



Mutamenti nel diritto al lavoro delle persone con disabilità. Un processo di civilizzazione incompiuto

Roberto Albano

Eleonora Ballocchi

Ylenia Curzi

Paola Maria Torrioni

n° 03-2016

Mutamenti nel diritto al lavoro delle persone con disabilità. Un processo di civilizzazione incompiuto

Roberto Albano, Università di Torino

Eleonora Balocchi, Fondazione Universitaria Marco Biagi -
Università di Modena e Reggio Emilia

Ylenia Curzi, Fondazione Universitaria Marco Biagi -
Università di Modena e Reggio Emilia

Paola Maria Torrioni, Università di Torino

Il working paper riflette, con poche aggiunte e variazioni, il testo originale presentato dagli autori nel seminario del 4/07/2016 organizzato dall'Osservatorio MU.S.I.C. e da "Incontriamo il servizio sociale" del Corso di Laurea in Servizio Sociale del Dipartimento di Culture, Politica e Società.

Per la grafica della copertina si ringrazia Federica Turco

Osservatorio sul Mutamento Sociale e Innovazione
Culturale (MU.S.I.C.)
Dipartimento di Culture, Politica e Società
Lungo Dora Siena 100 - 10153 Torino
mail: osservatorio.music@unito.it
telefono: 011 6702652



ABSTRACT

Negli ultimi decenni la concezione socialmente diffusa della disabilità è cambiata notevolmente nella società italiana come si può evincere dai mutamenti intervenuti nella legislazione e nelle politiche volte a garantire l'integrazione e l'inclusione delle persone con disabilità.

Di fronte a evidenti progressi intercorsi in vari ambiti della vita sociale, che in alcuni momenti hanno persino preceduto l'affermazione di importanti principi in convenzioni e trattati internazionali o nelle direttive europee, nell'ambito della vita economica emerge con tutta evidenza una refrattarietà del legislatore italiano ad adottare misure normative e regolamentari, dotate di efficacia immediata e auto-esecutive, che rendano esigibile il diritto soggettivo alla non discriminazione nell'accesso al lavoro e sul posto di lavoro delle persone con disabilità.

Le recenti modifiche legislative in materia di licenziamento (2015) e ancor di più quelle relative alla recezione del principio di ragionevole accomodamento, intervenute a seguito della condanna della corte di giustizia europea per inadempimento nella trasposizione della direttiva 2000/78 CE, potrebbero segnare una svolta nella giurisprudenza italiana, fin qui caratterizzata da una prevalente preoccupazione per la garanzia della libertà di impresa a fronte del diritto alla non-discriminazione.

Senza entrare nel merito della disparità di vedute tra una parte della dottrina e gli orientamenti giurisprudenziali fino ad oggi prevalenti, e senza azzardare alcuna previsione sull'evoluzione impressa agli orientamenti giurisprudenziali futuri dalle nuove norme sui licenziamenti e quelle sul reasonable accomodation, con il nostro paper vogliamo sottolineare come alla base delle resistenze del legislatore italiano ad adottare norme chiaramente anti-discriminatorie in tema di inserimento lavorativo delle persone disabili vi sia un processo di civilizzazione culturale da compiere.

Due sono le direttrici fondamentali, tra loro congruenti e complementari:

- Il passaggio dalla attuale visione dell'organizzazione del lavoro come assetto determinato imperativamente da forze esogene, di mercato e tecnologiche, che richiede agli individui un totale adattamento, a una visione del lavoro organizzato come situazione frutto di scelte sempre correggibili, secondo la quale, oltre che in base alla redditività e all'efficienza, i processi organizzativi devono essere valutati in

base a parametri sociali altrettanto importanti, quali l'equità, l'inclusione, la non discriminazione e il benessere organizzativi;

- Il passaggio da un concezione pessimistica del rapporto tra disabilità e ambiente, che vede effetti perlopiù negativi (disablement) su cui intervenire con politiche assistenzialistico-riparative, a una concezione che riconosce la possibilità di circoli virtuosi in quel rapporto (enablement) grazie a politiche di promozione delle capacità individuali; quest'ultima sposta il focus da una analisi classificatoria delle menomazioni della persona disabile e dalle possibili compensazioni in chiave di utilità per l'impresa a una analisi più completa in termini di funzionamenti e capacità a cui è sottesa una teoria dello sviluppo umano sostenibile i cui pilastri sono: eguaglianza, sostenibilità, partecipazione e produttività.

In conclusione, vedremo come queste due direttrici suggeriscono linee guida per politiche di inserimento lavorativo e una riscrittura di alcune norme della Legge 68/1999.

Keywords: Capabilities approach; Disability; I.C.F.; Organizational action; Reasonable accommodation.

I paragrafi sono da attribuire come segue: 1 (Introduzione) R. Albano; 2 P.M. Torrioni; 3 P.M. Torrioni; 4 E. Balocchi; 5 Y. Curzi; 6 Y. Curzi e E. Balocchi; 7 R. Albano e E. Balocchi; 8 (Conclusioni) R. Albano e Y. Curzi.

INTRODUZIONE

Negli ultimi decenni, a partire dalla seconda metà del Novecento, la concezione socialmente diffusa della disabilità è cambiata notevolmente nella società italiana come si può evincere, tra l'altro, dai mutamenti intervenuti nella legislazione e nelle politiche volte a garantire l'integrazione e l'inclusione delle persone con disabilità.

Del resto, chi vive la disabilità, non diversamente dal resto della popolazione, esprime bisogni e valori di autorealizzazione individuale e di partecipazione ai momenti importanti della vita sociale. Tali valori sono affermati e ribaditi nei patti costituzionali delle democrazie occidentali, nei trattati e nelle dichiarazioni sui diritti da queste sottoscritte in ambito internazionale, con l'impegno a tradurli in diritti, doveri e obbligazioni conseguenti nelle norme giuridiche che seguono nella gerarchia delle fonti.

Lo sviluppo sociale, intellettuale e morale di ogni persona, anche di chi si trova in condizioni di svantaggio rispetto ad altri, è garantito nel nostro ordinamento per i diversi contesti di vita considerati fondamentali, ovvero quelli dell'istruzione e dell'educazione, dell'attività economica e politica, dell'espressione artistica e culturale.

Per quanto concerne la partecipazione al mondo del lavoro, la Costituzione italiana afferma molto chiaramente i valori sopra richiamati in vari punti, già a partire dai principi fondamentali. Tali principi non sono stati espressi dai costituenti in forma di prescrizioni puntali e statiche, come linee definite d'azione, bensì come principi di carattere "programmatico".

Non si tratta di principi formali, ma loro applicazione effettiva non è immediata; la razionalità materiale di cui sono guida è in continua ridefinizione, in linea con la incessante mutevolezza delle sfere di vita sociali, che esprimono sempre nuove risorse, di cui gli apparati e strumenti tecnologici costituiscono la componente più visibile, e sempre nuovi bisogni e costumi. Risorse, bisogni, costumi e diritti fondamentali dell'individuo, sia come singolo sia come associato, co-evolvono; guidati da tali principi, producono un processo virtuoso di progresso civile, politico e sociale.

Il dettato costituzionale, pur scontando una certa obsolescenza linguistica, nel suo complesso è di chiara attualità: in una società altamente modernizzata sui piani economico, sociale e culturale, e quindi caratterizzata da forti interdipendenze tra gli

agenti sociali, individuali e collettivi, l'ideale di autorealizzazione della persona, per affermarsi effettivamente, non può che essere legato a una idea altrettanto forte di solidarietà e di coesione sociale.

Ne deriva che il diritto del lavoro deve essere caratterizzato da norme il più possibile orientate all'inclusione e all'integrazione lavorativa di tutti i cittadini che non solo evitino le discriminazioni negative ma che prevedano anche azioni positive per garantire un'uguaglianza di opportunità fattuale e non solo formale. Un banco di prova per valutare la civiltà giuridica in materia di lavoro raggiunta da una democrazia matura è, dunque, costituito dall'esame delle norme in materia di collocamento lavorativo delle persone che presentano limitazioni funzionali oggettive (fisiche, psichiche e intellettive, sensoriali) rispetto ai soggetti cosiddetti normodotati.

Il tema del diritto all'occupazione dei disabili (job placement, formazione, tutela dal licenziamento ingiustificato ecc.) non va disgiunto, per le cose sin qui dette, da quelli dell'integrazione e dell'inclusione nella situazione di lavoro. Il mero inserimento lavorativo (uno qualunque, purché non arrechi disturbo) non tocca infatti il tema dell'adattabilità e della qualità del contributo dato dal lavoratore (integrazione) e tanto meno quello dell'adeguatezza e della qualità della situazione di lavoro (inclusione).

Un'attenta riflessione sul tema dell'integrazione e dell'inclusione nel lavoro organizzato delle persone con disabilità (precedenti all'ingresso nel mondo del lavoro o sopravvenute) non può poi non richiamare il più ampio concetto di benessere lavorativo (*occupational wellbeing*) per il quale vale ancora la definizione dell'O.M.S. del 1950: "la promozione e il mantenimento del più alto livello di benessere fisico, sociale e mentale dei lavoratori in tutte le occupazioni, la prevenzione delle malattie, la protezione dei lavoratori dai rischi e l'*adattamento del lavoro alle persone e delle persone al proprio lavoro*" (corsivo nostro) ¹.

Il presente contributo si inserisce nel più ampio dibattito sul benessere al lavoro e quindi, pur nella sua specificità, non può fare a meno di riprendere tematiche più generali del rapporto tra organizzazione e benessere: sono le scelte organizzative che determinano, infatti, i livelli di benessere al lavoro, e quindi anche il grado di integrazione e inclusione delle persone con disabilità.

¹ Il termine "adattamento" non è dei più felici perché può far pensare a una visione organicista di normalizzazione dell'agire umano rispetto alle forze di un ambiente dato, non modificabile intenzionalmente; ma il senso di quella definizione è chiaramente un altro: per promuovere e mantenere il livello più alto di benessere al lavoro delle persone occorre strutturare i processi mediante scelte organizzative congruenti con tale fine.

Il tema del benessere al lavoro e dei suoi legami con le scelte organizzative è trattato nella teoria e ricerca organizzativa a partire dagli inizi del Novecento, con le autorevoli indicazioni di Max Weber (Fabbri, Curzi, 2012: 249 e ss.), passando per la *Sociologie du Travail* di Georges Friedmann, per arrivare poi alle correnti di “ergonomia” e di “ergologia” più umanistiche (in Italia si pensi ai lavori di Ivar Oddone, in Francia a quelli di Wisner e di Schwartz) nonché ai più recenti Programmi e Gruppi di studio interdisciplinare dei rapporti tra lavoro organizzato e salute al lavoro².

In questo solco, sviluppare una specifica riflessione sul tema dell’inclusione e dell’integrazione nei processi di lavoro organizzato di persone con disabilità, oltre che già di per sé rilevante, è anche un contributo alla più ampia riflessione sui rapporti tra lavoro organizzato e benessere. Riflessione che permette di trasformare ciò che al senso comune appare come mero svantaggio³ in opportunità e capacità di apprendimento e di crescita, individuale e collettiva.

Nucleo principale del presente scritto è l’esame critico dell’attuale normativa giuridica domestica in materia di diritto al lavoro dei disabili e, in particolare, della sua coerenza con il principio dell’accomodamento ragionevole (*reasonable accomodation*), già affermato nell’articolo 5 della direttiva europea 78/2000 e successivamente nella Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità del 2006.

Sosteniamo che nella normativa italiana, ma anche nella giurisprudenza, è presente un ostacolo alla piena implementazione del principio dell’accomodamento ragionevole e, conseguentemente, del principio di non discriminazione; tale ostacolo, presumiamo almeno in parte non voluto e dunque interpretabile come bias culturale, è costituito da una concezione dell’organizzazione come sistema in larga misura intangibile, determinato imperativamente da forze esogene, di mercato e tecnologiche, alle cui esigenze l’individuo disabile deve in definitiva dimostrare di

² Tra i contemporanei, per limitarci al panorama domestico, ricordiamo l’autorevole Programma interdisciplinare di ricerca *Organization and Well-being*, costituito negli anni ’80 a seguito di più di un decennio di ricerca interdisciplinare su lavoro e salute, coordinato da Bruno Maggi; si veda il link www.taoprograms.org.

³ Sia detto una volta per tutte: la disabilità non è caratteristica singolare di alcuni più sfortunati, ma possibilità connessa con una *humana conditio* costitutivamente percorsa da un’incessante dialettica tra libertà e costrittività.

potersi adattare; permanendo tale concezione è difficile accogliere nella sostanza, al di là degli aspetti formali, il principio dell'accomodamento ragionevole.

In conseguenza di tale concezione dell'organizzazione, non si prevede che il datore di lavoro, pubblico e privato, sia tenuto *all'analisi e monitoraggio del lavoro nella sua interezza*, ai fini dell'accomodamento delle situazioni di lavoro; invece, al di là delle petizioni di principio, si favorisce la strada del semplice rifiuto da parte del datore di lavoro di verificare la possibilità di soluzioni ragionevoli di inserimento, agendo di fatto in modo discriminatorio.

L'analisi critica sarà fatta puntualmente attingendo, da un lato, dalla teoria organizzativa criteri di analisi/intervento e, dall'altro, facendo riferimento a quadri normativi internazionali. Faremo inoltre riferimento all'approccio bio-psico-sociale nella classificazione delle disabilità, base dell'*International Classification of Functioning, Disability and Health (I.C.F.)* dell'O.M.S., che attualmente costituisce un altro importante tassello dello standard internazionale; vedremo come anche questo approccio, al di là dei suoi indubbi meriti, possa essere superato dal *capability approach* nella direzione di una maggior garanzia della "libertà del soggetto di scegliere" il corso di vita, compresa un'occupazione a cui il soggetto stesso attribuisce valore. In modo complementare, mostreremo quanto sia utile orientarsi a una concezione alternativa di organizzazione sulla cui base delineare linee guida e ipotesi di riscrittura di alcune norme su lavoro e disabilità al fine dell'implementazione effettiva nel nostro ordinamento del principio di ragionevole accomodamento.

PANORAMICA SULL'EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA DOMESTICA IN TEMA DI DISABILITÀ

Gli interventi a sostegno delle persone con disabilità hanno una storia recente in Italia. Secondo quanto ricostruito da Colleoni (2006: 46 e ss.), fino agli anni Settanta del Novecento, la visione prevalente della disabilità era quella di malattia, di handicap e svantaggio⁴. Nel discorso pubblico venivano, infatti, enfatizzati il danno e i limiti individuali della persona, che era considerata un pericolo per se stessa e per la società. Si tratta di un periodo caratterizzato da assenza di politiche sociali per la disabilità, causata da un'invisibilità sociale delle persone disabili, percepite come individui incompleti e inadeguati. La disabilità era interpretata come estranea alla

⁴ Per un quadro sulla storia della disabilità in Italia cfr. Canevaro, Goussot, 2000.

normalità ed era considerata una questione privata: spettava alla famiglia del disabile mettere in atto delle strategie per affrontare, da sola, la condizione del proprio congiunto, di cui era ritenuta responsabile. Per questo gli interventi attuati comprendevano essenzialmente azioni di sorveglianza e di controllo piuttosto che di azioni volte alla riabilitazione, alla cura e al sostegno⁵.

La logica su cui si basava l'assistenza era caratterizzata da un'idea di beneficenza e di carità; infatti i principali soggetti erogatori erano figure legate al mondo ecclesiale e ai cosiddetti "privati illuminati" ovvero "benefattori" disposti ad entrare in contatto con la disabilità, con qualcosa di estraneo alla vita normale. Risale a fine Ottocento il primo intervento normativo dello stato italiano in ambito di assistenza sociale quando con la L. 753/1862 si stabilì la presenza in ogni comune delle congregazioni di carità. Si trattava dei primi organi di assistenza pubblica generica nei confronti dei bisognosi. Il loro ruolo però, secondo Ferrera (2012: 252 e ss.), risultò residuale rispetto alle attività caritativo-assistenziali di una fitta rete di organizzazioni private, tra cui le società di mutuo soccorso e le istituzioni assistenziali della Chiesa. Anche il riordino delle opere pie e la loro trasformazione in IPB nel 1890 (istituti pubblici di beneficenza, divenuti poi IPAB nel 1923) non contribuì a cambiare la logica di fondo degli interventi assistenziali. La legge, infatti, era ancora improntata al controllo sociale degli assistiti e non individuava diritti sociali in capo ai soggetti in difficoltà. Le congregazioni di carità furono sostituite nel 1937 dagli ECA (enti comunali di assistenza) che, a parte il passaggio simbolico segnato dalla sostituzione del termine "carità" con quello di "assistenza", prevedevano solo un'assistenza generica (*soccorrere i poveri, gli orfani, i minori abbandonati, i ciechi e sordomuti poveri*)⁶.

Di riflesso mancavano politiche sociali miranti al pieno inserimento sociale. Gli interventi attuati, comprendevano essenzialmente azioni slegate e particolaristiche di beneficenza e carità nei casi considerati meno gravi, e di sorveglianza e di controllo

⁵ Si può citare ad esempio la L. 14 febbraio 1904, n.36, "Disposizioni su manicomi e sugli alienati. Custodia e cura degli alienati" che all'art. 1 recitava: "Debbono essere custodite e curate nei manicomi le persone affette per qualunque causa da alienazioni mentale, quando siano pericolose a sé o agli altri e riescano di pubblico scandalo e non siano e non possano essere convenientemente curate fuorché nei manicomi. Sono compresi sotto questa denominazione, agli effetti della presente Legge, tutti quegli istituti, comunque denominati, nei quali vengono ricoverati alienati di qualunque genere".

⁶ L'assistenza specifica si attuò invece per categorie di assistiti, attraverso numerosi Enti Nazionali centrali e locali. Tra questi possiamo ricordare: - l'UIC (Unione Italiani Ciechi) del 1923 (oggi UICI); la FNIC (Federazione Nazionale degli Istituti per Ciechi) del 1934; - l'ENLC (Ente Nazionale di Lavoro per Ciechi) del 1934; - l'Opera Nazionale per l'assistenza agli Orfani di Guerra Anormali Psicici (ONAOGAP) del 1921. Anche l'ONMI (Opera Nazionale Maternità e Infanzia) del 1925 prevedeva tra i suoi compiti quello di assistere minorenni portatori di handicap fisici o psicici, (per ulteriori dettagli cfr. Burracchio, Tiberio, 2001).

negli altri, soprattutto per il disagio mentale, ma assai scarsamente azioni volte alla riabilitazione, alla cura, all'integrazione. Tardivi furono gli interventi legislativi a sostegno delle persone disabili. Ad esempio, le prime proposte in merito all'assistenza e del diritto al lavoro per gli invalidi civili risalgono al 1957; in ambito previdenziale la prima legge è la L. 66/1962 e garantiva ai ciechi civili la pensione non reversibile e attività di orientamento e qualificazione professionale.

