



SCHEDA DI ANALISI e COMMENTO

Razionalizzazione e semplificazione È D.lgs.151 del 24 settembre 2015 Titolo I Capo I È Razionalizzazione e semplificazione in materia di inserimento mirato delle persone con disabilità

a cura di Silvia Stefanovichj

Il D.lgs. 151 del 24 settembre 2015, uno degli ultimi quattro decreti attuativi del Jobs Act, interviene al Capo I in tema di collocamento mirato delle persone con disabilità, modificando in più punti la disciplina della legge n.68/99.

Gli interventi proposti nel Decreto recepiscono in larga parte gli indirizzi che la CISL, insieme alla FISH e alla FAND (le due grandi Federazioni che aggregano le associazioni delle persone con disabilità e dei loro familiari), ha presentato all'interno della discussione tenutasi a Febbraio in seno all'Osservatorio Nazionale sulla Condizione delle Persone con Disabilità.

In tale occasione, in vista dell'esercizio della Delega contenuta nel Jobs Act, avevamo indicato alcune difficoltà di applicazione dell'impianto del diritto al lavoro delle persone disabili, frutto anche di una normativa amministrativa non sempre coerente, e avevamo formulato puntuali proposte di intervento e modifica, raccolte anche nel Documento Cisl del 9 Febbraio u.s. (cfr Circolare Prot. SOC1511/AG/ds del 2 aprile 2015).

Le proposte emerse in seno all'Osservatorio sono state puntualmente recepite nello Schema di Decreto, e nella conversione a Decreto Legislativo il Consiglio dei Ministri ha poi accolto anche le ulteriori indicazioni che avevamo presentato unitamente a FISH e UICI (cfr. Circolare Prot. SOC1527/SS/ds del 24 luglio 2015).

Il D.lgs. 151/2015 risponde dunque alle aspettative, contenendo al proprio interno numerose disposizioni condivise in tale percorso, con particolare riferimento a:

- l'istituzione della Banca Dati del collocamento mirato, che consente di raccogliere e incrociare numerose informazioni di flusso sul lavoro delle persone disabili;
- la definizione di Linee Guida per il collocamento mirato, con la declinazione operativa di numerosi indirizzi della Convenzione ONU;
- la modifica del sistema degli incentivi, con una particolare attenzione alla loro durata prolungata nel tempo e a quelli rivolti ai lavoratori con disabilità psichica o intellettiva;
- l'introduzione del finanziamento forfettario parziale di tutti quegli "accomodamenti ragionevoli", previsti dalla Convenzione ONU, che consentano la valorizzazione del lavoro delle persone disabili senza comportare oneri sproporzionati alle imprese.

In relazione alla necessità di intervenire per rendere pienamente efficace la legge n.68/99, nonché per attuare compiutamente la Convenzione ONU, permangono alcune criticità, a partire dalla necessità di circoscrivere con maggiore puntualità gli ambiti oggetto di esclusione dal computo e di inserire un criterio di proporzionalità nelle procedure di sospensione in caso di crisi.

Nello specifico, Il D.lgs.151/2015 è così delineato:

Linee Guida in materia di collocamento mirato (Art.1)

Entro 180 giorni, uno o più Decreti del Ministero del lavoro, previa intesa in Conferenza Unificata, definirà la Linee Guida in materia di collocamento mirato sulla base dei seguenti principi:

- a) promozione di una rete integrata con i servizi del territorio e IdNAIL per favorire l'inserimento lavorativo;
- b) promozione di accordi territoriali con le organizzazioni sindacali e dei datori comparativamente più rappresentative, le cooperative sociali, le associazioni di persone con disabilità e loro familiari, il terzo settore al fine di favorire l'inserimento lavorativo;
- c) individuazione di modalità di valutazione bio-psico-sociale della disabilità, definizione di criteri per l'inserimento lavorativo che tengano conto di barriere e facilitatori ambientali e definizione di indirizzi per gli uffici competenti per la valutazione e progettazione;
- d) analisi delle caratteristiche dei posti di lavoro, anche con riferimento agli accomodamenti ragionevoli;
- e) promozione dell'istituzione di un responsabile dell'inserimento lavorativo nei luoghi di lavoro, con compiti di predisposizione di progetti personalizzati e risoluzione di problemi legati a condizioni di lavoro, in raccordo con IdNAIL per le disabilità da lavoro;
- f) individuazione di buone pratiche.

