

L'ITALIA DEVE ADEGUARE LA NORMATIVA INTERNA IN MATERIA DI INSERIMENTO LAVORATIVO DELLE PERSONE CON DISABILITÀ ALL'ART. 5 DELLA DIRETTIVA 2000/78/CE DEL CONSIGLIO

di *Federico Girelli* – **Professore aggregato di Diritto costituzionale presso l' Università degli Studi Niccolò Cusano – Telematica Roma**

Il Capo dello Stato in un suo recente intervento ha affermato che soprattutto «nei momenti di difficoltà economica come quelli che stiamo attraversando» va prestata «una particolare attenzione alla condizione e ai diritti delle persone con disabilità» e che specialmente «il tema del lavoro» «richiede misure di inclusione efficaci», facendo anche riferimento alla necessità di una «risposta alla sentenza della Corte di giustizia dell'unione europea»¹.

La decisione richiamata dal Presidente della Repubblica è la sentenza del 4 luglio 2013 (causa C-312/11), con cui la Corte di giustizia, adita dalla Commissione europea, si è pronunciata sul quadro normativo italiano relativo all'inserimento lavorativo delle persone con disabilità.

La Commissione ha chiesto alla Corte di «dichiarare che la Repubblica italiana, non imponendo a tutti i datori di lavoro di prevedere soluzioni ragionevoli applicabili a tutti i disabili, è venuta meno al suo obbligo di recepire correttamente e completamente l'articolo 5 della direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro»².

¹ Vedi il *Messaggio del Presidente Napolitano in occasione della IV Conferenza sulle politiche della disabilità* del 12 luglio 2013 (<http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=15348>)

² Sulla mancata attuazione nell'ordinamento italiano dell'art. 5 della direttiva 2000/78/CE vedi L. MANCA, *Articolo 27. Lavoro e occupazione*, in *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità. Commentario*, a cura di S. Marchisio, R. Cera, V. Della Fina, Roma, 2010, 378 e segg.

Richiamata la disciplina rilevante a livello internazionale, dell'Unione europea e nazionale italiano³, la Corte di giustizia precisa intanto di aver già chiarito nella sentenza dell'11 aprile 2013, HK Danmark (cause riunite C-335/11 e C-337/11), la nozione di «handicap» in termini di «limitazione risultante in particolare da menomazioni fisiche, mentali o psichiche durature che, in interazione con barriere di diversa natura, possono ostacolare la piena ed effettiva partecipazione della persona interessata alla vita professionale su base di uguaglianza con gli altri lavoratori» e che quindi l'espressione «disabile» di cui all'articolo 5 della direttiva 2000/78 ricomprende tutte le persone che abbiano una disabilità riconducibile alla definizione data di *handicap*.

Nella sentenza HK Danmark è stato chiarito altresì il significato dell'obbligo di prevedere «soluzioni ragionevoli» sancito nel citato art. 5.

In base all'art. 2, comma 4, della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (approvata a nome della Comunità europea dalla decisione 2010/48/CE del Consiglio, del 26 novembre 2009) «per “accomodamento ragionevole” si intendono le modifiche e gli adattamenti necessari ed appropriati che non impongano un onere sproporzionato o eccessivo adottati, ove ve ne sia necessità in casi particolari, per garantire alle persone con disabilità il godimento o l'esercizio, su base di uguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali»; con riferimento alla direttiva 2000/78 tale concetto si traduce nella «eliminazione delle barriere di diversa natura che ostacolano la piena ed effettiva partecipazione delle persone disabili alla vita professionale su base di uguaglianza con gli altri lavoratori».

L'articolo 5 della direttiva, in combinato disposto con i considerando 20 e 21, impone agli Stati membri di prescrivere «un obbligo per i datori di lavoro di adottare provvedimenti appropriati, cioè provvedimenti efficaci e pratici, ad esempio sistemando i locali, adattando le attrezzature, i ritmi di lavoro o la ripartizione dei compiti in funzione delle esigenze delle situazioni concrete, per consentire ai disabili di accedere ad un lavoro, di svolgerlo, di avere una promozione o di ricevere una formazione, senza imporre al datore di lavoro un onere sproporzionato» (provvedimenti che

³ Sulla «evoluzione normativa della disciplina sul diritto al lavoro dei disabili nella logica di una multilevel governance» vedi C. COLAPIETRO, *Lo statuto costituzionale del lavoratore disabile*, in *Lavoro e disabilità. Disciplina normativa e percorsi di inserimento*, a cura di F. Girelli, Napoli, 2010, 39 e segg.

possono anche consistere in una riduzione dell'orario di lavoro, come statuito nella sentenza HK Danmark).

L'obbligo di adottare provvedimenti appropriati concerne «tutti i datori di lavoro», ai quali, comunque, non può essere imposto un «onere sproporzionato».