Va sottolineato che questo *vuoto normativo* disattendeva i principi costituzionali già all'epoca vigenti. Infatti, secondo la Costituzione italiana va garantito lo sviluppo sociale, intellettuale e morale di ogni persona, anche di chi si trovava in condizioni di partenza svantaggiose rispetto ad altri, per i diversi contesti di vita considerati fondamentali, ovvero quelli dell'istruzione e dell'educazione, dell'attività economica e politica, dell'espressione artistica e culturale (questo in particolare nei primi quattro articoli).

Per quanto concerne le persone disabili, l'articolo 38, che prevede l'educazione e l'avviamento professionale per "gli inabili e i minorati", pur scontando una certa obsolescenza linguistica è di fatto già molto avanzato per l'epoca, e anticipa un orientamento culturale che sarà poi alla base di convenzioni internazionali oggi sottoscritte da un gran numero di paesi.

È solo a partire dagli anni Settanta che, sulla spinta delle istanze e rivendicazioni provenienti dalla società civile, vengono attuate le prime politiche sociali integrate e universalistiche per la disabilità, in collegamento con l'istituzione del Servizio Sanitario Nazionale. Esse si sono inserite in un quadro profondamente riformatore: senza pretesa di esaustività, ricordiamo le tutele lavorative per gli invalidi civili e di guerra e per alcuni tipi di disabilità (L. 406/68; L. 482/68 e L. 118/71); la riforma del diritto di famiglia (L. 151/75); l'istituzione dei consultori familiari (L. 405/75); la normativa sulla prevenzione, cura e riabilitazione delle tossicodipendenze (L. 685/75), l'abolizione delle classi differenziali nella scuola (L. 517/77); il superamento delle misure di segregazione nei trattamenti psichiatrici (L. 180/78); il decentramento agli enti locali dei servizi sociali (D.P.R. 616/1977); l'istituzione di un Servizio Sanitario Nazionale universalistico (L. 833/78) in luogo del vecchio sistema delle mutue.

Diritti quali quello all'istruzione, alla salute, al lavoro, alla socialità, già presenti come principi nella Carta Costituzionale, trovano nella stagione delle riforme adeguata formulazione giuridica, a garantire le possibilità di autorealizzazione dell'individuo,

indipendentemente dalle proprie condizioni economiche, culturali, sociali e di salute. Si affaccia una nuova concezione della disabilità che, da un lato, pone l'accento sugli ostacoli che impediscono ai cittadini in condizioni di vulnerabilità e/o fragilità di costruirsi un futuro soddisfacente e, dall'altro, afferma che è la società nel suo complesso a doversi fare carico della rimozione di tali ostacoli.

Vengono predisposti interventi e servizi al fine di supportare le famiglie. In particolare vengono istituiti presidi territoriali (ad es. i Centri di salute mentale), si dà il via alla sperimentazione dei primi percorsi di inserimento scolastico dei bambini disabili, a corsi di formazione professionale e di inserimento lavorativo; inoltre, si inizia a riconoscere il ruolo del volontariato territoriale e di comunità. Nonostante questi progressi, prevale ancora in questa fase una legislazione che esprime un approccio medicalizzante alla disabilità. Insufficiente attenzione è posta sull'influenza che i contesti sociali di vita hanno sulla situazione specifica di disabilità, e ancor più sulle possibili azioni correttive di quelli.

Tra gli anni Ottanta e i primi anni Novanta proseguono le politiche sociali e dei servizi per le persone disabili, in modo però ancora molto frammentato e disorganico. Di particolare rilevanza in questo periodo è l'istituzione di sostegni economici per gli invalidi civili (L.18/80), i sordomuti e gli ipovedenti (L. 508/88). Nello stesso periodo si stabilizzano le esperienze di integrazione scolastica e inserimento lavorativo; per quanto concerne l'ambito di vita quotidiana va ricordata la L. 13/89 (e il regolamento di attuazione, D.M. 236/89) sull'eliminazione delle barriere architettoniche che prescrive agli amministratori pubblici di vigilare sulle modalità di progettazione e realizzazione dei nuovi edifici privati.

Al culmine dei cambiamenti di questo periodo, l'Italia prova a recepire i principi e le classificazioni adottate dall'O.M.S. nel 1980, che focalizzano l'impatto globale della disabilità sull'intera esistenza della persona⁷ e cerca di porre fine al disordine normativo e alla frammentarietà dei servizi con la legge quadro sull'handicap del 1992⁸. La legge quadro affronta i problemi legati alla disabilità adottando due strategie di intervento: a) quella volta a rimuovere condizioni che si configurano come potenziali handicap negativi per la comunità in generale; in particolare fa riferimento a prevenzione e diagnosi precoce delle minorazioni, a interventi per assicurare

⁷ Ci riferiamo all'*International Classification of Impairments, Disabilities and Handicaps* (I.C.I.D.H.).

⁸ Legge 5 febbraio 1992, n. 104 "Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate".

l'accesso ai servizi pubblici e privati e per superare le barriere fisiche e architettoniche nei luoghi pubblici o aperti al pubblico e all'adattamento delle prove d'esame nei concorsi pubblici; b) quella mirata a fornire supporti positivi (sostegno socio-psico-pedagogico, formazione, assistenza domestica, dotazione di ausili ecc.) alle persone portatrici di menomazioni e alle persone che sono loro più vicine (reti familiari e amicali, vicinato, ecc.) per adattare le situazioni di vita alla persona. La Legge 104/1992 si configura, quindi, come lo strumento istituzionale destinato a facilitare la realizzazione delle condizioni di uguaglianza per il pieno rispetto della dignità umana, dei diritti di libertà e di autonomia della persona con disabilità (Latti, 2010: 23). Il progetto di inclusione sociale delineato dalla legge allarga gli ambiti e le istituzioni coinvolte e presuppone un coordinamento tra scuola, servizi sanitari e socio-assistenziali nell'elaborazione dei programmi riabilitativi e di socializzazione individualizzati, con il coinvolgimento anche del nucleo familiare della persona disabile (ibidem).

Nonostante alcuni aspetti positivi, rappresentati dalle norme inerenti l'integrazione scolastica di alunni con disabilità, la legge quadro non ha saputo rispondere alle molteplici aspettative (Pavone 2002, Pavone, Tortello 2000): non ha previsto 'quasi' nulla di nuovo, in quanto ha elencato, peraltro in modo incompleto, dei servizi che erano già attivati da molte amministrazioni locali⁹; pur avendo un respiro ampio, non ha semplificato il complesso di norme vigenti; inoltre, si è limitata a enunciare i diritti senza renderli effettivamente esigibili dagli interessati, subordinando gli obblighi dei soggetti pubblici ai limiti di bilancio e alla discrezionalità. Infine, la L. 104/1992 mostra importanti lacune circa la tutela a fronte di discriminazioni nel mondo del lavoro. Secondo Latti (2010: 24), inoltre, la prospettiva di fondo della legge appare essere quella dei soggetti disabili come meri destinatari di servizi socio-sanitari, di prestazioni assistenziali riabilitative, di interventi volti a rendere accessibili luoghi e istituzioni piuttosto che soggetti attivi protagonisti di relazioni sociali. Sarebbe, quindi, mancato il passaggio dal "disabile come assistito" al "disabile come persona", in quanto la nozione di integrazione sociale presuppone l'avviamento delle persone disabili al concetto di normalità rispetto all'unico modello di soggettività possibile, quello del soggetto autonomo, capace, produttivo di reddito.

⁹ Due sono le eccezioni da segnalare: l'introduzione del servizio di aiuto alla persona, attuabile anche mediante l'impiego degli obiettori di coscienza (sull'esempio di altri paesi europei); l'estensione degli obblighi connessi alla eliminazione delle barriere architettoniche.

Le modifiche e integrazioni intervenute con la L. 53/2000, il D.Lgs 151/2001 e la L. 183/2010, attualmente vigenti, hanno migliorato la Legge quadro ma non ne hanno modificato la struttura; la L. 68/99 "Norme per il diritto al lavoro dei disabili" che ha sostituito la L. 482/1968 è analizzata al paragrafo 5: qui possiamo anticipare, sinteticamente, che la novità più evidente, da essa introdotta è quella di implementare forme "mirate" di assunzione, basate sulle qualità soggettive del lavoratore e sulle reali esigenze dell'azienda che assume.

Negli anni 2000 si assiste a ulteriori e significativi cambiamenti nelle politiche sociali rivolte alla disabilità; la ricerca scientifica e il dibattito culturale nato dall'esperienza dei servizi oltre alla "recuperabilità e riabilitazione" della persona hanno preso sempre più in considerazione forme di riconoscimento e valorizzazione della sua identità, la "qualità della vita", la praticabilità di relazioni in contesti aperti, la possibilità di vivere esperienze gratificanti di tipo lavorativo.

Una traduzione normativa di questo orientamento culturale è presente nella legge quadro dell'assistenza 328/2000, finalizzata a promuovere interventi sociali, assistenziali e sociosanitari che garantiscano un aiuto concreto alle persone e alle famiglie in difficoltà. Tra le molte finalità della legge (art.1, co. 1) vi è quella di prevenire, eliminare o ridurre le condizioni di disabilità, di bisogno e di disagio individuale e familiare, derivanti da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia, in coerenza con gli articoli 2, 3 e 38 della Costituzione. Inoltre, il capo III della legge, recante disposizioni per la realizzazione di particolari interventi di integrazione e sostegno sociale, prevede la realizzazione di progetti individuali per le persone disabili (art.14), prestazioni di aiuto e sostegno domiciliare, anche con benefici di carattere economico (art. 16).

Tuttavia, sebbene elenchi (art. 22) una serie di interventi che sono da considerarsi livelli essenziali di assistenza, la legge non dà indicazioni su come debbano essere implementati, non introduce garanzie in tema di esigibilità dei diritti ma, di nuovo, vincola la definizione dei livelli alle risorse economiche disponibili.

In questo ultimo decennio la normativa italiana sulla disabilità si è arricchita di nuove disposizioni che tendono a promuovere azioni in vari ambiti di vita¹⁰; solo per citare le principali:

¹⁰ Per una panoramica completa cfr. Osservatorio Nazionale sulla condizione delle persone con disabilità: <http://www.osservatoriodisabilita.it/> (ultimo accesso giugno 2016).

- “Norme per la promozione della pratica dello sport da parte delle persone disabili” (L. 189/2003);
- “Disposizioni per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici” (L. 4/2004);
- “Misure per la tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazioni” (L. 67/2006);
- “Nuove norme in materia di disturbi specifici di apprendimento in ambito scolastico” (L. 170/2010);
- “Adozione del programma di azione biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità” (D.P.R. 4 ottobre 2013).

ALCUNI DATI SULLA DISABILITÀ IN ITALIA E SULLA SPESA IN PROTEZIONE SOCIALE

La fonte statistica principale sulla disabilità in Italia è costituita dall'indagine campionaria Istat su “Condizioni di salute e ricorso ai servizi sanitari”. L'indagine, svolta presso 22.000 famiglie, rileva informazioni su stato di salute, ricorso ai principali servizi sanitari, condizioni di rischio per la salute e i comportamenti di prevenzione. L'ultimo approfondimento sull'inclusione sociale delle persone con limitazioni funzionali, invalidità o cronicità gravi nei contesti di vita (scuola, lavoro, mobilità, rete di relazioni ecc.) è stato condotto nel periodo 2012-2013, (la precedente indagine risale al 2004-2005). Ulteriori informazioni possono essere recuperate attraverso le indagini sui Presidi residenziali socio-assistenziali, realizzate da vari anni (l'ultima è del 2012)¹¹. Nel 2013 l'Istat (2015) ha stimato in 13.177.000 le persone dai 15 anni in su con limitazioni funzionali gravi o lievi, patologie croniche gravi o invalidità permanenti; di questi, 5.000.000 circa sono nella fascia 15-64 anni ma solo il 47% risulta occupato (rispetto al 55,1% nella popolazione generale).

Le persone con disabilità¹² dai 15 anni in su sono stimate in 3.100.000, di queste circa 550.000 nella fascia 15-64enni di cui soltanto il 20% occupate. Permane lo svantaggio delle donne che sono il 66,4% della popolazione con disabilità.

¹¹ Recentemente l'Istat ha rilasciato i metadati dell'ultima rilevazione. I dati delle varie rilevazioni possono essere consultati sul sito *Disabilità in Cifre* del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

¹² Ovvero con limitazioni funzionali gravi in almeno una delle seguenti dimensioni: movimento, funzioni quotidiane, comunicazione (vista, udito o parola).

Per quanto riguarda la distribuzione territoriale, l'indagine Istat ha rilevato che le regioni dove il tasso di prevalenza di persone disabili è più elevato sono quelle del sud (6,8% nel 2013) e quelle insulari (6,4%); il tasso è decisamente inferiore nelle regioni del Nord Italia (4,6%).

I dati del 2013 confermano poi la persistenza (pur con qualche miglioramento rispetto alla rilevazione del 2005) di un livello medio di istruzione delle persone disabili decisamente inferiore alle persone senza disabilità. Oltre il 20% delle persone disabili non ha titolo di studio (tra le persone non disabili la percentuale è dieci volte inferiore) e solo il 14% possiede almeno il diploma di scuola secondaria di II grado (più della metà delle persone non disabili invece lo consegue).

Anche il livello di istruzione delle persone con disabilità dai 15 anni in su presenta un'ampia variabilità sul territorio nazionale. Per fare solo un esempio, le percentuali di persone senza titolo di studio nel Sud sono più del triplo rispetto al Nord-ovest (34 % vs. 9,7 %).

Il rischio di esclusione sociale per le persone disabili è elevato. In primo luogo possono avere restrizioni nella mobilità a causa dei problemi di salute. Sempre facendo riferimento alla fascia 15-64 anni e alle sole persone con limitazioni funzionali gravi, secondo i dati Istat rilevati nel 2013, circa il 38% delle persone disabili tra i 15 e i 64 anni riferisce di non essere completamente autonomo in quanto ha difficoltà a uscire di casa, il 49% ha difficoltà di movimento, il 60% riscontra limitazioni forti in generale nelle attività di vita quotidiana. Il 50% dichiara che le risorse economiche di cui dispone sono scarse o insufficienti, percentuale significativamente più alta rispetto al 39% della popolazione residente in Italia che denuncia una condizione economica svantaggiata. Inoltre il 37% delle persone disabili riferisce di avere restrizioni nello studio legate a problemi di salute.

Venendo al nostro focus, il mondo del lavoro, nel 2013 era occupato solo il 20% delle persone con disabilità 15-64enni, contro il 47% tra chi aveva limitazioni funzionali lievi e il 55% della popolazione 15-64enne totale; il 12% era in cerca di occupazione (7 punti percentuali in più rispetto al 2005), il 32% era definito inabile al lavoro (meno 13 punti percentuali rispetto al 2005); la restante parte era di condizione pensionata/o, casalinga/o altro.

Il 16,6% delle persone di 15-64 anni con limitazioni funzionali, invalidità o cronicità gravi dichiarava di avere difficoltà a svolgere il tipo di lavoro che vorrebbe fare a

causa di problemi di salute. La quota saliva ad oltre la metà tra le persone con disabilità (53,1%).

Dietro a questi dati aggregati vi è una notevole variabilità tra i diversi tipi di disabilità: ad esempio, risultano decisamente meno occupate le persone con difficoltà nel movimento rispetto a chi ha una minorazione di tipo uditivo oppure di tipo visivo.

L'Istat effettua poi un monitoraggio dei servizi per l'impiego (centri o agenzie) con l'obiettivo di rilevare, l'attivazione di tutti gli uffici interessati per il collocamento mirato previsto dalla L. 68/1999. Stando ai dati pubblicati nel 2009, l'attivazione è cresciuta nel biennio 2002-2004: se nel 2002 erano circa 6 servizi per l'impiego su 10 ad occuparsi di collocamento mirato, nel 2004 erano già saliti a 8 su 10. L'analisi fa emergere un forte divario territoriale iniziale. Infatti nel 2002 in quasi il 60% dei servizi per l'impiego delle regioni del Sud non erano state prese iniziative per il collocamento mirato, mentre nelle regioni del Nord-est solo il 14% era deficitario in tal senso. Tale divario è stato colmato nel biennio successivo: la percentuale dei servizi non attivanti nelle regioni del Sud si è abbassata di quasi 35 punti percentuali nel 2004. Il risultato migliore si è avuto per le regioni del Centro, con un'attivazione che passa dal 77,9% nel 2002 a circa il 100% nel 2004.

Nonostante il numero crescente di persone iscritte al collocamento mirato disponibili a lavorare (secondo gli ultimi dati Istat disponibili le persone iscritte nel 2005 al collocamento mirato erano 640.000, quasi 90.000 unità in più rispetto a 2002), la corrispondenza tra domanda e offerta di lavoro (in particolare le quote riservate) risulta buona solo in alcune ripartizioni territoriali. Nel 2004, ad esempio, nel Nord-ovest risultavano iscritte al collocamento mirato 68.767 persone e il numero di posti offerti già solo dalle aziende con oltre 50 dipendenti copriva la quasi totalità della domanda con 68.055 posti disponibili come quota di riserva. Nelle regioni del Centro e del Sud-Isole si nota invece una forte sproporzione tra gli iscritti al collocamento (rispettivamente 107.634 e 345.668) ed i posti di riserva delle aziende con più di 50 dipendenti (rispettivamente 19.521 e 12.230).

I dati più recenti sul collocamento mirato rilasciati dal Ministero per il Lavoro e le Politiche sociali (tab. 1) segnalano contrazioni preoccupanti delle quote di riserva sia nella imprese private soggette a obbligo sia nel settore pubblico, in particolare nel Centro Italia.

Tab. 1 Dati sul collocamento mirato: 2012-13

anno	Quota di riserva nelle imprese private soggette a obbligo (art.3 L.68/99)	Posti scoperti imprese private	Quota di riserva datori di lavoro pubblici soggetti a obbligo (art.3 L.68/99)	Posti scoperti pubblico	PCD iscritte agli elenchi unici provinciali del collocamento obbligatorio
	N-O: 61.477	21.057	N-O: 15.218	4.655	N-O: 99.469
	N-E: 51.230	13.092	N-E: 14.506	4.956	N-E: 53.842
2012	Centro: 22.510	3.291	Centro: 8.434	859	Centro: 152.467
	Sud+Isole: 23.078	3.864	Sud+Isole: 38.612	2.879	Sud+Isole: 422.548
	Totale: 158.295	41.304	Totale: 76.770	13.349	Totale: 728.326
	N-O: 49.187	13.614	N-O: 15.102	5.442	N-O: 85.384
	N-E: 32.591	7.890	N-E: 19.213	5.403	N-E: 72.215
2013	Centro: 9.335	2.284	Centro: 5.221	1.614	Centro: 164.982
	Sud+Isole: 26.023	2.951	Sud+Isole: 28.821	1.799	Sud+Isole: 354.194
	Totale: 117.136	26.739	Totale: 68.357	14.258	Totale: 676.775

Fonte: (Elaborazione Isfol su dati Ministero Lavoro e Politiche Sociali, 2014)

Meno della metà degli iscritti al collocamento è disposta a lavorare; anche tenendo conto di ciò, i dati mostrano (soprattutto al centro e al sud) un drastico peggioramento negli ultimi anni dello squilibrio tra numero di posti riservati e persone con disabilità in cerca di lavoro. Se si guardano in particolare gli avviamenti al lavoro¹³ il trend che emerge è negativo. Risultano nel 2013 18.295 avviamenti lavorativi. Erano 22.360 nel 2010 e 30.865 nel 2005.

