

La normativa italiana sui disturbi specifici dell'apprendimento: il diritto del lavoro al di là della disabilità*

The new Italian legislation on specific learning disorders (SLDs): labour law beyond disability

Emanuele Dagnino

Ricercatore di diritto del lavoro nell'Università di Modena e Reggio Emilia

SOMMARIO: 1. Disturbi specifici dell'apprendimento: non solo una questione educativa. – 2. La (tardiva) risposta dell'Italia ai bisogni dei lavoratori con DSA in prospettiva comparata. – 3. I contenuti e le misure della normativa italiana. – 4. Criticità e potenzialità di una disciplina speciale per le persone con DSA (o con altra condizione di vulnerabilità).

Sinossi: Dopo aver delineato le specifiche esigenze di tutela delle persone con disturbi specifici dell'apprendimento in ambito lavorativo, il contributo analizza l'intervento normativo con cui il legislatore ha introdotto una disciplina speciale a loro favore. Inquadrate le peculiarità della tecnica legislativa adottata dal legislatore italiano nel quadro comparato, il contributo si concentra sulle specifiche tutele approntate e sulle potenzialità della scelta operata dal legislatore italiano con riferimento ad altre situazioni di vulnerabilità.

Abstract: Identified the specific protection needs of persons with specific learning disorders in the workplace, the contribution analyses the legislative intervention with which the legislator introduced a special discipline for their protection. Having framed the peculiarities of the legislative technique adopted by the Italian legislator in the comparative framework, the contribution focuses on the specific protections provided and on the potential of the choice made by the Italian legislator with reference to other situations of vulnerability.

* Questo contributo è stato realizzato nell'ambito del progetto di ricerca "Le nuove tutele per i lavoratori affetti da disturbi specifici dell'apprendimento" finanziato dal Dipartimento di Economia Marco Biagi tramite i finanziamenti dipartimentali alla ricerca (FAR 2022). L'articolo rappresenta la traduzione, con limitati aggiornamenti, del contributo pubblicato in lingua francese: Emanuele Dagnino, « La législation italienne sur les troubles spécifiques des apprentissages (TSA) : le droit du travail au-delà du handicap », *Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale*, n°2024-1, p. 66-77.

Parole chiave: Inclusione – Disturbi specifici dell'apprendimento – Accomodamenti ragionevoli – Disabilità

Keywords: *Inclusion – Specific Learning Disorders – Reasonable Accomodation – Disability*

1. Disturbi specifici dell'apprendimento: non solo una questione educativa

Nonostante la loro elevata incidenza all'interno della popolazione¹, l'impatto dei disturbi specifici dell'apprendimento (DSA) – generalmente definiti come disturbi del neuro-sviluppo che influenzano l'apprendimento della scrittura, della lettura o della matematica (per esempio, la dislessia, la disgrafia e la discalculia)² – ha ricevuto una scarsissima attenzione nel mondo del lavoro. Di fatto, l'interesse verso questo tema è principalmente confinato al dibattito scientifico e alla sfera educativa. D'altronde, è in quest'ultimo contesto che gli effetti di tali disturbi si manifestano per la prima volta nella vita quotidiana delle persone affette e che se ne riscontra l'effettiva presenza³.

È durante gli anni scolastici e, in particolare, a fronte di un basso rendimento o della difficoltà a raggiungere determinati risultati accademici che le conseguenze dei disturbi specifici dell'apprendimento emergono in termini più evidenti. Allo stesso modo, è in quel periodo che, grazie al sistema educativo, le persone affette da disturbi specifici dell'apprendimento sviluppano, in parte in maniera autonoma, delle strategie di adattamento e apprendono ad utilizzare gli strumenti compensativi⁴ che permettono loro di far fronte alle difficoltà che incontrano.

Al termine del percorso formativo, però, la risposta sistemica fornita nella sfera educativa è sostituita da un rapporto bilaterale tra lavoratore e datore di lavoro. Diversamente dal

¹ Le stime relative al numero di persone affette da disturbi specifici dell'apprendimento (DSA) varia da Paese a Paese. In Italia, in ragione di una crescente consapevolezza della questione e delle azioni specifiche realizzate in ambito educativo, la percentuale di studenti in possesso di un certificato attestante un disturbo specifico dell'apprendimento è passato dallo 0,9% dell'anno 2010/2011 al 5,4% del 2020-2021. Inoltre, il numero dei certificati è notevolmente aumentato nel corso dei sette anni precedenti il 2022, passando da 94 000 a 194 000 per la dislessia, da 30 000 a circa 100 000 per la disgrafia, e da 33 000 a 108 000 per la discalculia (cfr. Ministero dell'Istruzione e del Merito (Miur), *I principali dati relativi agli alunni con DSA*, luglio 2022).