La necessità di definire Linee Guida per il collocamento mirato sui temi in essere va nella stessa direzione indicata dalla Cisl nel documento del 9 febbraio e condiviso nell'Osservatorio. La possibilità di emanare più decreti all'interno dei prossimi sei mesi consentirà, inoltre, di fare un lavoro di declinazione a più stadi, all'interno del quale l'Osservatorio dovrà avere un ruolo centrale di indirizzo, a partire dal recupero di temi quali:

- *la previsione di un raccordo tra l'analisi dei posti di lavoro da parte dei servizi competenti e l'azione degli organismi bilaterali di derivazione contrattuale interni ai luoghi di lavoro, anche con riferimento agli accomodamenti ragionevoli;*
- *la definizione del responsabile dell'inserimento non come una figura manageriale ma come un organismo a presenza bilaterale di derivazione contrattuale, in coerenza con il Programma d'azione biennale vigente (DPR 4 ottobre 2013);*
- *la possibilità per le parti sociali di accedere ai dati della Banca dati del collocamento mirato, con l'intento di consentire una loro valorizzazione nella direzione di attivazione di politiche attive per l'inserimento.*

Estensione dei destinatari del collocamento mirato (Art.2)

Il collocamento mirato si applicherà anche ai percettori dell'assegno ordinario di invalidità, e cioè agli invalidi la cui capacità di lavoro, in occupazioni confacenti alle proprie attitudini, sia ridotta in modo permanente a causa di infermità o difetto fisico o mentale a meno di un terzo.

La previsione semplifica opportunamente le procedure per i percettori di assegno ordinario di invalidità, che non dovranno più richiedere l'accertamento per il riconoscimento dell'invalidità civile. Il punto non è stato ricordato con il dettato della legge n.68/99 che, all'articolo 1, prevede che lo stato di disabilità venga valutato dalle commissioni ASL (art 4 della legge 104/92) attraverso l'approccio della diagnosi funzionale della persona (DPCM 13 gennaio 2000) mentre, nel caso della legge 222/84, la certificazione viene emessa da una commissione INPS. Si dovranno quindi trovare le modalità di allineamento tra queste

due procedure, per non avere disparità di situazione tra persone in possesso di valutazione funzionale delle capacità lavorative (conosciuta come relazione conclusiva) e persone prive.

Applicazione degli obblighi del collocamento mirato alle imprese con 15-35 dipendenti (Art.3)

La limitazione dell'applicazione degli obblighi previsti dalla legge n.68/99 esclusivamente al caso di nuove assunzioni per le imprese che occupano da 15 a 35 dipendenti, e per i partiti politici, le organizzazioni sindacali e le organizzazioni che, senza scopo di lucro, operano nel campo della solidarietà sociale, dell'assistenza e della riabilitazione viene abrogata, con effetto dal 1 gennaio 2017.

La limitazione alle nuove assunzioni, prevista in via transitoria come regime di gradualità, viene a distanza di quasi 16 anni superata.

Inserimento nel computo di lavoratori già disabili prima della costituzione del rapporto di lavoro (Art. 4)

I lavoratori disabili assunti, anche non attraverso il collocamento obbligatorio, possono essere computati nelle quote d'obbligo in caso abbiano una riduzione della capacità lavorativa superiore al 60 per cento o minorazioni ascritte dalla prima alla sesta categoria di pensioni di guerra, o con disabilità intellettiva e psichica, con riduzione della capacità lavorativa superiore al 45 per cento accertata dagli organi competenti.

Il computo dei lavoratori disabili con riduzione della capacità lavorativa del 60% nelle quote d'obbligo è prassi già disciplinata con circolare ministeriale n.66 del 10 luglio 2001. Ora viene ampliata, estendendo la possibilità di computo alle persone con disabilità intellettiva e psichica con riduzione delle capacità lavorative superiore al 45%.

Esonero oneroso per imprese con tasso di premio ai fini INAIL pari o superiore al 60 per mille (Art. 5, comma 1 lettera a e b, comma 2)

I datori di lavoro privati e gli enti pubblici non economici con addetti impegnati in lavorazioni che comportano un tasso di premio ai fini INAIL pari o superiore al 60 per mille non potranno più escludere tali lavoratori dalla base di computo, ma potranno autocertificare l'esonero relativamente agli addetti stessi in modo oneroso, versando al Fondo Nazionale un contributo pari a "30,64 per ogni giorno lavorativo per ciascun lavoratore con disabilità non occupato, con modalità definite da un successivo Decreto Ministeriale.