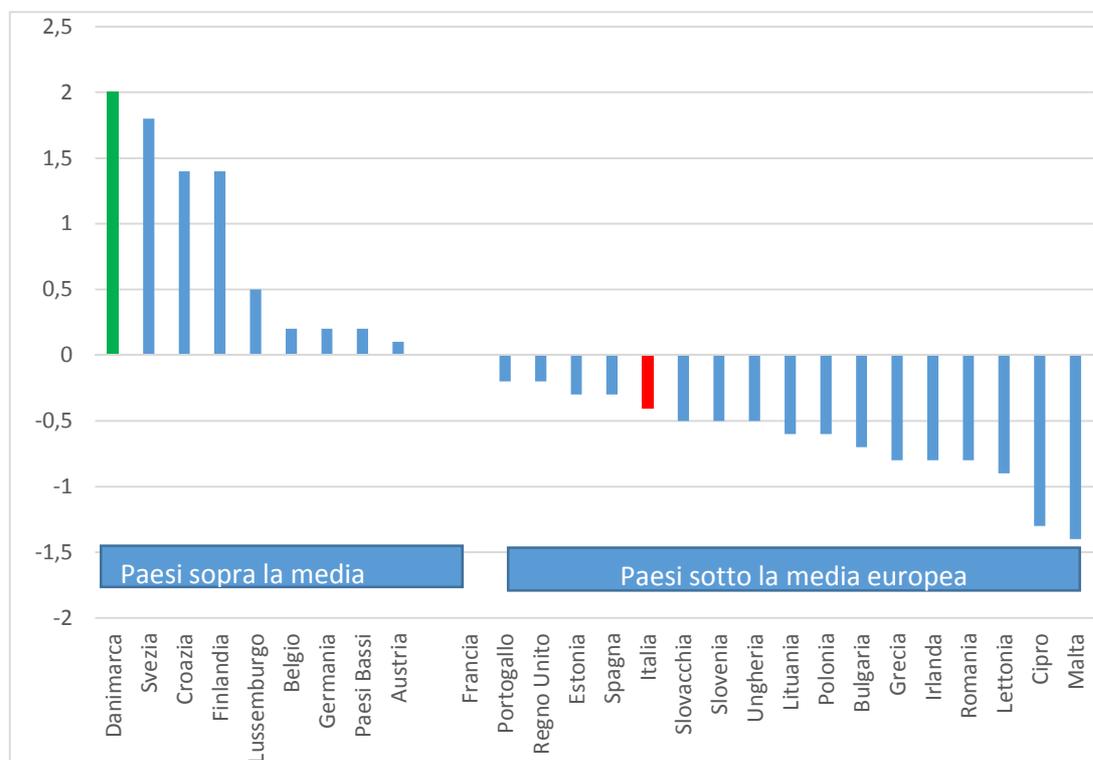
Altri dati disegnano un quadro preoccupante per quanto riguarda la realizzazione delle pari opportunità per le persone disabili. Innanzitutto si evidenzia un forte gender gap nell'occupazione (Ballocchi, 2015: 126), superiore a quello che si riscontra a livello generale di popolazione: nella rilevazione Istat del 2004-2005 i dati segnalano una percentuale occupazionale dei maschi doppia rispetto a quella femminile (23,5% di uomini disabili vs 11,9% di donne in età lavorativa). In secondo luogo, quasi la metà degli occupati si trova alla prima esperienza lavorativa, percentuale che diminuisce al crescere dell'età come è ovvio, ma non molto: ben il 43,5% dei 45-65 anni svolge la sua prima attività lavorativa. Infine, secondo una caratteristica tipica del mercato del lavoro italiano (Reyneri, 2011), anche per chi è disabile, l'aiuto di parenti e amici conta nella ricerca del lavoro più dei canali formali. A conferma di ciò circa il 31% degli occupati dichiara di aver trovato l'attuale lavoro grazie alla propria rete sociale, mentre il ricorso a strumenti e servizi specifici riguarda rispettivamente il

¹³ Si possono trovare informazioni dettagliate nella *Relazione sullo stato di attuazione della legge recante norme per il diritto al lavoro dei disabili* (Anni 2012 e 2013), Camera dei Deputati, presentata dal ministro Poletti.

20% degli occupati che ha trovato lavoro partecipando ad un concorso pubblico, il 17% per il ricorso ai centri pubblici per l'impiego ed il 16% che dichiara di aver risposto ad un annuncio di lavoro o di aver inviato il proprio curriculum (Istat, 2010: 110).

Diamo ora un rapido sguardo alla spesa in protezione sociale, anche in confronto con altri paesi europei. Secondo i dati Eurostat, l'Italia nel 2012 ha destinato a tale spesa il 29% del Pil, collocandosi al settimo posto tra i paesi EU28 e al di sopra della media europea (28,3%). Tuttavia, se scomponiamo la spesa nei vari settori d'intervento, il nostro Paese risulta tra i meno generosi per quello della disabilità con l'1,7% del PIL (cfr. fig.1).

Fig. 1 – Protezione sociale per la disabilità nei vari Paesi Europei (% sul PIL)



Tra il 2004 e il 2012 nel nostro Paese la spesa per disabilità è cresciuta da 21,2 miliardi di euro a 26,2 miliardi di euro, con un incremento in termini reali superiore al 20%, ma la spesa pro-capite italiana (430,07 euro) è considerevolmente più bassa

rispetto a quelle della Francia (595,32) e della Germania (742,92), e soprattutto dell'area scandinava (in Svezia è pari a 1.220,30)¹⁴.

Come si vede dallo stesso grafico, è la Danimarca il paese europeo più generoso in termini di allocazione della spesa nel settore. In questo paese, la politica in materia di disabilità¹⁵ traduce il principio di parità di trattamento dei disabili nell'ambito della società con una normativa mediante misure ordinarie.

Tra gli organi preposti alla vigilanza, vi sono il Consiglio nazionale sulla disabilità e il Centro per la parità delle opportunità dei disabili che garantiscono servizi pubblici efficaci e un trattamento equo dei disabili in tutti gli aspetti della vita sociale. Un criterio fondamentale che regola gli interventi in questo ambito è quello secondo cui tutti i settori pubblici devono essere coinvolti e assumere la propria parte di responsabilità affinché si possa raggiungere la pari opportunità e una piena partecipazione nella vita di una comunità. In questa logica la politica per la disabilità non può essere ricondotta al solo ambito sanitario o socioassistenziale ma deve includere azioni attivate da tutti gli operatori dei settori che hanno a che fare con l'accessibilità nel suo senso più ampio: dai trasporti alla costruzione e ristrutturazione abitativa, dalla vendita al dettaglio alle tecnologie dell'informazione. Tutte le misure di compensazione, vale a dire gli interventi tesi a garantire pari opportunità alle persone con disabilità, sono gratuite e ciò indipendentemente dal reddito o dal patrimonio della persona e della sua famiglia. La fiscalità generale copre integralmente le spese connesse senza richiedere, come succede in Italia, una "compartecipazione dell'assistito" o della sua famiglia. A questo si aggiunge anche il rimborso di tutti i costi extra che la persona disabile deve sostenere in ragione della propria disabilità, laddove non vengano forniti servizi individualizzati.

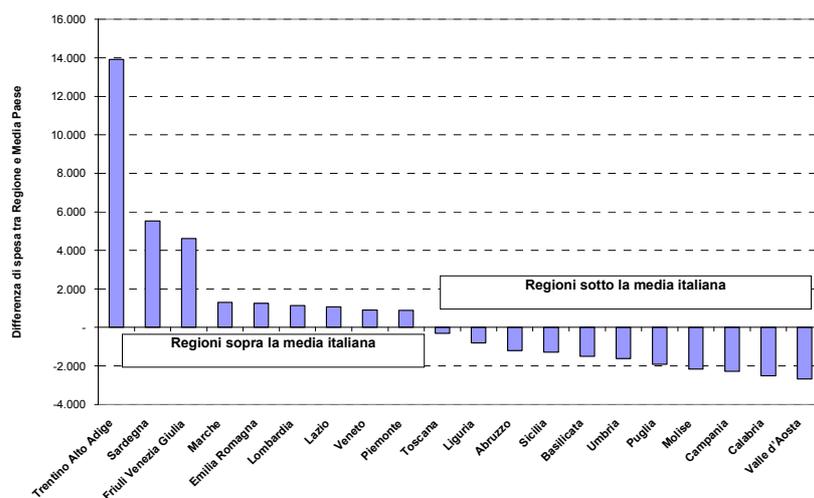
Se ci concentriamo poi esclusivamente sull'Italia e guardiamo ai dati Istat *dell'Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni singoli e associati. Anno 2012* (rilasciati nel 2015), alla disabilità viene destinato il 24,3% della spesa sociale comunale, pari a 1.694.995.506 euro, in crescita del 4,0% rispetto al 2011 (1.630.043.404 euro), per un valore di 2.990 euro per abitante con disabilità (erano 2.886 euro nel 2011). Tra le diverse ripartizioni geografiche, sono il Centro e il Sud a evidenziare la più bassa percentuale di spesa rivolta alle persone con

¹⁴ Il nostro paese presenta peraltro una forte disparità di carattere territoriale nelle politiche a favore dell'integrazione delle persone disabili nonché una logica ancora in gran parte familistica e improntata alla categorizzazione.

¹⁵ Fonte: sito del Centro per le Pari Opportunità per le Persone Disabili (<http://www.clh.dk/>).

disabilità sul totale della spesa sociale della ripartizione (entrambe con un valore intorno al 21,5%). E sono le Regioni del Sud a dichiarare la più bassa spesa per persona con disabilità (880 euro), evidenziando una significativa distanza rispetto alle altre ripartizioni geografiche (dai 5.302 euro del Nord-Est ai 3.282 euro delle Isole) con l'unica eccezione della Valle d'Aosta.

Fig. 2 Spesa per interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati per l'area disabili per regione - Anno 2012 (valori pro-capite)



Fonte: dell'Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni singoli e associati. Anno 2012

Le differenze territoriali si percepiscono anche rispetto alle categorie di prestazioni erogate e ai diversi livelli di presa in carico. Tre sono le voci principali attorno alle quali si articola la spesa sociale per la disabilità: la più corposa è quella inerente gli interventi e servizi¹⁶ a cui viene allocato oltre il 52% della spesa (quasi 900 milioni di euro), seguono poi i Trasferimenti monetari¹⁷ (25%) e la spesa per strutture e residenze (23%).

All'interno del primo ambito (interventi e servizi), il 41% della spesa è assorbito dal sostegno socio-educativo scolastico, mentre al sostegno all'inserimento lavorativo va

¹⁶ Si tratta di un ambito di spesa molto eterogeneo in cui confluiscono i costi per attività di servizio sociale professionale, per l'integrazione delle persone disabili, gli interventi e i servizi educativo-assistenziali e per l'inserimento lavorativo dei disabili, l'assistenza domiciliare.

¹⁷ Rientrano in questa voce: Buoni spesa o buoni pasto, la retta per centri diurni, la retta per altre prestazioni semi-residenziali e vari tipi di contributi economici (per servizi alla persona, per cure o prestazioni sanitarie, per l'inserimento lavorativo, per servizio trasporto, prestiti d'onore, per alloggio, ad integrazione del reddito familiare, per affido familiare, generici ad associazioni sociali).

l'1,3%¹⁸. All'interno del comparto di spesa inerente i trasferimenti monetari il 35% è assorbito dal costo delle rette per le prestazioni residenziali e il 20% dalle rette per i centri diurni¹⁹. Infine nel terzo ambito (strutture) il 62% è allocato alle spese per strutture a ciclo diurno o semi-residenziale.

Concentrandoci su alcune categorie di prestazioni (tab. 2), a livello nazionale la spesa comunale per l'assistenza domiciliare rivolta alle persone con disabilità continua a essere inferiore a quella destinata alle strutture residenziali.

Tuttavia, se si considerano i dati disaggregati per ripartizione geografica, emergono modelli di intervento significativamente diversi: al Nord la spesa comunale in residenzialità risulta molto più elevata di quella per gli interventi domiciliari; al Centro, al Sud e nelle Isole si registra una distribuzione diametralmente opposta, a vantaggio della domiciliarità.

Tab. 2 - L'assistenza domiciliare: spesa dei comuni singoli e associati per tipo di prestazione, per regione e per ripartizione geografica - Anno 2012 (valori percentuali)

	Assistenza domiciliare socio-assistenziale	Assistenza domiciliare Integrata con servizi sanitari	Servizi di prossimità (buon vicinato)	Telesoccorso e teleassistenza	Voucher, assegno di cura, buono socio-sanitario	Distribuzione pasti e/o lavanderia a domicilio	Altro	Totale
Nord-ovest	57,7	6,2	2,7	1,0	25,0	6,2	1,2	100,0
Nord-est	54,9	14,6	0,1	0,5	21,0	7,4	1,5	100,0
Centro	72,1	13,0	0,3	2,6	6,7	2,6	2,7	100,0
Sud	64,1	17,7	0,0	1,8	10,3	2,1	4,0	100,0
Isole	66,6	3,7	0,0	0,3	17,0	0,5	11,9	100,0
ITALIA	62,6	10,7	0,8	1,2	16,7	4,1	3,9	100,0

Fonte: ISTAT, 2015, *Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni singoli e associati*

Significative differenze territoriali si possono individuare anche in termini di livelli di spesa in carico delle persone con disabilità. L'Istat elabora tale indicatore tenendo in considerazione alcuni tipi di prestazioni domiciliari: l'assistenza domiciliare socio-assistenziale, l'ADI (assistenza domiciliare integrata con i servizi sanitari) e i voucher, assegni di cura e buoni socio-sanitari.

Come si può vedere sempre dalla tab.2, l'intervento fondato sull'assistenza domiciliare socio-assistenziale (prevalente in tutte le macroaree) è decisamente

¹⁸ Le percentuali sono calcolate facendo riferimento alla spesa destinata alla voce "interventi e servizi". Se si considera l'intero finanziamento previsto per il sostegno alla disabilità (oltre un miliardo e mezzo di euro) la voce inerente il sostegno scolastico assorbe il 21% della spesa, quella relativa all'inserimento lavorativo lo 0,7%.

¹⁹ Si tratta rispettivamente del 8% e del 5% della spesa totale.

diffuso nel Centro, nelle Isole e nel Sud Italia. L'utilizzo di voucher, assegni di cura, buoni socio-sanitari, la distribuzione pasti e/o il servizio lavanderia sono più utilizzati al Nord.

IL MUTAMENTO NELLE DEFINIZIONI INTERNAZIONALMENTE DIFFUSE DELLA DISABILITÀ

Nel corso del tempo, e soprattutto degli ultimi decenni, sono stati sviluppati numerosi approcci per definire e interpretare la disabilità. Ad oggi, quello internazionalmente più diffuso è l'approccio bio-psico-sociale posto alla base dell'International Classification of Functioning, Disability and Health (I.C.F.), elaborato dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (O.M.S.) nel 2001. Tale modello classificatorio, oltre ad essere adottato nella maggior parte dei Paesi del mondo, è espressamente sostenuto dai movimenti per il riconoscimento dei diritti delle persone con disabilità.

L'approccio bio-psico-sociale, a cui si ispira l'I.C.F., considera la disabilità come la necessità di compiere le attività della vita quotidiana in modo diverso, inquadrandola come la combinazione di molteplici fattori concorrenti (compresi quelli ambientali) e "sganciandola" da una mera identificazione della stessa con la malattia (Bickensack et al., 1999). La situazione di disabilità è interpretata come risultato della combinazione di molteplici dimensioni che s'influenzano reciprocamente; le principali sono:

- 1) condizioni di salute (menomazioni o malattia);
- 2) funzionamento e disabilità: fanno riferimento a una prima "macrosezione" chiamata "corpo", suddivisa a sua volta in due sezioni, "funzioni" e "strutture corporee", ed ulteriori due sezioni, le attività e la partecipazione. Tutte queste sezioni risultano poi suddivise in domini, raggruppati in elenchi;
- 3) fattori contestuali, dove si distinguono i fattori ambientali e personali. I fattori ambientali fanno riferimento alle caratteristiche dell'ambiente fisico, sociale ed agli atteggiamenti presenti nelle situazioni reali in cui la persona vive e conduce le sue esperienze, che possono avere una influenza positiva o negativa a livello di funzioni e strutture corporee, attività e partecipazione, a seconda che agiscano come facilitatore o barriera. Sono distinti i fattori ambientali individuali (che riguardano l'ambiente più vicino alla persona) e sociali (che riguardano l'ambiente più generale;

includono per esempio atteggiamenti della società, ideologie, servizi, sistemi e politiche del lavoro, sanitarie, dell'istruzione e della formazione, ecc.). Per quanto invece concerne i fattori personali, nel modello classificatorio attuale non sono previste apposite codifiche, essendone invece previsto un mero richiamo a livello di schema complessivo.

Dall'interazione delle varie dimensioni riconducibili a quelle qui elencate, viene definita, in capo a ciascun singolo individuo, l'area corrispondente del funzionamento e/o della disabilità soggettivi. A tal riguardo, si puntualizza che il funzionamento indica gli aspetti positivi dell'interazione tra un individuo (con una condizione di salute) e i fattori contestuali (ambientali e personali), mentre la disabilità indica gli aspetti negativi di tale interazione.

Un aspetto di fondamentale importanza concettuale espresso dalla classificazione in analisi è che la disabilità e il funzionamento sono le due facce della stessa medaglia, indicatori di sintesi della situazione soggettiva di vita, che delineano l'esito dell'interazione tra le condizioni di salute dell'individuo (punto 1) e dei fattori contestuali, personali e ambientali (punto 2). L'ICF considera quindi "l'ambiente" in cui la persona vive, cresce e si sviluppa come un elemento di analisi imprescindibile ai fini della determinazione delle condizioni soggettive di salute e della situazione particolare di disabilità e fornisce indicazioni utili alla diagnosi dei bisogni e all'identificazione dei cambiamenti da apportare all'ambiente al fine di ampliare le possibilità di fare del soggetto.

