura delle sanzioni, anche allo scopo di reperire le risorse finanziarie necessarie a finanziare i fondi regionali*».

⁷ Sul punto cfr. E. D'Avossa, *Il collocamento obbligatorio*, in *Dir. Prat. Lav.* 1990, 50.

⁸ legge n. 482/1968 - Titolo IV Sanzioni - Art. 23 (Contravvenzioni) - «*I privati datori di lavoro che non provvedono ad effettuare le denunce nei termini prescritti dall'art. 21 sono puniti con un'ammenda da lire 15.000 a lire 150.000. I privati datori di lavoro, i quali, essendo obbligati a norma dei precedenti articoli ad assumere invalidi o altri aventi diritto, non ne facciano richiesta agli uffici provinciali del lavoro e della massima occupazione entro giorni trenta, sono puniti, previa diffida a regolarizzare, con un'ammenda da lire 4.500 a lire 25.000 per ogni giorno lavorativo e per ogni posto lavorativo dalla presente legge riservato e non coperto. Contro i privati datori di lavoro contravventori alle disposizioni della presente legge, per le quali non siano state previste apposite sanzioni, si applica l'ammenda da lire 15.000 a lire 150.000. Chiunque, non avendo diritto, ottenga o tenti di ottenere con mezzi fraudolenti occupazione, ai sensi della presente legge, è punito con la reclusione sino a sei mesi, indipendentemente dalle maggiori sanzioni del codice penale.*».

getti tutelati che ne avevano diritto, non avanzassero la richiesta specifica nel termine di trenta giorni dalla diffida a regolarizzare la situazione.

Si trattava di reati istantanei (ad effetti permanenti), che si consumavano esattamente nel momento in cui scadeva il termine per la presentazione della denuncia ovvero quello successivo e conseguente per effettuare la richiesta di ammissione⁹.

La pena dell'ammenda si applicava anche ad ogni altra contravvenzione alle disposizioni della legge n. 482/1968 per cui non fosse stabilita *a priori* una differente e distinta sanzione¹⁰.

Era poi, da ultimo, prevista una ipotesi di delitto, che sanciva la pena della reclusione fino a sei mesi nei confronti di chiunque, non avendone diritto, ottenesse o tentasse di ottenere fraudolentemente occupazione, in virtù delle disposizioni della legge n. 482/1968¹¹.

D'altra parte valga qui la pena sottolineare come già nel 1985 il Legislatore italiano, in virtù della riconduzione a sistema dell'illecito amministrativo mediante la legge n. 689/1981 (di portata generale), aveva provveduto in materia di assunzioni obbligatorie a rinunciare alla sanzione penale in favore di quella di natura amministrativa.

Con la legge 29 marzo 1985 n. 113, infatti, nel disciplinare le nuove procedure di collocamento dei centralinisti non vedenti si era inteso dettare, all'art. 10 della predetta legge, sanzioni tipicamente e originariamente amministrative¹².

Analogamente, più di recente con la legge 11 gennaio 1994, n. 29, con riferimento agli obblighi di assunzione relativi ai terapisti della riabilitazione non vedenti, all'art. 5 si fa richiamo espresso all'apparato sanzionatorio di tipo amministrativo di cui alla citata legge n. 113/1985.

Così pure, da ultimo, con riferimento alla depenalizzazione delle sanzioni previste per le violazioni di cui agli artt. 4 e 6 della legge 21 luglio 1961 n. 686 in materia di collocamento obbligatorio dei massaggiatori e dei massofisiotera-

⁹ Così, fra gli altri, E. D'Avossa, *Il collocamento obbligatorio*, cit.; in giurisprudenza, Cass. Pen. 6 settembre 1989 n. 11506 in *Dir. Prat. Lav.* 1989, 38, 2576.

¹⁰ Sull'applicazione delle sanzioni penali di cui all'art. 23 legge n. 482/1968 vedi in giurisprudenza le seguenti pronunce ottimamente annotate nei luoghi citati: Cass. Pen., sez. III, 11 gennaio 1993, n. 2002 (in *Rassegna della Cassazione penale*, a cura di R. Guariniello in *Dir. Prat. Lav.* n. 9/1993); Cass. Pen., sez. IV, 25 febbraio 1997 n. 1793 (in *Rassegna della Cassazione penale*, a cura di R. Guariniello in *Dir. Prat. Lav.* n. 13/1997).