Si interviene opportunamente per modificare l'articolo 5 della legge n.68/99, come precedentemente fatto dal comma 2-ter dell'art.6 del DL n.70/2011, il quale, oltre a contenere riferimenti palesemente errati (60 per cento al posto di 60 per mille), aveva reso dubbio se la procedura fosse ascrivibile all'esonero o all'esclusione dalla base di computo. Ora il provvedimento esplicita la possibilità di autocertificare l'esonero, precisando contestualmente che non si tratta di esclusione dalla base di computo, e definendo l'obbligo al versamento del contributo, pari a quanto previsto per l'esonero parziale.

L'intervento va nella direzione indicata dalla Cisl nel Documento del 9 Febbraio, in coerenza con il dettato della legge n.68/99 e della Convenzione ONU: le imprese che non sono nelle condizioni di assolvere gli obblighi di assunzione contribuiscono ai vincoli di responsabilità sociale ad essa sottesi in forma diversa, attraverso il pagamento di una quota esonerativa che supporti le politiche attive in tema. È un principio che, come già

proposto dalla Cisl anche nel Documento del 9 Febbraio u.s., in futuro potrebbe essere esteso anche alle esclusioni.

Obbligo di invio del prospetto per i datori pubblici, in caso di compensazione intra-regionale (Art. 5, comma 1 lettera c)

I datori di lavoro pubblici potranno assumere in una unità produttiva un numero di lavoratori disabili superiore agli obblighi, portando le eccedenze a compenso di minori assunzioni in altre unità produttive della medesima regione. Non dovranno più chiedere autorizzazione preventiva, ma saranno tenuti all'invio del prospetto informativo per via telematica agli uffici competenti.

Si estende al settore pubblico il meccanismo della compensazione territoriale già attivo nel settore privato, limitandolo in questo caso al solo livello regionale. Il superamento dell'autorizzazione preventiva, previsto sino ad oggi, era amministrativamente già superato dalla nota n.15653 del 3 aprile 2013 della Funzione Pubblica, che già indicava la strada di una sostanziale auto-autorizzazione degli enti.

La pubblicità delle compensazioni nel settore pubblico è altamente auspicata, in ottica di trasparenza e al fine di agevolare l'assolvimento degli obblighi.

Estensione della possibilità di chiamata nominativa (Art. 6, comma 1 lettera a)

I datori di lavoro privati e gli enti pubblici non economici, ai fini dell'assolvimento dell'obbligo, potranno assumere mediante chiamata nominativa, senza ulteriori limitazioni, o attraverso la stipula di convenzioni ex articolo 11. La chiamata nominativa può essere preceduta dalla richiesta agli uffici competenti di operare una preselezione delle persone iscritte che aderiscono alla specifica occasione di lavoro, sulla base di qualifiche e modalità concordate con il datore. Il Ministero del Lavoro effettuerà un monitoraggio degli effetti del comma, in relazione all'occupazione delle persone con disabilità e al miglioramento dell'incrocio tra domanda e offerta di lavoro.

Sino ad oggi le richieste nominative si applicavano alle imprese con 15-35 dipendenti, ai partiti politici, organizzazioni sindacali e sociali e enti da essi promossi, per il 50% alle imprese con 36-50 dipendenti e per il 60% per le imprese con più di 50 dipendenti. Dall'altro canto le imprese, stipulando convenzioni ex articolo 11, potevano già prevedere l'applicazione della totalità della chiamata nominativa.

La modifica è coerente con il dato che le modalità di avviamento al lavoro maggiormente utilizzate negli ultimi anni si sono confermate essere la convenzione ex articolo 11 con 8.252 avviamenti nel 2013 e la richiesta nominativa con 7.594 avviamenti; la chiamata numerica ha visto solamente 1.111 avviamenti nel medesimo anno (Dati dalla VII Relazione al Parlamento).

La stessa Relazione afferma: %due istituti che hanno rappresentato in maniera più completa il portato fortemente innovativo della riforma, rispetto alla normativa precedente (cioè la richiesta nominativa e lo strumento della convenzione) +

Si tratta di un intervento che prende atto dei limiti applicativi dell'avviamento di carattere numerico, e si configura quindi come un intervento che offre certezza normativa e semplificazione, partendo da esperienze concrete e generalmente funzionanti.

[In sede di conversione in Decreto in Consiglio dei Ministri è stata eliminata, come richiesto dalla Cisl congiuntamente a FISH e UICI e sostenuto dal Parere della Commissione Lavoro della Camera, l'assunzione diretta]

Avviamento numerico in caso di mancata assunzione (Art. 6, comma 1 lettera b)

In caso di mancata assunzione nei tempi previsti, gli uffici competenti avviano i lavoratori secondo l'ordine di graduatoria per la qualifica richiesta o altra specificatamente concordata con il datore sulla base delle qualifiche disponibili. Viene prevista la possibilità di ricorrere a chiamata con avviso pubblico e con graduatoria limitata ai soli aderenti alla specifica occasione di lavoro.