Alla luce di ciò, emerge chiaramente come l'I.C.F. intenda promuovere un approccio interattivo, tale per cui sia possibile ipotizzare interconnessioni e collegamenti multipli tra le diverse componenti relative a condizioni di salute, funzionamenti e disabilità, condizioni contestuali di salute e tra queste e le componenti correlate alla salute.

Il concetto di disabilità offerta dall'approccio bio-psico-sociale segna un cambiamento di prospettiva profondo rispetto ai precedenti framework di riferimento per la definizione della disabilità, in particolare rispetto all'approccio individuale o medico (Ballochi, 2015: 27 e ss.). Inizialmente introdotto con l'International Classification of Diseases (I.C.D.) dell'O.M.S. e successivamente esplicitato nell'International Classification of Impairments, Disabilities and Handicaps (I.C.I.D.H.) della medesima Organizzazione, tale approccio considera la disabilità come una qualità soggettiva, una caratteristica intrinseca dell'individuo, un fattore biologico di menomazione che ne riduce la qualità di vita e la partecipazione sociale. In altri termini non contempla

che le strutture sociali e il contesto in cui la persona vive possano influenzare la situazione specifica di disabilità.

L'approccio bio-psico-sociale propone una definizione di disabilità che differisce anche da quella dell'approccio sociale. Questo, sostenuto per decenni dai movimenti per il riconoscimento dei diritti connessi alla condizione di disabilità, considera la stessa come una situazione di svantaggio vissuta da soggetti con impedimenti psico-fisici, non già in virtù di loro limitazioni intrinseche, ma a causa di strutture sociali caratterizzate da barriere e culture che rendono disabili, e impediscono a una persona che presenta una menomazione di raggiungere un livello di funzionamento paragonabile a quello di soggetti privi di quella menomazione. La disabilità è vista come un costrutto culturale, una condizione di oppressione sociale. Tuttavia, è anche qui riconosciuta in relazione ad una deviazione/distanza rispetto a una norma di performance legata, a sua volta, a uno standard di funzionamento fisico e mentale generalmente accettato e considerato normale. L'approccio bio-psico-sociale, al contrario, considera la disabilità come una condizione ordinaria della vita di tutti gli esseri umani o meglio assume che la "normalità" non sia nella realtà esperibile da alcun individuo, in quanto ciascuno, nel bene e nel male, presenta specifiche caratteristiche (ivi ricompresi i fattori ambientali di riferimento) e, perciò, può potenzialmente trovarsi in una condizione di disabilità. Quest'ultima inoltre non è considerata come nei due precedenti approcci (medico e sociale) quale stato discreto e statico, bensì come un continuum sempre mutevole.

La concezione e la definizione di disabilità offerti dall'I.C.F. (e dal sottostante approccio bio-psico-sociale), a ben guardare, sono evocati nella Convenzione sui Diritti delle Persone con Disabilità redatta dall'Organizzazione delle Nazioni Unite e adottata nel corso della 61ma sessione dell'Assemblea Generale dell'O.N.U. il 13 dicembre 2006. La Convenzione è stata ratificata da oltre 150 Paesi nel mondo, tra cui l'Italia con la Legge 3 marzo 2009, n.18; anche L'Unione Europea ha provveduto alla ratifica²⁰, con ciò determinando la piena inclusione nell'ordinamento giuridico comunitario delle disposizioni contenute nella stessa²¹.

Il fine ultimo della Convenzione è modificare la rappresentazione diffusa delle persone disabili e di far cambiare l'atteggiamento generale nei loro confronti. A tal

²⁰ Decisione 2010/48/CE del Consiglio, del 26 novembre 2009.

²¹ Sentenze della Corte di Giustizia dell'U.E. dell'11.4.2013 – Cause riunite C-335/11 e C-337/11.

fine, la Convenzione considera la differenza di condizione psico-fisica come una tra le molteplici dimensioni della diversità umana e ne promuove il riconoscimento e il rispetto. Stabilisce inoltre che la disabilità è un concetto in evoluzione e che va intesa come un ostacolo alla piena ed effettiva partecipazione sociale dei soggetti su base di uguaglianza con altri, che risulta da una “interazione problematica”, una incongruenza si potrebbe meglio dire, tra le caratteristiche psico-fisiche e mentali del soggetto e le modalità con cui la società organizza l’accesso e il godimento di beni, servizi, risorse e diritti²².

In chiusura di paragrafo, va detto che l’I.C.F., anche se è lo standard internazionale, non è immune da critiche. Senza entrare troppo nei dettagli tecnici, esso risulta essere uno strumento macchinoso e non sempre di facile applicazione, in particolare per la difficoltà oggettiva di assegnare ai fattori ambientali, quali quelli costituenti il lavoro organizzato, una codifica numerica circa la loro disposizione a facilitare piuttosto che inibire le capacità potenziali del soggetto, in assenza di indicazioni puntuali di criteri di analisi. Il modello classificatorio e l’approccio che ne è alla base sono stati inoltre criticati per la tendenza a sottostimare l’importanza dell’aspetto relativo alla libertà di scelta attuabile dai singoli soggetti, principio che tra l’altro è stato esplicitamente sancito nella Convenzione dell’ONU del 2006 (art. 3 – Principi generali, let. a). Tale questione sarà approfondita nel paragrafo 7.

In conclusione, ci preme sottolineare che nonostante le difficoltà applicative della metodologia I.C.F. e alcuni limiti dell’approccio bio-psico-sociale, la loro concreta applicazione permette di imprimere un cambiamento profondo nella prassi operativa e nelle logiche di programmazione degli interventi per l’integrazione e inclusione sociale dei soggetti. Il passaggio a una considerazione della disabilità come condizione universale dell’esistenza umana, ma variabile in relazione al contesto di azione del soggetto, porta a spostare l’attenzione e a rendere oggetto di analisi, valutazione e intervento il contesto piuttosto che il soggetto e di coinvolgere e far dialogare ai fini dell’accertamento delle condizioni di disabilità nel caso singolo un insieme eterogeneo di professionalità.

Tale punto di vista si ritrova nel principio di accomodamento ragionevole sancito dall’ONU nella citata Convenzione e, prima ancora, nell’ordinamento giuridico europeo comunitario volto a garantire pari opportunità e piena ed effettiva

²² Cfr. Preambolo, punti e) e v); artt. 1 p., 2, e 9, p. 1.

partecipazione e inclusione dei soggetti con disabilità nei vari ambiti della vita sociale, e nel lavoro organizzato in particolare. Il medesimo principio è oggi accolto anche nella normativa italiana in materia di inserimento lavorativo dei soggetti con disabilità. Si tratta, tuttavia, di un accoglimento formale e non sostanziale. Quest'ultimo, come abbiamo evidenziato, richiede un mutamento nel modo di concepire la disabilità che di fatto chiama in causa un cambiamento nel modo di pensare all'organizzazione del lavoro, che la normativa domestica sul tema, come mostreremo, non ha ancora oggi avviato.

LA NORMATIVA DOMESTICA IN TEMA DI INSERIMENTO LAVORATIVO E IL RAPPORTO CON IL QUADRO NORMATIVO EUROPEO E INTERNAZIONALE. IL PRINCIPIO DI ACCOMODAMENTO RAGIONEVOLE.

La partecipazione delle persone con disabilità al lavoro organizzato è orientata in Italia dai principi di uguaglianza sostanziale e di diritto al lavoro, sanciti a partire dalla Costituzione della Repubblica italiana (artt. 1-4 in raccordo con l'art. 38 co. 3).

La Carta Costituzionale anticipa un orientamento culturale che sarà successivamente recepito in trattati e convenzioni internazionali. Si tratta dell'idea che le persone con disabilità non siano individui "speciali" da assistere, ma soggetti titolari del diritto/dovere universale di scegliere, decidere e progettare la propria vita lavorativa, secondo i propri bisogni, interessi e aspirazioni, e di esprimere al meglio le proprie potenzialità di acquisizione di competenze; che l'effettivo esercizio di tale diritto/dovere è garantito dalla rimozione delle condizioni ostacolanti e, correlativamente, dalla creazione di quelle abilitanti nelle singole situazioni concrete. Principi affini sono affermati anche nell'ordinamento giuridico dell'U.E. e nel diritto internazionale, in particolare nella direttiva europea 2000/78/CE sulla parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro e nella Convenzione dell'O.N.U. del 2006 ratificata dall'Italia e dall'Unione Europea nel 2009.

La Convenzione O.N.U., che è più vincolante per il nostro ordinamento, tra l'altro impegna gli Stati che l'hanno sottoscritta a garantire, anche attraverso interventi legislativi, che ai soggetti con disabilità siano forniti accomodamenti ragionevoli delle situazioni di lavoro; ciò al fine di assicurare loro condizioni di uguaglianza sostanziale nell'effettivo esercizio del diritto al lavoro.

Analoga previsione è contenuta nell'art. 5 della citata Direttiva 2000/78/CE che stabilisce, prima dunque della Convenzione O.N.U., l'obbligo per tutti i datore di

lavoro pubblici e privati di adottare accomodamenti ragionevoli²³ per garantire il rispetto del principio della parità di trattamento dei soggetti con disabilità. In caso di violazione di quest'ultimo principio, la direttiva prevede che l'onere della prova incomba sul datore di lavoro.

Secondo l'autorevole interpretazione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea²⁴, gli accomodamenti ragionevoli indicano le misure adottate per eliminare le barriere, di diversa natura, e per "sistemare" l'ambiente di lavoro al fine di assicurare ai soggetti con disabilità di accedere ad un lavoro, di svolgerlo, di avere una promozione e ricevere una formazione in condizioni di uguaglianza con altri lavoratori. Esse includono, ad esempio, l'adattamento dei locali, delle attrezzature e dei ritmi di lavoro, la ripartizione dei compiti, la formazione e l'inquadramento. Più in generale, comprendono ogni altra modifica identificata mediante l'analisi delle singole situazione concrete, con riguardo ai *diversi aspetti* dell'occupazione e delle condizioni di lavoro²⁵.

La direttiva comunitaria e la Convenzione O.N.U. riflettono un punto di vista analogo a quello espresso dall'O.M.S. con l'I.C.F., anche se a quest'ultimo non fanno esplicito riferimento.

Tornando all'Italia, La Direttiva 2000/78/CE è stata inizialmente recepita con il D. Lgs 216/2003. La Corte di Giustizia dell'U.E. ha poi condannato l'Italia, con la cit. sentenza C-312/11 del 2013, per incompleta e incorretta trasposizione della direttiva comunitaria nell'ordinamento giuridico nazionale.

Il Decreto lavoro n. 76/2013, poi convertito in L. 99/2013, ha apportato di conseguenza un'integrazione, imponendo ai datori di lavoro pubblici e privati l'obbligo di adottare accomodamenti ragionevoli nei luoghi di lavoro, come definiti dalla Convenzione O.N.U. L'attuale D. Lgs 216/2003 specifica, tuttavia, che i datori di lavoro pubblici devono ottemperare all'obbligo senza generare nuovi oneri per la finanza pubblica e nei limiti delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili, restringendo così l'ampiezza dei margini di manovra per l'identificazione di accomodamenti ragionevoli²⁶.

²³ Gli accomodamenti non devono cioè richiedere un onere finanziario sproporzionato. L'art. 5 precisa che "la soluzione non è sproporzionata allorché l'onere è compensato in modo sufficiente da misure esistenti nel quadro della politica dello Stato membro a favore dei soggetti con disabilità".

²⁴ Cfr. Corte di Giustizia dell'U.E., Sentenza dell'11 aprile 2013- Cause riunite C-335/11 e C-337/11.

²⁵ Cfr. Corte di Giustizia dell'U.E., Sentenza 11 aprile 2013 cit. e Sentenza 4 luglio 2013- Quarta sezione - Causa C-312/11.

²⁶ Cfr. *ivi* nota 23.

Vale inoltre la pena ricordare che il nostro ordinamento giuridico ha recepito tardivamente anche le norme della direttiva comunitaria che in caso di discriminazione riconoscono la legittimazione ad agire in giudizio anche alle organizzazioni sindacali, alle associazioni e organizzazioni rappresentative degli interessi dei soggetti con disabilità (previsione contenuta nell'attuale versione dell'art. 5 del D. Lgs 216/2003) e prevedono l'inversione dell'onere della prova. A quest'ultimo proposito, alcuni commentatori sottolineano che la norma europea è stata recepita in Italia in modo inadeguato, in quanto l'attuale disciplina nazionale sulla tutela giudiziaria contro le discriminazioni, contenuta nel D. Lgs. 150/2011, in realtà non impone che l'onere della prova sia a carico del datore di lavoro, ma lascia di fatto al giudice la discrezionalità di decidere in merito (La Macchia, 2013: 714).

Tornando all'obbligo di adottare accomodamenti ragionevoli sancito nel diritto europeo e internazionale, questo, come abbiamo visto, è stato solo *formalmente* accolto nell'ordinamento giuridico nazionale. Si tratta perciò di valutare se la vigente normativa domestica preveda misure e strumenti operativi capaci di garantirne *l'effettiva* attuazione.

A tal fine, concentriamo l'attenzione prioritariamente sulle disposizioni della L. 68/99, che è la normativa principale sull'argomento.

Essa costituisce il punto di arrivo del percorso avviato dal legislatore nazionale per superare l'impostazione della L. 482/68 e passare, anche attraverso la L. 104/92, ad un sistema che tenta di coniugare le esigenze di entrambe le parti (aziende e soggetti con disabilità).

In accordo col principio introdotto nella Legge quadro sull'handicap, la L. 68/99 tenta innanzitutto di superare l'approccio riduttivo della normativa previgente che collegava le chances di inserimento lavorativo e la capacità lavorativa in modo automatico alla menomazione psico-fisica del soggetto. Con ciò si riconosce che la disabilità non coincide con l'invalidità, e che due soggetti, a parità di categoria e percentuale di minorazione, potrebbero ricevere valutazioni diverse in ragione del differente profilo socio-lavorativo. Con successivo decreto²⁷, è stato quindi stabilito che le commissioni mediche integrate, di cui all'art. 4 della L.104/92²⁸, nel valutare le capacità residue si

²⁷ D.P.C.M. 13 gennaio 2000, "Atto di indirizzo e coordinamento in materia di collocamento obbligatorio dei disabili, a norma dell'art. 1, co. 4, della L. 12 marzo 1999, n. 68".

²⁸ Le commissioni delle A.S.L. formate da medici legali e del lavoro, integrate da un operatore sociale e da un medico specialista esperto nei casi da esaminare, e, a partire dal 1 gennaio 2010, da un medico dell'I.N.P.S.

basino non solo sulla diagnosi funzionale dello stato psico-fisico e sensoriale del soggetto, ma anche sul suo profilo familiare, formativo e lavorativo. Più precisamente, tali commissioni sono chiamate a valutare la capacità globale, attuale e potenziale, del soggetto, intesa come la “capacità di adattarsi alle più diverse circostanze”. In altri termini, ciò che non cambia rispetto alle prassi precedenti è l’oggetto dell’adeguamento: la persona, che è valutata, rispetto allo standard di funzionamento atteso da un soggetto “normodotato”, con una *check-list* che misura la capacità individuale “residua” di far fronte a disagi, sforzi, ritmi di lavoro e vari altri elementi costringenti, o persino nocivi, che possano essere presenti nella situazione di lavoro.

La L. 68/99 prevede inoltre che i datori di lavoro obbligati procedano ad adattare la propria organizzazione del lavoro, dove necessario, al fine dell’inserimento lavorativo dei soggetti con disabilità. Si tratta di un punto di discontinuità con la normativa previgente. La L. 482/68 nemmeno contemplava la possibilità di adattamenti al posto di lavoro e, contemporaneamente, prevedeva che le invalidità più gravi (già possedute o sopravvenute durante il rapporto) costituissero causa legittima (e sufficiente) di rifiuto all’assunzione e di licenziamento, in quanto fonti– di per sé – di rischio per la salute e incolumità dei colleghi di lavoro, o la sicurezza degli impianti. La L. 104/92, dal canto suo, contemplava tra le misure finalizzate all’inserimento lavorativo l’adattamento del posto di lavoro, ma non imponeva un obbligo in tal senso al datore di lavoro, subordinandone l’attuazione all’erogazione, a discrezione delle regioni, di incentivi, contributi e agevolazioni.

Tuttavia, proprio sull’obbligo di adattare l’organizzazione del lavoro la normativa domestica mostra tuttora importanti lacune.

La portata dell’innovazione introdotta con la legge sul “collocamento mirato” è infatti mortificata sul piano operativo dal fatto che il nostro ordinamento giuridico ancora non contiene alcuna regolamentazione, statale o regionale, che precisi agli organi a ciò preposti (i comitati tecnici istituiti presso i centri territoriali per l’impiego) come procedere nell’analisi dei posti e dell’ambiente di lavoro presso le aziende obbligate, al fine di individuare gli adattamenti da apportare.

Anche i più recenti interventi legislativi di modifica e integrazione delle norme sull’inserimento mirato (D. Lgs. 151/2015, art. 1) non fanno alcun chiaro riferimento all’adozione dell’I.C.F. o di altri strumenti di analisi, limitandosi a riaffermare il

principio dell'accomodamento ragionevole, peraltro limitandolo ai "posti di lavoro da assegnare alle persone con disabilità".

Su queste basi, la L. 68/99 contempla una serie di adattamenti organizzativi realizzabili nell'ambito dei progetti finalizzati al collocamento "mirato" dei soggetti con disabilità.

Essi includono innanzitutto l'individuazione di mansioni i cui *job requirements* (contenuto dei compiti, ordine di esecuzione e procedura di svolgimento, ritmo di esecuzione, capacità richieste) siano compatibili con le residue capacità lavorative e la qualifica del soggetto disabile. Per i soggetti con limitazioni psichiche e intellettive che comportano un'elevata riduzione della capacità lavorativa è prevista l'assegnazione ad attività a basso contenuto professionale, ossia a mansioni che possono essere prescritte dettagliatamente nel contenuto e nelle modalità di svolgimento. Adattamenti nell'assegnazione dei compiti, in particolare l'adibizione a mansioni equivalenti o inferiori, sono contemplati anche in relazione al reinserimento nel posto di lavoro di coloro che abbiano acquisito disabilità successivamente all'assunzione, a causa di infortunio o malattia, anche occorsi sul lavoro (L. 68/99, art. 1 co. 7, art. 4, co. 4). Lo stesso vale nel caso di sopravvenuta incompatibilità con la prosecuzione della prestazione lavorativa determinata da un aggravamento delle condizioni di salute del soggetto durante il rapporto di lavoro, o da significative variazioni nell'organizzazione del lavoro disposte dal datore. In quest'ultimo caso, la L. 68/99 (art. 10, co. 3) prevede che "il disabile ha diritto alla sospensione non retribuita del rapporto di lavoro fino a quando l'incompatibilità persista" e la possibilità per il lavoratore di essere impiegato durante tale periodo in un tirocinio formativo. Il rapporto di lavoro può essere risolto se anche attuando i "possibili adattamenti dell'organizzazione del lavoro", l'apposita commissione medica accerta la definitiva impossibilità di reinserire il soggetto in azienda. Successivamente²⁹, il legislatore ha stabilito che se nei casi citati (acquisizione o aggravamento delle condizioni di disabilità successivamente all'assunzione) il lavoratore è licenziato, senza che il datore abbia adottato i possibili adattamenti dell'organizzazione del lavoro, egli ha diritto al risarcimento del danno e alla reintegrazione nel posto di lavoro³⁰.