¹¹ Da molti invocata la riforma del sistema del collocamento obbligatorio è stata anticipata, durante la vigenza della legge n. 482/1968, da buona parte dei commentatori, vedi a titolo di esempio le riflessioni di E. Massi, *Collocamento obbligatorio: alcune idee per una riforma*, in *Dir. Prat. Lav.* n. 34/1996.

¹² Sul punto vedi specificamente T. Padovani, *Profili sanzionatori della legge sul collocamento dei centralinisti non vedenti*, in *Riv. It. Dir. Lav.* 1985, II, 575 ss.

pisti privi di vista, ad opera del D.Lgs. n. 8/2016 (Circolare n. 6 del 5 febbraio 2016 del Ministero del Lavoro).

Nessun dubbio, allora, circa la coerenza della scelta sanzionatoria operata dal Legislatore con la legge n. 68/1999, che si allinea palesemente alle indicazioni derivanti dalle più recenti disposizioni in tema di assunzioni obbligatorie, come ora si è sinteticamente visto, seguitando ad esprimere quel favore normativo indiscusso riservato negli ultimi decenni all'illecito amministrativo, rispetto a quanto precedentemente oggetto di sanzione penale, con particolare riguardo alle ipotesi di violazioni afferenti a condotte di inosservanza formale¹³.

Sebbene, valga la pena sottolinearlo, la mancata assunzione del disabile collocando obbligatoriamente non possa assolutamente ascriversi ad una condotta datoriale di tipo "formale", avendo riflessi sostanziali di violazione di diritti soggettivi fondamentali della persona, costituzionalmente tutelati.

1.2. *Gli inadempimenti sanzionati*

Scelta la via dell'illecito amministrativo, il Legislatore ha previsto analoghi inadempimenti, sanzionandoli singolarmente¹⁴.

Quale sintetico e schematico promemoria, ricordiamo in premessa quali sono ora i tre adempimenti (specificamente sanzionati) cui sono tenute le aziende che rientrano nelle fasce dell'obbligo di assunzione, ai sensi e per gli effetti degli artt. 9 e 10 della legge n. 68/1999, secondo cui tutti i datori di lavoro soggetti alla disciplina delle assunzioni obbligatorie devono:

- (a) entro 60 giorni dall'insorgenza dell'obbligo presentare apposita richiesta di assunzione di lavoratori disabili¹⁵ (numerica o nominativa a seconda dei casi);

¹³ Così anche C. Piemontese, *Commento art. 15 legge 68/99*, cit., 1736-1737.

¹⁴ Cfr., in generale, E. Massi, *Riforma del collocamento obbligatorio*, in *Dir. Prat. Lav.*, n. 17/1999 Inserto; Parlo, *Collocamento obbligatorio: guida alla nuova disciplina*, in *Guida al Lav.*, n. 14/1999, 13 ss.; Menichelli, *Dal vecchio al nuovo collocamento obbligatorio*, in *Guida al Lav.*, n. 16/1999, 12 ss. Più specificamente D. Garofalo, *Disabili e lavoro. Profilo oggettivo e sanzioni*, in *Dir. Prat. Lav.* n. 38/1999 Inserto, afferma: «Sotto quest'ultimo profilo, si registrano due novità di rilievo: da un lato si passa, infatti, dalle sanzioni penali di cui all'art. 23 della legge n. 482 alle sanzioni amministrative di cui all'art. 15 della legge n. 68; dall'altro si prevedono sanzioni, non direttamente a contenuto economico, a carico dei datori di lavoro inadempienti».