Si interviene, inoltre, opportunamente, per agevolare l'inserimento di lavoratori disabili, qualora le imprese non ottemperino, attraverso l'avviamento numerico da parte degli uffici, limitando la possibilità di escamotage per aggirare l'obbligo (come ad esempio l'avvio di lavoratori con qualifiche simili, previo addestramento o tirocinio e quindi con dilazionamento dei tempi).

Iscrizione negli elenchi (Art. 7, comma 1 lettera a)

Gli elenchi delle persone disabili disoccupate che aspirano ad una occupazione conforme alle proprie capacità lavorative sono tenuti dai servizi per il collocamento mirato dell'ambito territoriale in cui si trova la residenza dell'interessato, e non più dagli uffici competenti. E' fatta salva la facoltà di iscriversi nell'elenco di altro territorio, previa cancellazione dal primo.

Tale disposizione dovrebbe aiutare nella definizione di elenchi maggiormente aderenti alla realtà, senza duplicazioni di iscrizioni.

Comitato Tecnico (Art. 7, comma 1 lettera b)

Presso i servizi per il collocamento mirato opera un Comitato Tecnico, composto da funzionari dei servizi medesimi e esperti del settore sociale e medico-legale con particolare riferimento alla disabilità, con compiti di valutazione delle capacità lavorative, definizione di strumenti e prestazioni atti all'inserimento e predisposizione di controlli periodici sulla permanenza delle condizioni di disabilità. Non sono previsti compensi per il suo funzionamento.

Il comma recepisce la istanza della Cisl, unitamente a FISH e UICI, di non consentire l'abrogazione degli organismi previsti dall'articolo 6 comma 3 del D.lgs.469/97 ad opera del D.Lgs.150/2015 cd. "Politiche attive". La prevista non onerosità dell'organismo potrebbe tuttavia limitarne la funzionalità.

La Banca dati del collocamento mirato (Art.8)

Ai fini della raccolta sistematica dei dati, ma anche della semplificazione degli adempimenti e della possibilità di rafforzamento dei controlli, all'interno della Banca dati politiche attive e passive istituita dalla legge n.99/2013 è istituita la "Banca dati del collocamento mirato".

La Banca dati raccoglie i prospetti telematici delle imprese e le informazioni sugli accomodamenti ragionevoli adottati; le comunicazioni obbligatorie ex Legge n.608/1996 relative ai lavoratori disabili assunti ai sensi della legge n.68/99; le informazioni sulle sospensioni, sugli esoneri e sulle convenzioni ex artt.11, 12 e 12-bis della legge n.68/99 e ex art.14 del D.lgs.276/2003 forniti dagli uffici competenti; le informazioni sui soggetti iscritti negli elenchi del collocamento obbligatorio, le relative schede e gli avviamenti effettuati; le informazioni relative agli incentivi del Fondo Nazionale fornite dall'INPS; le informazioni relative agli interventi in materia di reinserimento e integrazione per i disabili

da lavoro fornite dall'INAIL; le informazioni su incentivi e agevolazioni erogate su base di disposizioni regionali o in base al Fondo regionale fornite da regioni e province autonome. A fini statistici, di ricerca e studio le informazioni della Banca dati possono essere integrate con quelle del Casellario dell'assistenza, e poi rese anonime.

Le informazioni sono rese disponibili agli enti pubblici responsabili del collocamento mirato e all'INAIL.

Un Decreto ministeriale disciplinerà entro 180 giorni le modalità attuative.

La disposizione risponde puntualmente alla richiesta CISL di avere maggiori informazioni e costanza di flussi informativi circa gli avviamenti delle persone disabili, all'interno del più generale contesto dell'occupazione di un determinato territorio. Solamente la conoscenza, l'aggiornamento e il coordinamento di tali informazioni può infatti consentire di sviluppare politiche di inserimento lavorativo calibrate sulla realtà e analizzare puntualmente l'efficacia delle diverse misure adottate.

Sarà importante prevedere nel Decreto attuativo la possibilità di integrare le informazioni con altre ad oggi non citate, come in primo luogo la dimensione occupazionale, dato fornibile da parte dell'INPS e incrociabile con la quello presentato nel prospetto Informativo. E sarà contestualmente importante prevedere la possibilità di accedere ai dati, in forma anonima, da parte delle parti sociali, sia a livello nazionale che territoriale.