² All'interno di questo articolo, l'espressione «disturbi specifici dell'apprendimento» rinvia alla nozione medica proposta dall'*American Psychiatric Association* (cfr. APA, *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders*, Fifth Edition, DSM-5, Washington, American Psychiatric Association Publishing, 2013), così da distinguerla da altre nozioni come quella di «*learning disabilities*» che ha degli usi specifici all'interno di alcuni ordinamenti giuridici nazionali e la cui accezione è generalmente più ampia. Inoltre, la definizione fornita dall'APA – e più precisamente quella adottata nella precedente versione del DSM – corrisponde a quella utilizzata dall'ordinamento italiano.

³ Si veda *Dyslexia@work.EU Progetto Erasmus+ Fase 2 – Ricerca Azione*, rapporto di ricerca, 2022, 2, disponibile all'indirizzo https://usercontent.one/wp/www.dyslexiaprojects.eu/wp-content/uploads/2023/01/dyslexiaatwork_project_action_research_it.pdf?media=1642957521.

⁴ Può trattarsi di dispositivi didattici o di tecnologie assistive (ad esempio, *word processor*, programmi di sintesi vocale, calcolatrici parlanti, ecc.).

contesto educativo, dove si è progressivamente acquisita sempre più coscienza delle peculiarità e dei bisogni specifici delle persone affette da DSA, i datori di lavoro non sono nella stragrande maggioranza dei casi correttamente informati sulla tematica. Molto spesso, i datori di lavoro non sono nemmeno a conoscenza della situazione del lavoratore e della stigmatizzazione alla quale tali disturbi possono esporlo.

Di conseguenza, nonostante strategie e strumenti compensativi e, da altra prospettiva, nonostante le qualità preziose spesso associate alla condizione derivante dal disturbo specifico dell'apprendimento⁵, i candidati e i lavoratori affetti continuano ad affrontare molte sfide e difficoltà nel corso delle loro esperienze professionali.

Come sottolineano i pochi studi sull'argomento, l'impatto dei disturbi specifici dell'apprendimento è significativo in «diverse tappe del percorso di vita professionale (dal periodo di transizione scuola-lavoro e scelta del ruolo, al percorso di sviluppo e crescita professionale)». La natura del disturbo – ossia le difficoltà relative alla lettura, all'espressione scritta o al calcolo – è un freno per lo svolgimento di alcuni compiti o nell'ambito di specifici settori professionali. Ma altri problemi derivano da «ostacoli e barriere ambientali»⁶, nonché dalle pratiche manageriali, sia in termini di reclutamento che di organizzazione del lavoro. Innanzitutto, va notato che, soprattutto quando non sono stati diagnosticati o non ricevono un sostegno adeguato, i lavoratori con DSA hanno un basso livello di istruzione (o hanno addirittura abbandonato la scuola), il che ha un impatto sulla quantità e sulla qualità delle opportunità professionali. Inoltre, questi lavoratori tendono ad orientarsi verso occupazioni per le quali risultano sovra-qualificati. Più che o, quantomeno, oltre ad essere un problema di progressione di carriera all'interno delle imprese, a incidere è il desiderio di non esporsi alle difficoltà connesse al proprio disturbo specifico dell'apprendimento che li conduce ad accettare o a candidarsi per impieghi meno qualificati o di minor pregio. Molto spesso, sono gli insegnanti della scuola secondaria (o i genitori stessi) a raccomandare fortemente ai giovani con DSA di scegliere un percorso professionalizzante piuttosto che un percorso di studi superiori. Inoltre, anche durante la fase di ricerca del lavoro, le pratiche di reclutamento possono costituire una barriera all'accesso per i candidati a una occupazione: per esempio, dover completare test o questionari a scelta multipla in un