²⁹ D.Lgs 92/2012, art. 1, co. 42 e D.Lgs 23/2015, art. 2, co. 4 che ribadisce con modifiche marginali quanto già previsto dal primo.

³⁰ Secondo la dottrina (cfr. ad esempio Digennaro, 2015), il recepimento del principio di accomodamento ragionevole nell'ordinamento giuridico nazionale implica che anche nei casi in esame, così come nella fase di assunzione, l'obbligo gravante sul datore di lavoro non possa essere

Il legislatore considera poi i seguenti ulteriori possibili adattamenti, relativi a:

- i tempi di lavoro, attraverso permessi, congedi, e la possibilità di ricorso al part-time e di revoca del consenso precedentemente prestato alle clausole elastiche³¹;
- il luogo di lavoro, come l'eliminazione delle barriere architettoniche o il consentire lo svolgimento del lavoro a domicilio o del telelavoro;
- l'adozione di appositi strumenti di ausilio nello svolgimento dei compiti che, come quelli abilitanti il telelavoro, comportano un adattamento nel modo di svolgimento e nel contenuto dei compiti assegnati;
- le prestazioni di sostegno, consulenza e tutoraggio, erogate dai servizi regionali competenti, i centri di orientamento professionale, e le altre istituzioni previste dalla Legge quadro del 1992 (cooperative sociali, di lavoro, di servizi, centri di lavoro guidato, associazioni di volontariato ecc.), finalizzati a favorire l'adattamento al lavoro del soggetto con disabilità;
- il miglioramento delle relazioni interpersonali nei luoghi quotidiani di relazione e lavoro;
- la formazione, sia quella propedeutica all'assunzione sia quella svolta in permanenza del rapporto di lavoro che può realizzarsi anche mediante l'allontanamento del soggetto dai processi ordinari dell'azienda/ente che lo ha assunto e il suo coinvolgimento in tirocini svolti presso cooperative di tipo b) e imprese sociali, disabili liberi professionisti e datori di lavoro privati non obbligati, a cui le aziende private tenute all'assunzione si impegnano ad affidare commesse di lavoro³².

Più recentemente, il legislatore ha previsto l'adozione (non obbligatoria per le aziende private) del responsabile dell'inserimento lavorativo, a cui è affidato il

riduttivamente interpretato (come fa di solito la giurisprudenza) quale semplice dovere di individuare se nell'attuale organizzazione formale dell'azienda vi siano altre mansioni (equivalenti o inferiori) in cui il lavoratore può essere ricollocato. A questo fine, il datore sarebbe, invece, tenuto a disporre qualsiasi modifica aziendale, da intendersi in senso ampio, e quindi tale da includere potenzialmente il disegno e la struttura organizzativa complessivi e i metodi di produzione. Ci si può chiedere perché dottrina e giurisprudenza non convergano su questo punto. Da profani, pensiamo che ciò dipenda, tra l'altro, dal fatto che il ragionevole accomodamento è un principio generale e astratto, non immediatamente efficace. Una sua definizione operativa (oggetto, procedure di analisi, di intervento, di valutazione, soggetti coinvolti, controlli e sanzioni per le inadempienze) al momento manca nella normativa italiana. Decisivo in merito è il modo di intendere l'organizzazione del lavoro che limita la portata del principio di ragionevole accomodamento, a scapito della tutela del diritto della persona disabile all'inserimento lavorativo, e alla conservazione del posto di lavoro per chi è già occupato. Questo tema è sviluppato nel prosieguo.

³¹ Le norme relative a tali misure sono contenute principalmente nella L. 104/92, L. 53/2000, L. 119/2011 nel D.M. 278/2000 e nel D. Lgs 81/2015.

³² L. 68/99, art. 12, come modificato dalla L. 247/2007, art. 1 co. 37, let. a).

compito di predisporre progetti personalizzati di inserimento e di risolvere i problemi connessi alle condizioni di lavoro. La definizione precisa dei compiti e dei requisiti professionali di tale figura è tuttavia stata demandata a decreti ancora da emanare³³. Vale peraltro la pena ricordare che l'attuale normativa ha previsto un'alternativa al collocamento dei soggetti con disabilità entro i processi organizzativi delle aziende tenute all'obbligo, ovvero il loro inserimento in aziende satellite (cooperative e imprese sociali, datori di lavoro privati non obbligati, ecc.) a cui quelle obbligate si impegnano ad affidare commesse di lavoro³⁴.

In sintesi, le misure e gli strumenti operativi previsti dalla normativa domestica per promuovere l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità sono certo utili per favorirne l'accesso al mondo del lavoro, tuttavia risultano inadeguati a recepire sostanzialmente il principio di accomodamento ragionevole sancito dalla normativa europea e internazionale a cui quella domestica formalmente aderisce.

Il nostro ordinamento non ha ancora effettivamente previsto l'adozione di metodologie di valutazione della disabilità, quali ad esempio l'I.C.F., che consentano di analizzare effettivamente i gli aspetti dell'ambiente di lavoro che possono ostacolare oppure facilitare l'integrazione e l'inclusione lavorativa dei soggetti.

Inoltre, il legislatore considera solo gli adattamenti organizzativi che non mettono in discussione i metodi produttivi, il disegno e la struttura del processo organizzativo complessivo dell'azienda, come invece richiederebbe il principio di accomodamento ragionevole, né i rapporti dell'azienda obbligata con l'ambiente esterno.

Nella normativa in esame si riscontrano infatti due importanti lacune che determinano la scarsa portata inclusiva delle misure esplicitamente previste dal legislatore. Innanzitutto, il legislatore italiano non contempla quasi mai la possibilità che sia un network di organizzazioni, pubbliche e private, a essere responsabile, e quindi destinatario in solido di incentivi negativi e positivi da parte dello Stato, di specifici programmi finalizzati all'integrazione e inclusione delle persone disabili nei processi di lavoro organizzato³⁵. Con una parziale eccezione. La L. 68/99 delega ai centri

³³ D. Lgs 151/2015, art. 1, co. 1 let. e. Vedi anche L. 124/2015, art. 17, co. 1, let. z), che prevede l'istituzione di tale figura per le amministrazioni pubbliche con più di 200 dipendenti.

³⁴ Le norme relative a tali misure sono prevalentemente contenute nella L. 247/2007, art. 1, co. 37, let. b), che ha introdotto l'art. 12-bis nella L. 68/99; il D. Lgs 276/2003, art. 14; la L. 381/91, artt. 5 e 8.

³⁵ Studi empirici relativi a esperienze in altri paesi (Hjern, Porter, 1981, trad. it. 1988) evidenziano che l'attuazione di tali programmi è tanto più efficace e rispondente alle specifiche esigenze dei soggetti destinatari quanto più si basa sulla cooperazione e il coordinamento locale di molteplici organizzazioni pubbliche e private operanti nel quadro di una normativa che stabilisce obbligazioni e fornisce incentivi di varia natura.

territoriali per l'impiego la responsabilità di elaborare e attuare i programmi di inserimento lavorativo, attribuendo loro il compito di provvedervi in coordinamento e collaborazione con i servizi sociali, sanitari, educativi e formativi del territorio. Si tratta tuttavia di una delega debole, in una situazione di frammentazione di competenze, di scarsi incentivi o obblighi alla collaborazione, di carenza di legittimazione istituzionale (derivanti dalla mancanza di strumenti e poteri di controllo e di sanzione in capo ai centri territoriali per l'impiego sugli altri enti). Inoltre, il legislatore non impone al datore di lavoro o ai suoi rappresentanti l'obbligo di programmare un complesso di misure per l'integrazione e l'inclusione dei soggetti con disabilità che incidano sulle condizioni tecniche, produttive e organizzative complessive dell'azienda, come invece fa in materia di prevenzione dei rischi per la salute e la sicurezza delle persone al lavoro. Ne deriva che gli adattamenti organizzativi previsti dalla legge non riducono significativamente il rischio di marginalizzazione dei soggetti con disabilità e sono davvero minimi se confrontati con quelli richiesti a questi ultimi: adattarsi a compiti "poveri" e rigidamente definiti, a eventuali demansionamenti, a tempi di lavoro più brevi e quindi meno retribuiti e meno coinvolgenti, al lavoro da casa propria, con rischi di segregazione o di sovrapposizioni tra tempi di vita lavorativa e extra-lavorativa, all'allontanamento dai processi ordinari delle aziende obbligate mediante l'inserimento in situazioni di lavoro protette ma ghetizzanti.

Ciò esprime una specifica concezione del fenomeno organizzativo da parte del legislatore, che è alla base delle resistenze a dettare norme chiaramente antidiscriminatorie indebolendo così il complesso di valori condivisi dalle norme internazionali, europee e nazionali di rango costituzionale riguardanti il diritto al lavoro dei soggetti con disabilità. Tale concezione, che sarà approfondita nel paragrafo che segue, è tra l'altro all'origine del perdurante orientamento della giurisprudenza che continua a respingere l'ipotesi di condurre il datore di lavoro alla conclusione del contratto di lavoro per via coattiva. Se questa è inibita, in caso di rifiuto illegittimo all'assunzione, possono essere applicate al datore di lavoro solo le sanzioni amministrative previste dalla legge n. 68/1999 e la sanzione indiretta della esclusione dalle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici (La Macchia, 2013: 714). Ma tutto ciò mina alla radice l'effettività del diritto al lavoro delle persone con disabilità.

LA CONCEZIONE DI ORGANIZZAZIONE E LA CONCEZIONE DI DISABILITA' RICONTRABILE NELL'ATTUALE NORMATIVA ITALIANA

Come anticipato nel paragrafo precedente, il mancato recepimento effettivo del principio di accomodamento ragionevole nel nostro ordinamento giuridico trova un fondamentale ostacolo non solo nella mancanza nella normativa nazionale di una sua definizione operativa, ma, prima ancora, nel modo di intendere il rapporto tra individuo e organizzazione che questa esprime. Il riconoscimento di ciò che è modificabile dell'organizzazione, e per conseguenza la capacità o meno di perseguire l'effettiva valorizzazione delle persone coinvolte dal punto di vista morale, cognitivo, di integrazione e inclusione sociale, dipende infatti dal modo in cui è concepita l'organizzazione e la razionalità organizzativa.

Le varie teorie elaborate nel corso dello sviluppo del pensiero organizzativo non esprimono un'unica idea di razionalità³⁶, né un'unica maniera di intendere l'organizzazione³⁷. Una concezione è però egemone nell'elaborazione teorica in campo manageriale, così come nelle attuali prassi organizzative ("nel disegno delle realtà di lavoro, di fabbrica e di ufficio, produttivo e di servizi", Maggi, 2015: 7): quella che vede l'organizzazione come sistema predeterminato rispetto ai soggetti agenti, avente una propria razionalità economica oggettiva a cui gli individui devono adattarsi.

Tale concezione di organizzazione informa in modo prevalente anche la dottrina e la pratica giuslavorista, a seguito della profonda trasformazione culturale che queste hanno subito a partire dagli anni Ottanta (Salento, 2011: 191) ed è chiaramente espressa anche nella normativa italiana in materia di diritto al lavoro dei soggetti con disabilità, senza significativi mutamenti nel tempo.

Sul versante del concetto di disabilità, invece, la normativa palesa un significativo mutamento, segnatamente il passaggio da una concezione più di stampo oggettivista ad una di marca soggettivista. Entrambi gli aspetti sono approfonditi nelle sezioni che seguono.

³⁶ Sui diversi modi d'intendere la razionalità nelle scienze del governo e dell'amministrazione, si veda per esempio Allison (1971).

³⁷ Per una sistematica riflessione sui rapporti tra l'individuo e l'organizzazione alla luce delle diverse concezioni di organizzazione, si veda Maggi (1984/1990).

Nella concezione *system-centered* l'organizzazione è vista come sistema predeterminato rispetto allo svolgimento delle attività tecniche e ai soggetti che le presidiano. L'analisi, la progettazione e la valutazione oggettive assumono che la razionalità del sistema, come quella degli analisti organizzativi, sia oggettiva e a priori. Analisi e progettazione hanno come obiettivo la ricerca di risultati massimizzanti (*maximizing*); rendimento ed efficienza economica sono i criteri di valutazione principali, quando non esclusivi. Semplificando molto il discorso, in questa concezione (o meglio, nella sua variante più nota) l'organizzazione è vista come composta da due sottosistemi, quello tecnico e quello sociale. Il primo è inteso come dato e non modificabile, predeterminato dall'ambiente in cui opera l'organizzazione, cioè imposto dal progresso tecnologico e dalla competizione. Il secondo, costituito dalle persone e dalle loro relazioni, è disegnato in funzione del primo.

È la logica dell'adattamento del soggetto al sistema a cui la normativa italiana in materia di diritto al lavoro dei soggetti con disabilità ha sempre aderito, senza soluzione di continuità dal 1968 fino ai più recenti interventi legislativi. A testimonianza di ciò si consideri la perdurante rinuncia del legislatore a imporre al datore obblighi di analisi e progettazione riguardanti il lavoro nella sua interezza (relativi cioè anche alle condizioni tecniche e produttive complessive dell'azienda), con ciò postulando la datità del sistema tecnico e la non modificabilità, ai fini dell'inclusione lavorativa dei soggetti e un loro maggiore benessere, di aspetti quali la tecnologia e le fonti di approvvigionamento utilizzate, i prodotti e servizi offerti, che quindi sono considerati strumentali al solo fine dell'efficienza economica.

Ciò che palesano i cambiamenti normativi adottati, lungo il percorso che superando il sistema configurato con la L. 482/68 ha condotto dapprima alla L. 104/92 e successivamente alla L. 68/99, è un cambiamento di variante.

La logica centrata sul sistema postula infatti che l'adattamento del sistema sociale al sistema tecnico possa avvenire secondo due modalità, a seconda che l'organizzazione sia concepita secondo la variante meccanicista o organicista.

³⁸ Per l'esposizione, qui necessariamente sintetica, della concezione *system-centered* attingiamo, con integrazioni e adattamenti, a quanto è più estesamente trattato in Albano, Curzi, Fabbri, 2016² (*passim*). Rimandiamo a quel testo per approfondimenti e per le fonti bibliografiche su cui ci siamo basati per la nostra ricostruzione di alcuni fondamentali concetti di teoria organizzativa.

Nel primo caso, il sistema tecnico è relativamente poco complesso; ne deriva un sistema sociale perlopiù composto da “mansioni”, ossia attribuzioni stabili di compiti elementari in capo a determinati soggetti opportunamente selezionati, addestrati e incentivati alla loro esecuzione senza scostamenti apprezzabili. Secondo questa variante esiste un unico modo ottimo per adattare il sistema sociale alla migliore tecnologia disponibile ad ogni stadio del progresso tecnico. Tale variante è rinvenibile nella L. 482/68 laddove questa non contemplava che nemmeno aspetti minimi del posto di lavoro fossero modificabili al fine del collocamento degli invalidi entro i processi organizzativi delle aziende obbligate.

Nella variante organicista, il sistema tecnico è più complesso e l'organizzazione è aperta all'ambiente, nei confronti del quale deve trovare un continuo adattamento, mantenendosi al contempo internamente in equilibrio. È dunque ammessa incertezza e la possibilità che l'adattamento del sistema sociale a quello tecnico avvenga secondo modalità variabili, purché ciò sia funzionale all'equilibrio e all'adattamento nei confronti delle contingenze esterne e serva a gestire le variazioni, non prevedibili in anticipo nei modi e nei tempi di realizzazione, prodotte dal sistema tecnico. A ciò contribuiscono tutte le risorse umane; quelle esposte maggiormente all'incertezza operano secondo “ruoli”, ovvero insiemi di aspettative di comportamento, che consentono deviazioni dal programma e margini di discrezionalità. L'integrazione interna del sistema è quindi garantita dal *matching* tra aspettative di ruolo, funzionali al sistema nel suo complesso, e motivazioni individuali. Assumono importanza i canali “informali” dell'organizzazione, in quanto fonte di preziosa flessibilità, di rapidità nelle comunicazioni, di adattamento dell'attività di ciascun individuo e dei gruppi in vista dei risultati organizzativi. Su queste basi, l'adattamento flessibile del “fattore umano” si realizza attraverso la configurazione della posizione di lavoro (job) che deve essere progettata e mantenuta – nei suoi aspetti fisici, ambientali e relazionali – da consulenti esterni o dallo stesso management interno sulla base di modelli prescrittivi e best practices capaci di realizzare il *best fit* tra caratteristiche psico-fisiche del soggetto e le esigenze di funzionamento efficiente del sistema tecnico; i saperi utilizzati per il raggiungimento degli standard di sicurezza e benessere si riferiscono a individui “medi” e “normodotati”.

La variante organicista, già rinvenibile nella L. 104/92, almeno per quanto riguarda alcune previsioni riguardanti l'inserimento lavorativo, è compiutamente espressa nella L. 68/99.

Qui, come abbiamo già evidenziato, il legislatore non dispone affinché la programmazione dell'inserimento lavorativo sia affidata congiuntamente a un network di organizzazioni destinatarie in solido di incentivi e sanzioni da parte dello Stato. Esclude pertanto che l'azienda obbligata possa aumentare la propria capacità di controllo, influire sul proprio ambiente di riferimento o alcuni *stakeholders* rilevanti (clienti, concorrenti, ecc.) sviluppando rapporti di collaborazione con altri soggetti pubblici e privati per rimuovere gli ostacoli al contemporaneo perseguimento della loro finalità istituzionale specifica (redditività) e di un interesse di utilità sociale.

La logica è quella dell'adattamento dell'organizzazione all'ambiente (alle leggi di mercato, in particolare), che impone a cascata, l'adattamento del soggetto all'organizzazione.