La previsione di misure pubbliche di incentivo e di sostegno non è strumento adeguato «per trasporre correttamente e completamente» l'articolo 5 della direttiva 2000/78, in quanto «è compito degli Stati membri imporre a tutti i datori di lavoro l'obbligo di adottare provvedimenti efficaci e pratici, in funzione delle esigenze delle situazioni concrete, a favore di tutti i disabili, che riguardino i diversi aspetti dell'occupazione e delle condizioni di lavoro e che consentano a tali persone di accedere ad un lavoro, di svolgerlo, di avere una promozione o di ricevere una formazione».

Sulla normativa italiana⁴ la Corte di giustizia afferma che:

- a) la legge n. 104/1992 non «garantisce che tutti i datori di lavoro siano tenuti ad adottare provvedimenti efficaci e pratici, in funzione delle esigenze delle situazioni concrete, a favore dei disabili, come esige l'articolo 5 della direttiva 2000/78»;
- b) la legge n. 381/1991, che reca la disciplina delle cooperative sociali, «non contiene [...] disposizioni che impongano a tutti i datori di lavoro l'obbligo di adottare provvedimenti appropriati, in funzione delle esigenze delle situazioni concrete, ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2000/78»;
- c) la legge n. 68/1999 «ha lo scopo esclusivo di favorire l'accesso all'impiego di taluni disabili e non è volta a disciplinare quanto richiesto dall'articolo 5 della direttiva 2000/78»;
- d) il decreto legislativo n. 81/2008 «disciplina solo un aspetto dei provvedimenti appropriati richiesti dall'articolo 5 della direttiva 2000/78, cioè l'adeguamento delle mansioni alla disabilità dell'interessato».

⁴ Per una disamina critica del quadro normativo italiano vedi, da ultimo, P. TULLINI, *Il diritto al lavoro delle persone con disabilità: a proposito dei recenti sviluppi legislativi*, in *Assistenza, inclusione sociale e diritti delle persone con disabilità. A vent'anni dalla legge 5 febbraio 1992, n. 104*, a cura di C. Colapietro e A. Salvia, Napoli, 2013 (in corso di pubblicazione).

Insomma, la legislazione italiana «non assicura una trasposizione corretta e completa» del citato articolo 5, poiché «non impone all'insieme dei datori di lavoro l'obbligo di adottare, ove ve ne sia necessità, provvedimenti efficaci e pratici, in funzione delle esigenze delle situazioni concrete, a favore di tutti i disabili, che riguardino i diversi aspetti dell'occupazione e delle condizioni di lavoro, al fine di consentire a tali persone di accedere ad un lavoro, di svolgerlo, di avere una promozione o di ricevere una formazione».

La Repubblica italiana, quindi, «non avendo imposto a tutti i datori di lavoro di prevedere, in funzione delle esigenze delle situazioni concrete, soluzioni ragionevoli applicabili a tutti i disabili, è venuta meno al suo obbligo di recepire correttamente e completamente l'articolo 5 della direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000» (ed è condannata alle spese *ex art.* 138, par. 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia).

È dunque ora compito del legislatore dare seguito alla sentenza della Corte di Giustizia, intervenendo su un quadro normativo, alla cui conformazione non poco ha contribuito la giurisprudenza costituzionale.

Ferma la necessità di salvaguardare le specifiche esigenze di «socializzazione» dei soggetti disabili più volte ribadita dalla Consulta, anche in funzione dell'inserimento nel mondo del lavoro⁵, non può tuttavia sottacersi come non sempre, nel bilanciamento operato dalla Corte costituzionale con altri interessi, abbia prevalso l'esigenza di una particolare tutela delle persone con disabilità.

Ad esempio, la sentenza n. 190 del 2006 ha escluso l'applicabilità delle riserve di posti previste dalla legge n. 68/1999 alle procedure concorsuali relative al reclutamento dei dirigenti scolastici ed al conferimento degli incarichi di presidenza, di durata annuale, negli istituti e nelle scuole di istruzione secondaria, nei licei artistici e negli istituti d'arte, in base all'assunto per cui la Costituzione consente la prevalenza del principio solidaristico sul principio di eguaglianza e del merito per quanto attiene all'«accesso al lavoro», ma non prevede altrettanto per la «progressione in carriera» dei soggetti disabili già occupati.

Le «soluzioni ragionevoli» che spetta al legislatore italiano individuare dovranno quindi soddisfare entrambe le Corti.

⁵ Vedi in particolare la storica sentenza n. 215/1987 nonché le sentenze nn. 106/1992; 88/1993; 167/1999; 226/2001; 329/2002; 467/2002. Più in generale sulla tutela costituzionale delle persone con disabilità vedi, da ultimo, le sentenze nn. 203/2013 e 40/2013, nonché, in riferimento all'assistenza sanitaria, la sentenza n. 236/2012. In tema, poi, di assistenza personale e di «turismo accessibile» vedi, rispettivamente, le sentenze nn. 172/2012 e 80/2012. Circa la «assenza di un'organica disciplina dei LIVEAS» vedi la sentenza n. 296/2012.

AIC

ASSOCIAZIONE ITALIANA
DEI COSTITUZIONALISTI