¹⁵ L'art. 2 del D.Lgs. n. 151/2015 modifica l'art. 1 della legge n. 68/1999 per prevedere che la disciplina sul collocamento mirato trovi applicazione diretta (senza necessità di ulteriori verifiche sanitarie) anche per le persone con capacità di lavoro ridotta a meno di un terzo, in occupazioni attinenti alle proprie attitudini, in modo permanente a causa di infermità o difetto fisico o mentale (art. 1, comma 1, legge n. 222/1984). La lista dei soggetti che possono essere iscritti nell'elenco gestito dai servizi per il collocamento mirato, oltre alla categoria menzionata, ricomprende: soggetti affetti da minorazioni fisiche, psichiche o sensoriali e portatori di handicap intellettivo, con una riduzione della capacità lavorativa superiore al 45% (accertata dalle competenti commissioni per il riconoscimento dell'invalidità civile); invalidi dal lavoro con invalidità superiore al 33%; non vedenti e sordomuti; invalidi di guerra, in-

(segue)

- (b) entro il 31 gennaio¹⁶ di ogni anno presentare un prospetto informativo (riepilogativo) contenente, nel dettaglio, alcune informazioni specificamente indicate ed elencate dal D.I. 2 novembre 2010, con riferimento allo stato occupazionale aggiornato al 31 dicembre dell'anno precedente a quello in cui si effettua la "denuncia"¹⁷;
- (c) entro 10 giorni dalla cessazione del rapporto di lavoro con un disabile, comunicare la cessazione stessa, affinché si possa procedere all'avviamento di un altro lavoratore disabile in sostituzione.

Una quarta distinta tipologia di comportamento datoriale singolarmente sanzionata è poi prevista per le aziende che scelgono di avvalersi della facoltà di godere dell'esonero parziale (art. 5, commi 3-7, legge n. 68/1999); infatti, le aziende interessate da siffatta procedura sono tenute al versamento al *Fondo regionale per l'occupazione dei disabili* di un contributo esonerativo¹⁸ per ciascun disabile non assunto e per ogni giorno lavorativo.

L'art. 11 del D.Lgs. n. 151/2015 modifica l'art. 14 della legge n. 68/1999 confermando, anzitutto, che al Fondo regionale per l'occupazione dei disabili sono destinati gli importi derivanti dalle sanzioni amministrative previste dalla stessa legge n. 68/1999 oltre ai contributi versati dai datori di lavoro e a quelli non versati al Fondo per il diritto al lavoro dei disabili¹⁹.

Rinviando al Capitolo 10 della Parte Terza per i riferimenti relativi alla comunicazione di cessazione del rapporto di lavoro del collocato obbligatoriamente, si tratteranno nel prosieguo le altre tre tipologie di illecito derivanti dalla violazione dei rispettivi obblighi ora succintamente elencati, specificando i presupposti e i parametri di sussistenza degli obblighi stessi.

validi civili di guerra e invalidi per servizio; vedove, orfani, profughi, vittime del terrorismo e della criminalità organizzata.

¹⁶ Per il 2016 la data ultima di presentazione è stata fissata al 15 maggio 2016.

¹⁷ Il termine del 31 gennaio era già stato individuato con il precedente D.M. 22 novembre 1999 (G.U. n. 295, serie generale, del 17 dicembre 1999), intitolato: «*Criteri relativi alla trasmissione dei prospetti informativi da parte dei datori di lavoro soggetti alla disciplina in materia di assunzioni obbligatorie di cui alla legge 12 marzo 1999, n. 68*».

¹⁸ Attualmente l'importo del contributo esonerativo, così come stabilito dalla legge n. 68/1999, è pari a euro 30,64 (D.M. 21 dicembre 2007, in precedenza era pari a euro 12,91); mentre il calcolo delle giornate lavorative va effettuato tenendo conto delle indicazioni fornite dal Ministero del Lavoro con propria Nota del 23 aprile 2001 n. 638/M96, vale a dire tenendo conto della reale situazione di fatto e contrattuale vigente in azienda (5 giorni a settimana se si adotta la settimana corta, 6 giorni se il sabato viene considerato giorno lavorativo).

¹⁹ La norma stabilisce, poi, che il Fondo regionale riconosce e attribuisce contributi per il rimborso forfetario parziale delle spese necessarie all'adozione di adeguamenti ragionevoli in favore dei lavoratori con riduzione della capacità lavorativa superiore al 50%, incluso l'apprestamento di tecnologie di telelavoro o la rimozione delle barriere architettoniche che ne limitino in qualsiasi modo l'integrazione lavorativa, nonché per istituire la figura del responsabile dell'inserimento lavorativo nei luoghi di lavoro.