A questo proposito, il legislatore degli anni Novanta, rispetto a quello della fine degli anni Sessanta, contempla la possibilità di un adattamento flessibile, cioè attraverso alcune modifiche al posto di lavoro, che quindi non è assunto come completamente dato. Tali cambiamenti lasciano tutti in larga parte inalterati le condizioni tecniche del lavoro:

-da un lato, mirano (come nel caso del lavoro a domicilio, dell'uso di tecnologie assistive, delle forme di sostegno psico-sociale) a realizzare il *best fit* tra le "residue" capacità performative del soggetto disabile e compiti compatibili dal punto di vista dei *job requirements* imposti dal sistema tecnico;

-dall'altro, a far rispettare il più possibile i livelli di produttività che in quelle attività sarebbero conseguiti da soggetti normodotati.

Si tratta in sostanza di modifiche parziali del job che possono anche aumentare le chances di inserimento lavorativo dei soggetti con disabilità, ma che sono ammesse solo in quanto coerenti con le logiche di funzionamento del sistema, e il principio di equi-finalità, e non in quanto rispondenti alle esigenze degli individui, chiamati di fatto ad adattarsi a lavorare da casa propria, con un aumento del rischio di segregazione o di sovrapposizione dei tempi di vita e lavoro, o a svolgere compiti che richiedono un livello di professionalità inferiore a quello effettivamente posseduto, o che sono ripetitivi, semplici e marginali rispetto ai processi produttivi primari. È peraltro ammessa un'alternativa alle modifiche anzidette, dove queste non siano economicamente praticabili, e cioè l'allontanamento del soggetto con disabilità dal processo organizzativo ordinario dell'azienda tenuta all'assunzione, mediante

l'inserimento in organizzazioni che lavorano su commessa per la stessa, che spesso sono situazioni di lavoro "protette", ma segreganti.

La concezione di disabilità: da una logica system-centered ad una actor-centered

Se con il passaggio dalla L. 482/68 alla L. 68/99 (passando per la L. 104/92) non muta il modo di concepire l'organizzazione, perché, come abbiamo appena visto, questo riflette un mero mutamento di variante – da quella meccanicista, tipica del lavoro fordista-taylorista ed espressa nella L. 482/68, a quella organicista, tipica del lavoro post-fordista, e presente nei due successivi interventi legislativi citati – in esso si rinviene invece un cambiamento nel modo di concepire la disabilità.

Nella L. 482/68 prevale un modo di concepire la disabilità di tipo *system-centered*. La disabilità (o più precisamente l'invalidità) è una deviazione da uno standard di performance atteso, fissato in relazione a una norma di efficienza imposta dal sistema tecnico e riconducibile a deficit fisici e sensoriali del soggetto rispetto allo standard di funzionamento generalmente accettato e considerato normale. Nei casi più gravi, comporta non solo un pregiudizio al rendimento economico ma anche una deviazione significativa dagli standard relativi alla sicurezza degli impianti e dei colleghi di lavoro, e pertanto costituisce una causa legittima di rifiuto del datore di lavoro all'assunzione. Ciò appare coerente con una impostazione oggettivista che sancisce la prevalenza delle esigenze del sistema sul soggetto.

Nelle norme successive si rinviene invece una logica di tipo *actor-centered*, a partire dalla L. 104/92. Questa considera la disabilità (o meglio, richiamando testualmente la norma, l'handicap) come una carriera svantaggiata e di emarginazione, determinata da uno stato psico-fisico individuale che, interpretato negativamente dagli attori, genera difficoltà di apprendimento, di relazione e di integrazione lavorativa³⁹. Restando al solo ambito lavorativo, il legislatore continua ad escludere che la struttura organizzativa sia modificabile in maniera intenzionale. Ciò si palesa nel fatto che il nostro ordinamento giuridico non ha ancora effettivamente recepito l'approccio bio-psico-sociale e l'I.C.F. o strumento analogo. Ai fini dell'inserimento lavorativo, l'accertamento della disabilità e delle capacità è effettuato con una check list che rileva il profilo socio-lavorativo e la compromissione funzionale dello stato psico-fisico

³⁹ Art. 3, L. n. 104/1992. Sul punto, cfr. il paragrafo 2 del presente contributo.

e sensoriale della persona disabile, e non fa alcun riferimento a elementi relativi all'analisi e valutazione dei fattori ambientali che, condizionando l'integrazione e l'inclusione lavorativa del soggetto, possono essere modificati. Tale scheda è, al contrario, finalizzata a valutare le "residue" capacità individuale di adattarsi a una situazione di lavoro data per scontata: ci sono qui ancora elementi di una concezione centrata sulle esigenze del sistema, corredata di una visione costruttivista che cristallizza le capacità dell'individuo, senza vedere che, come sempre avviene, non solo nel caso di persone con disabilità, le competenze variano nel corso dell'agire sociale⁴⁰. Tuttavia, il legislatore lascia aperti degli spazi, ancorché limitati, per l'adozione di misure che tengano conto dei bisogni e delle risorse dei soggetti. Misure che consistono ad esempio nell'avvantaggiare questi ultimi (e le loro famiglie) sul piano della conciliazione con i tempi extra-lavorativi, sempre comunque nel rispetto dei vincoli posti dal sistema tecnico e dalla configurazione organizzativa complessiva; inoltre, riguardano una formazione volta a sensibilizzare e orientare le persone nelle dinamiche intersoggettive quotidiane, a modificare gli stereotipi, al fine di migliorare le relazioni interpersonali e il sostegno sociale nei luoghi di lavoro, nel promuovere un clima organizzativo fatto di atteggiamenti positivi nei loro confronti. Come nella concezione *system-centered*, anche in quella centrata sull'attore la disabilità è vista come un ruolo sociale, in questo caso costruito attorno a deficit psico-fisici e sensoriali che spontaneamente sono interpretati come incapacità di adattarsi, di performare come i normodotati secondo gli standard di efficienza imposti dal sistema tecnico. Mediante l'analisi dei vissuti soggettivi e l'empatia, e comunque a livello locale, lasciando indiscusse le strutture sociali di sfondo, si presume di poter intervenire per migliorare il clima e gli atteggiamenti degli altri nei confronti della persona con disabilità. Tuttavia, poiché l'organizzazione è pur sempre data, in quanto risultato emergente e impreveduto delle interazioni degli attori, riconoscibile solo a posteriori, la sua azione negativa sull'individuo può solo essere limitata mediante pratiche di resistenza e di recupero di spazi di autenticità e di affettività entro un sistema che non si lascia progettare.

Tale logica invita quindi a considerare la disabilità come un fenomeno simbolico, che ha prodotto nel tempo discriminazioni e stigmatizzazioni che vanno superate. Aspetto certo importante, che però, mancando criteri di analisi e progettazione

⁴⁰ Questa cristallizzazione delle caratteristiche delle persone disabili peraltro è tipica dello stesso I.C.F. come si avrà modo di dire.

dell'organizzazione rischia di risolversi in un appello idealistico alle buone volontà dei singoli che interagiscono più direttamente con le persone con disabilità, per esempio entro comunità di pratiche, in cui l'individuo può recuperare parzialmente la possibilità di esprimere la propria soggettività.

In definitiva, non è contraddittorio affermare che nell'attuale normativa italiana sull'inserimento lavorativo delle persone disabili siano rinvenibili, riferite ad oggetti diversi, entrambe le concezioni, oggettivista e soggettivista, entrambe le logiche, di pre-determinazione e indeterminatezza. Come già osservava il filosofo Nicola Abbagnano alla fine degli anni Cinquanta (Abbagnano, 1959), quella tra oggettivismo/determinismo da un lato e soggettivismo/indeterminismo dall'altro è una finta alternativa, un'opposizione interna al medesimo schema esplicativo, che non tiene in debito conto dell'intenzionalità dell'agire sociale⁴¹. La stessa affinità e complementarità si ritrova, come abbiamo argomentato in questo paragrafo, tra la concezione *system-centered* di organizzazione e la concezione *actor-centered* di disabilità espresse nella normativa domestica in vigore sul diritto al lavoro dei soggetti con disabilità. La prima logica presidia l'attività economica in senso proprio; la seconda, concerne tutto ciò che residua e non intralcia la prima.

PER UNA CIVILIZZAZIONE DEL RAPPORTO INDIVIDUO-ORGANIZZAZIONE. LA CONCEZIONE PROCESS-CENTERED DI ORGANIZZAZIONE E IL CAPABILITY APPROACH

In questo paragrafo illustriamo, in modo necessariamente sintetico, due distinte tradizioni di pensiero che ci paiono complementari nel tentativo di approdare a una visione della disabilità in rapporto al lavoro organizzato realmente antropocentrica.

La prima di queste due tradizioni si è sviluppata nel pensiero organizzativo; essa oppone alla concezione *system-centered* dell'organizzazione, di cui si è detto nel paragrafo precedente, una idea di organizzazione come processo, che non separa l'individuo dal sistema, assoggettando le esigenze del primo a quelle del secondo.

La seconda tradizione, maturata a cavallo tra la filosofia e l'economia, concerne invece il modo di guardare alla disabilità entro un quadro più generale, collocandola cioè nel più ampio tema dello sviluppo umano e del rafforzamento delle libertà.

⁴¹ Una corrente di pensiero molto diffusa in ambito di teoria organizzativa, il neo-istituzionalismo, nasce proprio dalla fusione della tradizione istituzionalista (di impianto funzionalista) con l'itinerario di studi tracciato da Berger e Luckmann, di taglio fenomenologico: le due prospettive appaiono agli stessi fautori "più gemelle che nemiche".

La concezione process-centered di organizzazione

Come abbiamo già detto, la concezione *system-centered* di organizzazione, che informa in modo prevalente la pratica e l'elaborazione teorica mainstream in campo manageriale, è presente anche nell'attuale giurisprudenza e dottrina prevalente in tema di relazioni di lavoro in generale, non solo quelle che interessano le persone con disabilità.

Tale concezione è, allo stesso tempo, sintomo e causa dell'incompiutezza di quel grande progetto Novecentesco che Alain Supiot ha definito la *civilizzazione dell'impresa* (Supiot, 1994, cit. in Salento, 2003: 148) – e che crediamo si possa estendere ad altri ambiti organizzativi. Civilizzazione consistente nel far rispettare anche nell'impresa (come in altre situazioni di lavoro subordinato, aggiungiamo noi) i principi di libertà, uguaglianza, partecipazione e inclusione che caratterizzano la società civile. Al di fuori di questo progetto il lavoratore non è persona ma “capitale umano”, il lavoro non è valore sociale che definisce le identità degli individui ma “fattore di redditività”, il diritto del lavoro non è strumento di riduzione delle asimmetrie di potere ma di aggiustamento della flessibilità della forza lavoro alle esigenze dell'accumulazione. Avversare tale progetto, o viceversa (ri)costruire un quadro di vincoli all'azione organizzativa coerente con esso, concordiamo con Salento e Masino (2013: 187), è “innanzitutto un'opzione politica, una scelta di valore”; come intellettuali, ricercatori sociali, siamo tenuti, weberianamente, a esplicitare la nostra scelta di campo.

Se la concezione *system-centered* ha sinora prevalso non significa che sia insostituibile. Del resto, va anche detto che nella legislazione, nella dottrina e nella giurisprudenza sul tema che stiamo esaminando vi sono già diversi punti di tensione con elementi di altre concezioni latenti di organizzazione. Ciò risulta evidente ad esempio, laddove il legislatore domestico deve tenere conto di norme e regole europee e internazionali, che esprimono principi come quello del ragionevole accomodamento o del diritto alla non discriminazione: questi principi, se presi sul serio e non come meri esercizi di retorica (presenti in abbondanza anche in una certa letteratura manageriale mainstream sulla “valorizzazione delle risorse umane” e sulla “responsabilità sociale d'impresa”), esprimono appunto un diverso modo di intendere il rapporto tra individuo e organizzazione, duale ma non dualista.

Superare una concezione oggettivista, *system-centered*, in cui l'organizzazione è un'entità reificata che esprime interessi propri e adattamenti a fronte di forze ambientali (ora la tecnologia, ora la globalizzazione economica, e far emergere gli elementi latenti di un'altra concezione non significa per noi dover approdare a una concezione soggettivista, *actor-centered*; questa considera l'organizzazione come un costrutto sociale emergente dalle interazioni degli attori ma totalmente non voluto, non progettato e non progettabile, irrazionale dal punto di vista della libertà degli attori che lo hanno prodotto o razionalizzabile solo in un'ottica ex post facto. Nessuna di queste due concezioni, *system-* e *actor-centered*, è adatta a porre al centro dell'analisi organizzativa i bisogni degli individui: quegli stessi individui, soggetti agenti, che con le loro energie, intenzioni, scelte e azioni creano lo spazio di possibilità oggettiva entro cui soddisfare i bisogni storicamente definiti di benessere economico, benessere psico-fisico, di socialità.

Invece è utile fare riferimento a una terza concezione, *process-centered*, che vanta una tradizione di lungo corso nella teoria organizzativa (Maggi 1984/1990, 2011; Maggi, Albano, 1996; Albano, 2010; Albano, Curzi, Fabbri, 2016²).

Tale concezione non separa il soggetto agente dall'organizzazione e, conseguentemente, non subordina i bisogni e i funzionamenti del primo a quelli della seconda; detto in altri termini, essa evita la reificazione dell'organizzazione, restituendola ai suoi produttori.

L'organizzazione è intesa come processo di azioni e decisioni, intenzionalmente orientato a risultati attesi, la cui razionalità è limitata, in quanto limitata è la ragione umana (*bounded rationality*) (Simon, 1947, trad. it. 1980³). I suoi elementi costitutivi per l'analisi sono azioni, decisioni e premesse decisionali, che si sviluppano sincronicamente, a una molteplicità di livelli, e diacronicamente, lungo infinite catene mezzi-fini. Le esigenze di adattamento sono espresse dal processo organizzativo, di cui i soggetti agenti sono parte integrante, con i propri bisogni e le proprie peculiarità. La razionalità è limitata per varie ragioni: la conoscenza delle alternative di scelta è sempre incompleta; non è possibile prevedere con certezza le conseguenze; gli stessi valori-obiettivo non sono dati a priori ma prodotti entro il processo.

Non è perciò possibile calcolare, ma neppure stimare, la scelta "ottimale"; è invece realistico ordinare le azioni verso esiti considerati soddisfacenti (*satisficing*). In un logica di processo ogni organizzazione è sempre correggibile e modificabile, sulla base di nuove conoscenze e di nuovi valori: è un percorso di ricerca, di

apprendimento, che procede per tentativi ed errori. Ogni processo organizzativo attuale, realizzato, può essere confrontato con processi ipotetici, futuri, non meno realistici. In tal modo si accertano le condizioni per la possibilità oggettiva di un miglioramento continuo; è considerato sempre utile valutare ogni possibilità di intervento per venire incontro ai bisogni espressi entro il processo: maggiore efficacia, maggiore efficienza, maggior soddisfazione di parametri e standard di valutazione socialmente desiderabili ed espressi da norme dell'ordinamento giuridico, tra cui quelli che si configurano come diritti della persona. I bisogni espressi dal soggetto agente nel processo vanno da quelli di base, attinenti alla sicurezza, fino alle aspirazioni di ordine più elevato, ossia di autorealizzazione, in un'ottica di continuo miglioramento.

Nella concezione *process-centered* il sottosistema tecnico dell'organizzazione è solo analiticamente distinguibile da quello sociale; non è inteso come sistema dato, imposto all'organizzazione da forze esogene. Analogamente, l'ambiente non costituisce un vincolo previo a cui l'organizzazione deve adattarsi, ma è continuamente ridefinito attraverso scelte organizzative finalizzate, tra l'altro, a rimuovere gli ostacoli che si frappongono al conseguimento dei fini organizzativi, attraverso strategie di aumento del potere e di riduzione della dipendenza nei confronti di stakeholders rilevanti o potenzialmente tali (per es. attraverso lo sviluppo di strategie cooperative con altre organizzazioni operanti nell'ambiente di riferimento). L'organizzazione è una dinamica che incessantemente affronta e cerca di ridurre incertezza sui diversi piani d'azione: degli obiettivi, delle conoscenze tecniche, della struttura (regolazione) del sistema tecnico-strumentale e della struttura (regolazione) del sistema di relazioni sociali. Più che in termini di adattamento reciproco tra individuo e organizzazione, seguendo questa concezione si ragiona in termini di congruenza reciproca tra scelte relative ai piani analitici di azione e decisione, ai diversi livelli del processo decisionale.

Le componenti del processo possono essere combinate in vario modo, tra necessità e libertà, costrittività e autonomia, cercando soluzioni soddisfacenti, mai considerabili definitive e quindi sempre "accomodabili", migliorabili secondo razionalità, seppur limitata. La valutazione di congruenza si realizza mediante l'analisi del lavoro che oltre a conoscenze di teoria e metodologia organizzativa coerenti con tale concezione, richiede conoscenze, abilità e competenze elaborati dalle altre discipline a vario titolo interessate all'organizzazione e al benessere al lavoro (in particolare

conoscenze di carattere giuridico, economico e biomedico); inoltre, nel quadro analitico non possono mancare le conoscenze, abilità e competenze che sono in capo ai soggetti coinvolti nel processo a vario titolo.

In un altro contributo (Albano, Balocchi, Curzi, Torrioni, in corso di edizione) mostriamo come nel perimetro di tale concezione si possa elaborare una semplice griglia di analisi organizzativa; questa è utile per mettere in evidenza che cosa la normativa su disabilità e lavoro non riesce a cogliere, data la concezione a cui è ispirata, come elemento potenzialmente modificabile di un processo organizzativo concreto al fine di accomodarlo per tenere conto delle peculiarità dei lavoratori con disabilità.

In questa sede, in cui il focus è più sul mutamento culturale in corso nel modo di intendere la disabilità in rapporto al lavoro organizzato (e quindi tutelare le persone coinvolte), non è necessario entrare così nel dettaglio. Possiamo terminare questo paragrafo sottolineando che per imprimere una forza significativa al mutamento in corso nel modo di trattare le disabilità nei contesti lavorativi, in direzione di una ulteriore civilizzazione del rapporto tra individuo e organizzazione, è condizione necessaria il passaggio a una visione *process-centered* che, a differenza di quella oggi prevalente, non vede l'organizzazione come fenomeno "dato-per-scontato" ma la intende come processo frutto di scelte sempre rivedibili, sempre perfezionabili.

Nel finale di questo contributo vedremo come, ispirandoci a tale concezione, si possano individuare delle linee guida per una riscrittura delle norme su lavoro e disabilità in modo tale da rendere effettivo anche nel nostro ordinamento il principio dell'accomodamento ragionevole enunciato da autorevoli istituzioni sovranazionali.