Riforma degli incentivi del Fondo Nazionale (Art. 10)

Si incrementa dal 60% al 70% della retribuzione mensile lorda (prima costo salariale) l'incentivo previsto all'interno del Fondo Nazionale per l'assunzione con contratto a tempo indeterminato di un lavoratore disabile con una riduzione della capacità lavorativa superiore al 79% o minorazione della prima e terza categoria per le pensioni di guerra, per un periodo di 36 mesi. Si incrementa inoltre dal 25% al 35% l'incentivo per una riduzione della capacità lavorativa compresa tra il 67% e il 79% o minorazioni ascritte alla quarta e sesta categoria. Si definisce l'incentivo del 70% della retribuzione mensile lorda per ogni lavoratore con disabilità intellettiva e psichica che comporti una riduzione della capacità lavorativa superiore al 45%, per un periodo di 60 mesi, per assunzioni a tempo indeterminato o a tempo determinato di durata non inferiore a 12 mesi.

L'incentivo avviene mediante conguaglio delle denunce contributive mensili. Le comunicazioni telematiche e l'obbligo di assunzione avvengono entro brevi termini perentori.

Nei limiti del 5% del Fondo Nazionale, si prevede la possibilità di finanziare sperimentazioni da parte del Ministero del Lavoro.

Le risorse del Fondo Nazionale a decorrere dal 2016 saranno trasferite all'INPS.

La modifica del sistema degli incentivi, finanziati con il Fondo Nazionale, va esattamente nella direzione indicata dalla Cisl con il Documento del 9 Febbraio.

L'allungamento significativo della durata del beneficio (che passa da uno a tre anni, che diventano cinque per le disabilità intellettive e psichiche) favorirà la riduzione del turn over e la stabilità occupazionale dei lavoratori con disabilità. La proposta Cisl mirava alla definizione di un sistema di contributi, anche di minore entità sul singolo anno, ma certi e di più lunga durata, idealmente garantiti per tutta la durata del rapporto di lavoro; pur non rispondendo pienamente all'indirizzo, la riforma del sistema degli incentivi va certamente nella medesima direzione.

Inoltre la modifica radicale del sistema di riconoscimento al datore di lavoro, che diviene automatico ed entro termini perentori, interviene per semplificare nettamente la procedura e limitare i tempi di accesso, favorendo presumibilmente nuovi inserimenti nel mondo del lavoro.

Importante l'incremento degli incentivi, con particolare riguardo a quelli rivolti ai disabili psichici e intellettivi. Più marginali la restante parte di incrementi, che interviene innalzando le percentuali ma circoscrive la applicazione alla sola retribuzione lorda imponibile.

Permane il vincolo alla capienza del Fondo Nazionale, che dall'altro canto con la Legge di Stabilità 2015, su forte richiesta anche della Cisl, ha ottenuto una stabilità di finanziamento negli anni a venire, con un importo pari a 20 milioni annui. Nel caso dell'auspicato incremento significativo degli avviamenti, sarà quindi necessario prevedere stanziamenti aggiuntivi, per non generare effetti contrattivi sulla portata della norma al termine delle disponibilità del Fondo.

Finanziamento degli accomodamenti ragionevoli (Art. 11)

Sono previsti contributi per il rimborso forfettario parziale delle spese necessarie per l'adozione di accomodamenti ragionevoli in favore di lavoratori con riduzione della capacità lavorativa superiore al 50%, incluso l'apprestamento di tecnologie di telelavoro o la rimozione delle barriere architettoniche, nonché per istituire un responsabile dell'inserimento lavorativo nei luoghi di lavoro. I contributi sono a valere sul Fondo Regionale per l'occupazione.

Importante l'inclusione degli accomodamenti ragionevoli tra le azioni che possono godere dell'incentivo, ma andranno maggiormente definiti all'interno delle Linee Guida Nazionali limiti e modalità.

Soppressione dell'Albo nazionale dei centralinisti telefonici privi della vista (Art.12)

L'albo nazionale dei centralinisti telefonici privi della vista viene soppresso.

Iscrizione agli elenchi dei privi della vista (Art. 13)

Si modifica la legge n.113/1985, prevedendo che i privi della vista disoccupati si debbano iscrivere nell'elenco del territorio di residenza e possano iscriversi nell'elenco di un unico altro servizio nel territorio dello Stato.

Tale previsione modifica la disciplina introdotta con la recente circolare ministeriale n.13 del 09-04-2015, consentendo una maggiore coerenza territoriale con le iscrizioni ed evitando duplicazioni.

Roma, 25 Settembre 2015