Non è però sufficiente, per imprimere una svolta decisiva a questo processo di civilizzazione, operare sul versante del concetto di organizzazione. Una riconcettualizzazione è indispensabile anche sul versante della disabilità: l'approccio bio-psico-sociale, oggi standard internazionale in questo campo (ad esclusione del nostro Paese, in cui come abbiamo visto è per ora solo enunciato ma non implementato), è lungi dall'essere il punto finale di approdo di questo processo di civilizzazione. Nel paragrafo seguente prendiamo in considerazione un altro approccio, quello delle capabilities, omogeneo e complementare con la concezione *process-centered* di organizzazione, che supera alcuni evidenti limiti di quello bio-psico-sociale.

Il capability approach

L'approccio bio-psico-sociale ha avuto l'indubbio merito di rinnovare il modo di intendere la disabilità, qui considerata come caratteristica universale della condizione umana, e quindi di promuovere il superamento dell'approccio alle politiche per la disabilità intese come politiche in favore di alcune categorie di soggetti "speciali", gruppi minoritari, portatori di bisogni particolaristici. L'approccio in esame, tuttavia, sembra porre eccessiva enfasi sul valore delle misure di intervento generaliste, che invece incontrano un limite fondamentale proprio laddove si vogliono garantire opportunità di uguaglianza sostanziale ai soggetti con limitazioni psico-fisiche e sensoriali oggettive⁴².

A fronte di ciò, alcuni autori (per esempio Trani et al., 2011) hanno argomentato in favore del superamento dell'approccio bio-psico-sociale mediante l'adozione di un framework che permetta non solo di evitare la stigmatizzazione e segregazione delle persone con disabilità, ma anche di riconoscere e valorizzare le differenze di bisogni e aspirazioni individuali, in quanto ciò costituisce la preconditione per poter progettare e attuare interventi personalizzati.

Un quadro analitico utile a intraprendere un cammino in tale direzione, è stato individuato in letteratura (Terzi, 2005a e 2005b; Trani et al. 2011; Biggeri, Bellanca, 2011; Balocchi, 2015) nel *capability approach*, proposto dall'economista e filosofo indiano Amartya K. Sen (1980; 1999), e nella collegata teoria della giustizia sociale (Sen, 2006; 2009). L'architrave concettuale di questo framework è la "libertà del soggetto di scegliere" il corso di vita, la combinazione di possibili funzionamenti a cui egli/ella attribuisce valore, in accordo alle proprie preferenze personali. Il focus è quindi sulle capacità (ciò che il soggetto può fare ed essere), in cui si riflettono opportunità e scelta, piuttosto che sui funzionamenti (gli *achievements*): ossia, i risultati conseguiti in termini di ciò che il soggetto finisce per fare ed essere effettivamente, il corso di vita attualmente vissuto, la partecipazione effettiva alle diverse sfere di vita sociale, non necessariamente corrispondente alle preferenze individuali.

Sen ha individuato alcuni campi nei quali ha cercato di esplorare la possibilità di applicazione dell'approccio delle capacità (tra gli altri, quello della povertà, dello

⁴² Sui limiti di un approccio alla progettazione di misure di accomodamento ragionevole basato sui principi di universalismo e egualitarismo assoluto, torneremo ancora nelle conclusioni.

standard di vita e dello sviluppo umano); ma è in particolare nell'ambito della valutazione e misurazione del benessere individuale e dell'assetto sociale, dei costi e benefici sociali e nell'individuazione di adeguate politiche sociali che le teorie seniane hanno trovato, negli ultimi anni, molte applicazioni.

Nella sua analisi, Sen va alla ricerca degli aspetti più profondi della realtà e delle condizioni di vita, conscio degli intrecci sistematici che legano le relazioni politiche ai rapporti economici e, a livello dei singoli, la vita economica agli aspetti dell'umana esistenza. Accanto a questa trama intricata di relazioni, si aggiunge un ulteriore elemento di difficoltà: l'intrinseca complessità del singolo, ovvero il fatto che non si potranno mai trovare due condizioni identiche, ma anche tra due soggetti simili si rileveranno bisogni di input diversi (sia in termini qualitativi che quantitativi) per raggiungere lo stesso livello di benessere.

A partire da tale complessità, il *capability approach* considera che il fine ultimo dell'attività economica è l'effettivo esercizio di una molteplicità di capacità umane e non la mera produzione e possesso di beni: il benessere infatti non è da intendersi come mera utilità di una lista di beni, bensì come possibilità di scelta (agency, scelta che sarà dettata dalla concezione individuale di benessere).

Lungi dal voler riportare una completa disamina dell'approccio delle capacità, richiamiamo di seguito sinteticamente alcuni dei suoi concetti principali utili ai fini del nostro contributo.

Come anticipato, due concetti centrali sono quelli di *functionings* (funzionamenti) e *capabilities* (capacità).

I funzionamenti sono i risultati acquisiti dall'individuo tanto sul piano fisico quanto su quello intellettuale e sociale (ad esempio, la salute, la nutrizione, l'istruzione, la partecipazione alle diverse sfere di vita sociale e così via), e indicano ciò che egli/ella è effettivamente in grado di fare ed essere, il tipo di vita realizzata. Si tratta quindi di un concetto almeno in parte diverso da quello di "funzionamento" usato nell'approccio bio-psico-sociale, in particolare nell'ICF che ne costituisce la traduzione operativa, dove il termine indica il risultato positivo, sul piano delle funzioni e strutture corporee, delle attività e della partecipazione, dell'interazione tra le condizioni di salute individuali e i fattori contestuali (ambientali e personali).

Tornando all'approccio delle capacità, dato che qui il focus è sulla libertà del soggetto di realizzare ciò cui attribuisce valore, sul piano valutativo l'attenzione si sposta dai *functionings* (la situazione realizzata) al modo in cui il soggetto è

pervenuto a tale risultato, a questo fine considerando se esso sia stato il frutto di una scelta effettiva operata dal soggetto in linea con le sue preferenze personali.

L'attenzione si sposta cioè, innanzitutto, dai funzionamenti alle capacità, o meglio sul *capabilities set* (detto anche *opportunity set*) cioè l'insieme di possibili combinazioni di funzionamenti alternativi che indicano diversi possibili modi di vivere potenzialmente accessibili ad un soggetto in un dato momento e tra cui questi può compiere una scelta. L'insieme delle opportunità di scelta consegue non solo dalle risorse e dai beni a disposizione del soggetto, ma anche dalla loro *conversione* in stati di "essere e fare" ad opera di proprietà mediatrici di tipo personale (genere, età, attitudini, condizioni psico-fisiche ecc.), sociale (norme sociali, reti, comunità ecc.) e ambientale (clima, paesaggio, risorse naturali e energetiche ecc.). Di conseguenza, lo stesso paniere di beni può dar luogo a molte diverse combinazioni di funzionamenti possibili, a seconda dei fattori di conversione personali, e sociali e ambientali.

Una questione centrale nell'ambito dell'approccio in esame è "chi" e "come" definisce la lista di possibili funzionamenti e loro combinazioni ritenuti degni di valore. Come già anticipato, secondo Sen la valutazione effettuata dal singolo soggetto gioca qui un ruolo chiave. Tale valutazione si configura come esame critico delle possibili alternative di azione, obiettivi, valori e priorità individuali. In tale valutazione, il soggetto è influenzato dalle relazioni sociali che ha sviluppato e dai punti di vista espressi dai gruppi cui appartiene (che sono spesso numerosi e diversi), dalla comunità specifica in cui vive, dalla società – rappresentata dai soggetti vicini e lontani – di riferimento. L'approccio delle capacità quindi rifiuta la concezione per cui azioni, decisioni e premesse decisionali individuali sarebbero variabili indipendenti, non condizionate dalla società di riferimento del soggetto. In questo quadro, è importante l'influenza della riflessione pubblica sulle valutazioni individuali: la discussione pubblica e le relative decisioni sulle capacità ritenute rilevanti possono aiutare a capire meglio il ruolo, la portata e l'importanza dei singoli funzionamenti possibili e delle loro combinazioni alternative. Secondo Sen, alla riflessione pubblica dovrebbero partecipare non solo i soggetti direttamente interessati e/o i loro rappresentanti, ma anche chiunque possa arricchire la riflessione con valutazioni e argomentazioni razionali, meglio se provenienti da posizioni e prospettive radicate in ambienti sociali e culturali diversi. In relazione a ciò, Sen aderisce alla "teoria dello spettatore imparziale" di Adam Smith e converge sulla necessità di ampliare la

discussione, assicurando che un'ampia varietà di punti di vista fondati su esperienze diverse, vicine e lontane, possano esprimersi. Ciò al fine di evitare l'adozione di una prospettiva valoriale troppo ristretta, di perseguire oggettività, e permettere a ognuno di riconsiderare le proprie opinioni da "una certa distanza" (riconoscendo così l'influenza sulle valutazioni formulate non solo degli interessi personali, ma anche delle abitudini e tradizioni del proprio ambiente di riferimento).

Sen fornisce poi un'altra importante precisazione: molte capacità riconosciute come socialmente rilevanti, più che richiamare ciò che le istituzioni vigenti in un dato periodo storico e culturale già contemplano, sono spesso il frutto di processi di rivendicazione collettiva che muovono dalla società civile. L'azione legislativa delle istituzioni a ciò preposte, tesa a tutelare e promuovere certe capacità anche sul piano giuridico è spesso "figlia", più che fonte di ispirazione, di quei movimenti e di una riflessione pubblica aperta e informata che riconosce e sancisce la rilevanza e il valore sociale di quelle capacità.

Occorre inoltre precisare che nella prospettiva di Sen, l'elenco delle capacità ritenute rilevanti è una lista contingente, piuttosto che data a priori, incompleta e aperta, provvisoria e mutevole. Contingente perché dipende da varie condizioni, individuali, culturali, geografiche, sociali, e dagli scopi dell'indagine (es.: contrasto della povertà, o della discriminazione, ecc.). Incompleta e aperta, per via di carenze conoscitive e informative, perché la valutazione critica può condurre all'individuazione di opzioni incommensurabili e in competizione tra loro, perché possono sempre permanere divergenze tra i giudizi di diversi individui. Ogni lista è provvisoria e può essere sempre modificata man mano che si rendono disponibili nuove conoscenze e informazioni oppure sono condotti ulteriori approfondimenti e successivi riesami pubblici e individuali. In ogni caso, non è possibile arrivare a un elenco onnicomprensivo di capacità, né a decisioni ottimali, date una volta per tutte. Tuttavia, non è preclusa la possibilità di formulare a livello collettivo e individuale confronti e comparazioni tra le alternative provvisoriamente identificate, di pervenire a un ordinamento parziale, e quindi di operare scelte soddisfacenti. Ciò ci sembra in linea con la razionalità intenzionale e limitata di cui abbiamo discusso nel paragrafo precedente.

In sostanza, l'approccio delle capacità valuta la "qualità della vita" in relazione alla capacità del soggetto di conseguire dei funzionamenti che considera di valore, piuttosto che considerare il solo possesso di risorse e redditi.

Questo approccio propone quindi un vero e proprio cambiamento prospettico anche del welfare, nel quale *capabilities* e *functionings* devono diventare gli obiettivi ultimi delle politiche pubbliche; in tale ottica, dovrebbe essere compito del welfare pubblico eliminare gli ostacoli allo sviluppo delle capacità fondamentali, intervenendo affinché si impediscano quelle situazioni che limitano la realizzazione piena degli individui, all'interno di un quadro in cui valori centrali siano la libertà, l'uguaglianza, le pari opportunità e la dignità umana.

A questo fine, l'approccio delle capacità indica la necessità di analizzare e modificare le strutture sociali caratterizzanti il contesto in cui l'individuo forma le proprie preferenze e le proprie scelte: esse sono intese in senso ampio, e comprendono dotazioni materiali, spazi fisici, infrastrutture, politiche, ambiente culturale e così via. La loro analisi deve essere volta a identificare, eliminare o ridistribuire in maniera più equa i vincoli alla libertà di scelta, gli ostacoli alla piena ed effettiva partecipazione dei soggetti alle varie sfere della vita sociale.

Venendo a considerare la declinazione nel campo che qui ci interessa, il *capability approach* colloca la definizione di disabilità all'interno di un più ampio scenario di comprensione dello sviluppo umano (U.N.D.P., 1995) e del rafforzamento delle libertà. In tale framework, la disabilità è la riduzione della capacità del soggetto di realizzare funzionamenti che reputa degni di valore, delle opportunità di scelta rispetto a suoi obiettivi e aspirazioni. Può derivare dalla mancanza di risorse, da caratteristiche individuali (di cui le condizioni psico-fisiche sono una, e non l'unica, possibile componente) e da restrizioni sociali, o dalla combinazione e interazione di uno o più di questi fattori.

Ne consegue che come l'approccio bio-psico-sociale, anche il *capability approach* considera quale possibile fonte di disabilità i fattori di conversione ambientali e sociali, che possono ridurre o ampliare il set di opportunità di scelta del soggetto, agendo come facilitatori o barriere, e che quindi devono essere oggetto di intervento e modifica al fine dell'espansione delle capacità individuali.

L'approccio delle capacità, tuttavia, prende in considerazione una gamma più ampia di "esperienze di disabilità", in questo senso superando in modo dinamico la prospettiva dell'approccio bio-psico-sociale, ancora fortemente centrata (staticamente) sulla classificazione delle menomazioni.

Rispetto all'approccio bio-psico-sociale cambia inoltre il criterio di valutazione. Nel primo, la disabilità è accertata rispetto a una norma standardizzata di funzionamento

che per le attività e la partecipazione fa riferimento allo standard di capacità e performance atteso da un soggetto senza la stessa condizione di salute – malattia, disturbo, lesione – del soggetto di cui si valuta la condizione di disabilità. Nel *capability approach*, la disabilità è accertata valutando lo scostamento tra ciò che il soggetto fa ed è (i funzionamenti effettivamente realizzati, la sua partecipazione effettiva alle varie sfere di vita sociale) rispetto alle sue aspirazioni individuali. Dal punto di vista operativo, ciò richiede innanzitutto di identificare una lista di possibili capacità che il soggetto reputa degni di valore. A questo fine, occorrerà anche tener conto dei giudizi di valore propri del gruppo, della comunità e società di riferimento del soggetto. La lista delle capacità infatti non è solo determinata in relazione alle preferenze individuali, ma anche facendo riferimento alla cultura del contesto in cui il soggetto agisce, in conseguenza dell'influenza che questa esercita sugli standard di desiderabilità individuali. In relazione a ciò, è stato evidenziato che l'ignorare le dinamiche esistenti tra la persona e la comunità in cui questa è, più o meno, inserita, costituirebbe un errore metodologico e concettuale profondo (Bakhshi et al., 2006). Vale inoltre la pena ricordare la rilevanza che Sen attribuisce, ai fini dell'individuazione della lista di possibili capacità, alla riflessione pubblica, condotta in modo democratico, coinvolgendo le persone interessate e/o i loro rappresentanti, ma anche valorizzando prospettive e punti di vista provenienti da ambienti sociali e culturali diversi.

In sostanza, è grazie al mutamento del criterio di valutazione della disabilità e quindi per via del focus posto sulla libertà di scelta individuale che l'approccio alle capacità è ritenuto dai suoi sostenitori⁴³ come maggiormente adatto rispetto all'approccio bio-psico-sociale a “guidare” la programmazione personalizzata degli interventi di riduzione della disabilità nel caso singolo, a valorizzare e non sopprimere le differenze individuali, promuovendo al tempo stesso la piena ed effettiva integrazione e inclusione nella vita sociale e professionale in linea con i principi generali sanciti nella Convenzione ONU del 2006 (art. 3).

⁴³ Vale la pena evidenziare che, come in molti altri campi, anche in quello della valutazione della disabilità nel caso singolo, l'applicazione del *capability approach* ad oggi non ha ancora ricevuto una operazionalizzazione compiuta e condivisa. Per un'analisi preliminare ed un confronto tra alcuni esempi applicativi, si vedano tra gli altri Trani et. al. (2011), Biggeri e Bellanca (2011), Mitra (2006).

CONCLUSIONI. LINEE GUIDA PER UNA IMPLEMENTAZIONE DEL PRINCIPIO DELL'ACCOMODAMENTO RAGIONEVOLE NELLA NORMATIVA ITALIANA E PRIME INDICAZIONI DI RISCrittURA DI ALCUNE NORME DELLA L. 68/1999

Come evidenziato nel paragrafo 5, le norme internazionali e comunitarie affermano che per promuovere la partecipazione piena ed effettiva alla vita professionale dei soggetti con disabilità occorre intervenire sui contesti di lavoro modificandoli. Con ciò riconoscono che la disabilità è una condizione che varia in relazione all'ambiente e che pertanto varia modificando il contesto dell'azione del soggetto. Nelle norme citate è quindi rinvenibile la tendenza a considerare il lavoro organizzato come un processo di azioni e decisioni, continuamente migliorabile anche in riferimento al benessere dei suoi membri.

Ispirandoci a questa concezione *process-centered*, di seguito delineiamo in maniera del tutto provvisoria e parziale alcune linee guida di implementazione del principio dell'accomodamento ragionevole per l'inclusione e l'integrazione di persone con disabilità nel lavoro organizzato, dove per accomodamento ragionevole intendiamo la riprogettazione individualizzata del processo organizzativo guidato da razionalità intenzionale e limitata e quindi sempre perfezionabile.

Poiché si tratta di una riflessione che sta muovendo i primi passi, procediamo con una esposizione per punti che dovranno essere ancora oggetto di discussione ampia e di profonde articolazioni e revisioni.

-Estensione dell'obbligo di analisi e trasformazione del lavoro, già previsti per la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori, ai fini dell'inclusione di persone con disabilità.

La Direttiva 89/391 all'art. 6 (*passim*), prevede che il datore di lavoro "prende le misure necessarie per la protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori", "deve provvedere costantemente all'aggiornamento di queste misure, per tener conto dei mutamenti di circostanze e mirare al miglioramento delle situazioni esistenti"; a tal fine deve basarsi su alcuni principi generali di prevenzione tra cui: "a) evitare i rischi; b) valutare i rischi che non possono essere evitati; c) combattere i rischi alla fonte; d) adeguare il lavoro all'uomo, in particolare per quanto concerne la concezione dei posti di lavoro e la scelta delle attrezzature di lavoro e dei metodi di lavoro e di produzione, in particolare per attenuare il lavoro monotono e il lavoro

ripetitivo e per ridurre gli effetti di questi lavori sulla salute; e) tener conto del grado di evoluzione della tecnica...”.

È facile vedere che garantire il diritto a una reale inclusione lavorativa della persona con disabilità richiede un’attenzione ancora maggiore ai rischi per il benessere, complessivamente inteso, originati dalle scelte organizzative. Occorre dunque ammettere che l’accomodamento ragionevole si basa sull’analisi permanente del lavoro in tutte le sue fasi; la sua (ri)progettazione va di pari passo con il monitoraggio delle funzionalità, delle competenze e delle abilità presenti e potenziali nel lavoratore disabile.

Il riferimento al lavoro monotono e ripetitivo come condizione di rischi per la salute è un importante punto di riferimento che deve far pensare a come certe prassi di attribuzione di mansioni semplici a persone con disabilità non rappresenti affatto un ragionevole accomodamento nei loro confronti ma una forma di discriminazione nel diritto alla salute.

Una eventuale riscrittura delle norme sul diritto al lavoro dei soggetti con disabilità potrebbe affidare allo Stato, alle Regioni, agli Enti locali e a tutti gli altri Enti coinvolti nelle fasi del collocamento mirato, il compito di promuovere e verificare, ciascuno nell’ambito della propria riserva di competenze, l’effettiva adozione di misure di accomodamento ragionevole che non siano a priori limitate ad aspetti parziali dell’organizzazione del lavoro. A questo fine, si potrebbe prevedere l’obbligo per il datore di lavoro di esplicitare, a corredo delle scelte organizzative alternative adottate, i criteri e le motivazioni alla base della loro adozione.

-Logica di programmazione. Occorre pensare in anticipo e in modo non estemporaneo, le fasi che portano alla piena inclusione di persone che accedono al collocamento mirato, integrando in un progetto coerente le tecnologie, la configurazione dei compiti, le relazioni sociali interne all’organizzazione, i rapporti tra l’organizzazione che assume e i suoi *stakeholders* esterni.

Un punto fondamentale è costituito dal raccordo tra scuola/università, formazione professionale e mondo del lavoro. L’inserimento sociale delle persone con disabilità gravi è un programma *life-long*, che inizia dall’infanzia e coinvolge, dapprima, il sistema educativo e dell’istruzione scolastico-accademica, e poi, eventualmente, l’ambito formativo e professionalizzante. In tal caso vanno coinvolti nella

progettazione del programma anche i docenti, i formatori e tutto il personale di sostegno, dei corsi frequentati dagli interessati.

Anche in questo caso non si tratta di introdurre una logica nuova per il nostro ordinamento, in quanto il legislatore potrebbe opportunamente considerare la programmazione della piena inclusione della persona con disabilità come una specificazione di un principio, la programmazione della prevenzione dei rischi per il benessere, già presente nella citata Direttiva 89/391 (in particolare all'art. 6 c. 2 let. G).

Un punto importante di distinzione riguarda l'opposizione universalismo-particolarismo nel caratterizzare la programmazione dell'inclusione entro il processo organizzativo. È chiaro che il principio di universalità delle misure adottate, affermato nella direttiva citata laddove si indica la priorità della protezione collettiva su quella individuale, trova nel caso in esame un limite. Le misure per ridurre i rischi alla fonte per il benessere e la sicurezza della persona con disabilità sono in parte certamente le stesse che riguardano ogni altro lavoratore; ma un egualitarismo assoluto sarebbe impensabile proprio dove occorrono misure specifiche per rendere l'uguaglianza di opportunità un fatto non meramente formale. Le norme in materia di collocamento mirato potrebbero quindi essere modificate prevedendo che le misure di accomodamento ragionevole programmate e attuate dal datore di lavoro risultino congruenti con le indicazioni e il profilo emersi con una valutazione della condizione di disabilità nel caso singolo, quale quella consentita per esempio da un uso dinamico del metodo I.C.F., volto non tanto a produrre classificazioni in modo assoluto, ma a rilevare variazioni relative intra-individuali nel tempo e in diverse condizioni lavorative. Conseguentemente, la valutazione della disabilità e l'individuazione del programma *individualizzato* di intervento potrebbe essere affidata ad un gruppo di lavoro misto formato da operatori delle commissioni mediche integrate, dal responsabile dell'inserimento lavorativo, ove nominato dal datore di lavoro, e dai rappresentanti dei lavoratori per la salute e la sicurezza, a cui partecipano altresì il soggetto interessato, e i suoi curatori di interessi (sul punto si veda anche infra Logica della ricerca-intervento partecipata).

- Logica della ispezionabilità della documentazione. Programmi formativi, resoconti di valutazioni in itinere, piani di riduzione dei rischi, riesame della situazione alla luce di cambiamenti intervenuti nei processi di lavoro e nella situazione esistenziale della

persona disabile devono essere obiettivamente documentati e accessibili in ogni momento a chi ne abbia interesse legittimo. Tali documenti potrebbero utilmente alimentare la Banca dati del collocamento mirato prevista dalla L. 68/99, art. 9 co. 6-bis. Quest'ultimo potrebbe essere integrato prevedendo che, fatte salve le norme a tutela della privacy del lavoratore, questa sia resa accessibile a tutti i soggetti pubblici e privati interessati alla produzione di programmi di accomodamento ragionevole.

-Logica olistica dell'analisi del lavoro e della programmazione del percorso di inclusione in situazioni di lavoro organizzato. Ciò richiede di pensare da subito di muoversi su tre livelli di intervento, micro, meso e macro. Sostenevamo nei paragrafi precedenti che il legislatore ha ancora una visione prevalentemente centrata sulla singola organizzazione o al più su una sommatoria di organizzazioni, rispetto a una logica di programma che va attuato da un sistema di organizzazioni, pubbliche, private, di terzo settore. In una logica di programma, occorre incentivare la formazione di associazioni di scopo tra organizzazioni che mantengono ben distinte le loro configurazioni formali ma che agiscano unitariamente. In tali *implementation structures* (Hjern, Porter, 1981, trad. it. 1988) - costituite da rappresentanti dei datori di lavoro, di enti pubblici di servizi sociali, socio-educativi e socio-sanitari, agenzie per il lavoro, di servizi di medicina del lavoro, cooperative e imprese sociali - la responsabilità della realizzazione del programma deve essere diffusa tra le organizzazioni partecipanti: tutti i nodi della rete, o matrice, di organizzazioni devono avere interesse alla partecipazione a un certo numero di programmi e alla loro buona riuscita. La partecipazione a tali programmi, e la riuscita, potrebbero essere usati ad esempio come criteri di accesso a finanziamenti pubblici, ad agevolazioni fiscali, riconoscimenti pubblici di responsabilità sociale e altri incentivi positivi; la reiterata mancata partecipazione a programmi, o gli insuccessi, potrebbero essere oggetto al contrario di penalizzazioni, materiali e immateriali, ovviamente diversificate tra organizzazioni pubbliche e private. Ciascuna organizzazione deve essere incentivata a contribuire in modo attivo, a farsi promotrice di programmi di questo tipo, svolgendo poi nella rete compiti differenziati in virtù del suo specifico bagaglio di conoscenze e professionalità, e cercare di rendere congruente la partecipazione al programma e al perseguimento di un interesse collettivo, con la propria specifica finalità istituzionale. Un'organizzazione può anche valutare un cambiamento nel campo d'azione, cioè di

offrire nuovi prodotti o servizi a nuovi clienti non adeguatamente serviti dai concorrenti attuali e potenziali; ciò richiede di sviluppare specifici accordi di collaborazione con Università, Centri di trasferimento tecnologico, enti pubblici locali responsabili dello sviluppo economico, ecc. per ottenere il supporto necessario allo sviluppo del nuovo prodotto.

L'impiego di strumenti di lavoro con caratteristiche tecniche e progettuali particolari può inoltre comportare un cambiamento nelle conoscenze richieste per svolgere il compito, cioè generare specifici fabbisogni di conoscenza del soggetto con disabilità a cui il compito sarà assegnato o anche di altri con cui interagisce. Per soddisfare tali fabbisogni sarà quindi necessario sviluppare specifici accordi di collaborazione tra l'organizzazione di inserimento e una rete esterna di operatori e organizzazioni aventi ad oggetto l'erogazione di formazione e tirocini. In questo quadro, i programmi di inclusione e integrazione lavorativa sono realizzati da un network di organizzazioni, ognuna delle quali per partecipare al programma deve sviluppare la capacità di (ri)costruire e gestire creativamente le relazioni con il proprio ambiente di riferimento in funzione delle specifiche esigenze delle singole situazioni concrete.

Una eventuale riscrittura delle norme per il diritto al lavoro dei soggetti disabili potrebbe stabilire l'obbligo per le Regioni e le Province autonome di emanare bandi di finanziamento esclusivamente rivolti alle associazioni di scopo per l'implementazione di programmi di accomodamento ragionevole, sui Fondi istituiti presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale e le Regioni stesse (ex L. 68/99, art. 13, co. 4 e art. 14 co. 1), anche alimentati con fondi comunitari. Ad integrazione della normativa vigente, si potrebbe inoltre prevedere l'istituzione di un registro pubblico di responsabilità sociale verso la disabilità, in cui sono pubblicati i risultati dei programmi di accomodamento ragionevole, consultabili on line da tutti i cittadini, fatte salve le norme a tutela della privacy del lavoratore. Il registro potrebbe contenere un rating relativo al grado di attenzione verso la disabilità dei singoli datori di lavoro, che costituisce titolo preferenziale di accesso agli incentivi di cui alla L. 68/99, art. 13, co. 1 e 1-bis, concorre a determinare il punteggio nelle graduatorie di partecipazione a bandi di appalto pubblico e, per i datori di lavoro pubblici, criterio favorevole per la concessione di finanziamenti e punti organico.

-Logica dell'appropriatezza e della progressività. Non vi è un ordine assoluto di priorità nelle fasi di attuazione del programma di inclusione: esso va stabilito con

appropriatezza rispetto al tipo delle limitazioni funzionali nonché delle caratteristiche del processo organizzativo di inserimento, dell'ambiente di riferimento dell'organizzazione ecc. e quindi va valutato caso per caso. Si può assumere come principio metodologico che, in mancanza di ragioni contrarie, sia opportuno iniziare ad apportare nel breve termine modifiche organizzative a livello micro (la situazione di lavoro più immediatamente coinvolgente il soggetto interessato), perlopiù quindi secondo una logica di protezione dai rischi presenti, per poi passare, nel medio e lungo termine ai livelli successivi (l'organizzazione formale e i rapporti tra questa e il suo ambiente di riferimento), secondo quanto previsto dal programma, seguendo non appena ciò sia obiettivamente praticabile un logica di rimozione dei rischi per la salute e i vincoli alla piena inclusione nel processo di lavoro.

-Logica della ricerca-intervento partecipata. Alla predisposizione del programma e alla sua attuazione e verifica, deve partecipare attivamente, insieme agli altri attori presenti nell'associazione di scopo, la persona interessata ed eventuali suoi curatori di interessi (caregivers), nonché i rappresentanti aziendali dei lavoratori per la salute e la sicurezza, i rappresentanti di associazioni per la tutela dei diritti delle persone disabili. Si tratta qui di riprendere e ampliare in chiave preventiva un principio già presente nella normativa: come dicevamo sopra, il D. Lgs. 216/2003 prevede la legittimazione ad agire in giudizio alle organizzazioni sindacali, alle associazioni e alle organizzazioni rappresentative del diritto o dell'interesse lesso.

Analogo discorso vale ovviamente per la partecipazione all'analisi del lavoro: qui occorre richiamare ancora una volta la direttiva europea per il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro, e in particolare gli articoli 11 e 12, che prevedono che i lavoratori, attraverso le loro rappresentanze, siano coinvolti nell'analisi, valutazione e riprogettazione delle situazioni di lavoro a tutti i livelli e che siano opportunamente formati a tal fine.

BIBLIOGRAFIA

Abbagnano N., *Problemi di sociologia*, Taylor, Torino 1959 (2° Ed. 1967).

Albano R., Balocchi E., Curzi Y., Torroni P. M., *Access to Employment by People with Disabilities. A Critical Reading of Italian Legal Provisions*, in T.Addabbo, E.Ales, Y.Curzi, I.Senatori, *Well-being at and through Work. Proceedings of the Fourteenth*

International Conference in Commemoration of Marco Biagi, Giappichelli, Torino forthcoming.

Albano R., Curzi Y., Fabbri T. M., *Organizzazione: parole chiave*, Giappichelli, Torino 2014, 2016².

Albano R., *Lineamenti di teoria dell'azione organizzativa*, in T.M.Fabbri, a cura di, *L'organizzazione: concetti e metodi*, Carocci, Roma 2010.

Allison G., *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Little Brown, Boston, 1971.

Bakhshi P., Trani J.-F., Rolland C., *Conducting Surveys on Disability: a Comprehensive Toolkit*, Handicap-International, Lyon 2006.

Balocchi E., *Inserimento lavorativo delle persone disabili: necessità di un'evoluzione della normativa nazionale e razionalizzazione dei risultati a livello regionale*, Tesi di dottorato di ricerca in Relazioni di Lavoro, XXVII ciclo, Università di Modena e Reggio Emilia 2015.

Bickenback J.E., Chatterji S., Badley E.M., Ustun T.B., *Models of Disablement, Universalism, and the International Classification of Impairments, Disabilities and Handicaps*, *Social Science and Medicine*, 48, 1999: 1117–87.

Biggeri M., Bellanca N., a cura di, *L'approccio delle capability applicato alla disabilità: dalla teoria dello Sviluppo Umano alla pratica*, Ufficio di Cooperazione EuropeAid , Firenze 2011.

Buracchio D., Tiberio A., *Società e servizio sociale*, Franco Angeli, Milano 2001.

Camera dei Deputati – Senato della Repubblica, 2014, *Relazione sullo stato di attuazione della legge recante norme per il diritto al lavoro dei disabili (Anni 2012 e 2013)*, Roma (disponibile al link: <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/docnonleg/29083.htm>)

Canevaro A., Goussot A., a cura di, *La difficile storia degli handicappati*, Carocci, Roma 2000.

Colleoni M., *L'evoluzione delle politiche sociali rivolte alla disabilità*, in R.Medeghini, a cura di, *Disabilità e corso di vita*, Franco Angeli, Milano 2006: 46-68.

Digennaro P., *Il licenziamento del lavoratore disabile tra modifiche normative e riscontri giurisprudenziali*, *il Lavoro nella Giurisprudenza*, 8-9, 2015: 859-64.

Fabbri T.M., Curzi Y., *Benessere e lavoro: un'eredità e una direzione di ricerca*, in T.M.Fabbri, Y.Curzi, a cura di, *Lavoro e salute. Approcci e strumenti per la prevenzione dello stress e la promozione del benessere al lavoro*, Giappichelli, Torino 2012: 243-290.

Hjern B., Porter D.O., *Implementation Structure: A New Unit of Administrative Analysis*, *Organization Studies*, 2(3), 1981: 211-27; trad. it. *Le strutture di*

implementazione. Una nuova unità di analisi amministrativa, in S.Zan, a cura di, *Logiche di azione organizzativa*, il Mulino, Bologna 1988: 335-53.

Istat, 2009, *La disabilità in Italia - Il quadro della statistica ufficiale*, Istat - Collana Argomenti, n. 37, Roma, (disponibile al link http://www3.istat.it/dati/catalogo/20100513_00/).

Istat, 2014, *I presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari, Anno 2012*, Roma; <http://www.istat.it/it/archivio/141572>

Istat, 2015, *Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni singoli e associati. Anno 2012*, Roma. (disponibile al link <http://www.istat.it/it/archivio/7566>)

La Macchia C., Il collocamento (quasi) obbligatorio delle persone disabili, in M.Cinelli, G.Ferraro, O.Mazzotta, a cura di, *Il nuovo mercato del lavoro. Dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Giappichelli, Torino 2013: 702-16.

Latti G., *I diritti esigibili. Guida normativa all'integrazione sociale della persone con disabilità*, Franco Angeli, Milano 2010.

Maggi B., Albano R., *La Teoria dell'Azione Organizzativa*, in G.Costa, R.Nacamulli, a cura di, *Manuale di organizzazione aziendale*, vol. I, Utet, Torino 1996.

Maggi B., *Il vero paziente è il lavoro*, TAO Digital Library, Bologna 2015.

Maggi B., *La teoria dell'agire organizzativo*, in B.Maggi, a cura di, *Interpretare l'agire: una sfida teorica*, Carocci, Roma 2011.

Maggi B., *Razionalità e benessere. Studio interdisciplinare dell'organizzazione*, Etaslibri, Milano 1990 (ed. riv. e ampl. di: *Questioni di organizzazione e sociologia del lavoro*, Tirrenia Stampatori, Torino 1984).

Maggi B., *Razionalità e benessere. Studio interdisciplinare dell'organizzazione*, Etaslibri, Milano 1990 (ed. riv. e ampl. di: *Questioni di organizzazione e sociologia del lavoro*, Tirrenia Stampatori, Torino 1984).

Masino G., Salento A., *La fabbrica della crisi. Finanziarizzazione delle imprese e declino del lavoro*, Carocci, Roma 2013.

Mitra S., *The Capability Approach and Disability*, Journal of Disability Policy Studies, 2006, 16 (4): 236-247.

Pavone M., *Atti della Tavola rotonda per "I 10 anni della Legge 104"*, 2002: 310-315 (disp. sul sito http://www.edscuola.it/archivio/handicap/10_anni_104.pdf).

Pavone M., Tortello M., *Le Leggi dell'integrazione scolastica. Schedario della normativa con commento pedagogico*, Erickson, Trento 2000.

Salento A., *Per una sociologia del diritto del lavoro*, in B.Maggi, a cura di, *Interpretare l'agire: una sfida teorica*, Carocci, Rome 2011: 189-204.

Salento A., *Postfordismo e ideologie giuridiche. Nuove forme d'impresa e crisi del diritto del lavoro*, FrancoAngeli, Milano 2003.

Sen A. K., *Development as Freedom*, Oxford University Press, Oxford 1999.

Sen A. K., *Equality of what?*, in S. McMurrin, ed., *The Tanner Lectures on Human Values*, Vol. 1, University Press, Cambridge (MA) 1980.

Sen A. K., *The Idea of Justice*, Penguins Books, UK 2009 (trad. it. *L'idea di Giustizia*, Arnoldo Mondadori, Milano 2010).

Sen A. K., *What do We Want from a Theory of Justice?*, *The Journal of Philosophy*, 2006, CIII (5): 215-38.

Simon H.A., *Administrative Behavior*, Free Press, New York 1947, trad. it.: *Il comportamento amministrativo*, il Mulino, Bologna 1980³.

Supiot A., *Critique du droit du travail*, PUF, Paris 1994.

Terzi L., *A Capability Perspective on Impairment, Disability and Special Needs: towards Social Justice in Education*, *Theory and Research in Education*, 3 (2), 2005: 197-223.

Terzi L., *Beyond the Dilemma of Difference: The Capability Approach to Disability and Special Educational Needs*, *Journal of Philosophy of Education*, 39 (3), 2005: 443-59.

Trani J-F., Bakhshi P., Bellanca N., Biggeri M., Marchetta F., *Disabilities through the Capability Approach lens: Implications for Public Policies*, *European Journal of Disability Research*, 5(3), 2011:143-57.

United Nations Development Programme, *Human Development Report*, Oxford (NY) 1995.