⁵ Numerose qualità sono state associate dagli studi in materia alla condizione di persona con disturbi specifici dell'apprendimento e sono comunemente percepite dagli stessi lavoratori con DSA: si va dalla determinazione e dalla volontà di risolvere i problemi, dall'empatia e alla comunicazione, fino all'approccio globale e al pensiero divergente. Si vedano, a questo proposito, AGAHI, *Investigating the strengths of dyslexia in successful adults and university students*, PhD Thesis, University of Sheffield, 2015; SEPULVEDA, *Dyslexia: Hidden talents in the workplace*, PhD Thesis, University of Sheffield, 2018. Per quanto riguarda l'autopercezione da parte delle persone con DSA si vedano le interviste raccolte in G. GUARALDI, *DSA e mondo del lavoro. Esperienze di vita e strategie compensative*, Erickson, 2018.

⁶ Si veda *Dyslexia@work.EU*, cit. Si veda, inoltre, BOCCHICCHIO, *Condizioni delle persone con DSA nel mondo del lavoro e proposte legislative per la tutela dei diritti*, in AA.VV. (a cura di), *La gestione dei DSA dalla Legge 170/2010 alla Linea Guida ISS 2022. Libro Bianco su dieci anni di applicazione della normativa*, Erickson, 2022, 151.

tempo limitato è un ostacolo importante per le persone con difficoltà di lettura, calcolo mentale o memoria di lavoro⁷.

In termini di prestazioni professionali, le difficoltà associate ai disturbi specifici dell'apprendimento variano da un settore all'altro. È autoevidente che gli ostacoli connessi a difficoltà relative alla lettura, alla scrittura e alla matematica sono irrilevanti – o, comunque, di minore impatto – negli impieghi che necessitano di competenze manuali: è proprio per questa ragione che un certo numero di persone con DSA, soprattutto quelle che abbandonano la scuola, scelgono lavori manuali. Naturalmente, più il lavoro richiede attività di lettura e di elaborazione di documenti scritti o abilità e competenze specifiche relativamente al calcolo, più le sfide per i lavoratori con DSA risultano difficili da affrontare. Tuttavia, va sottolineato che queste competenze sono spesso importanti solo per alcuni compiti specifici e non devono quindi costituire un ostacolo generale alle possibilità di impiego rispetto alla specifica occupazione. Anzi, gli adeguamenti organizzativi possono consentire ai lavoratori di concentrarsi sulle mansioni che svolgono meglio e, inoltre, alcune misure organizzative e alcune tecnologie assistive possono contribuire efficacemente a superare le limitazioni causate dai disturbi specifici dell'apprendimento, grazie soprattutto ai progressi compiuti nel campo della ricerca.

Ne consegue che una maggiore presa di coscienza di tali questioni all'interno delle imprese, così come l'adozione di misure organizzative e di tecnologie adeguate, possono permettere di costruire un ambiente di lavoro inclusivo nell'ambito del quale i lavoratori con DSA possano dimostrare le loro capacità ed esercitare le proprie competenze. In questo senso, oltre alla diffusione di buone pratiche⁸ e alla promozione di azioni di sensibilizzazione, il quadro normativo riveste una particolare importanza per definire i diritti di questi lavoratori e gli obblighi in capo ai datori di lavoro.

A questo proposito, l'articolo ha l'obiettivo di analizzare l'approccio legislativo adottato dal legislatore italiano che ha portato all'adozione di una disciplina speciale in materia di diritto del lavoro riguardante le persone con DSA. Dopo una breve analisi del percorso che ha condotto alla normativa attualmente vigente e alle sue peculiarità rispetto ad altri ordinamenti (§ 2), saranno esaminati più nel dettaglio le misure e i diritti garantiti ai lavoratori con DSA (§ 3). Infine, si approfondiranno potenzialità e limiti della tecnica legislativa adottata dal legislatore italiano (§ 4).

⁷ GUARALDI, op. cit., 111. Secondo una *survey* realizzata nell'ambito del progetto *Dyslexia@work.EU*, il 65,3% delle imprese coinvolte nei Paesi analizzati (Francia, Irlanda, Italia, Malte et Royaume-Uni) «prevede delle prove di lettura e di scrittura o dei test a tempo» all'interno dei loro processi di reclutamento (si veda *Dyslexia@work.EU Progetto Erasmus+ Fase 3 – Manuale di Progetto*, 2022, 20, disponibile all'indirizzo https://usercontent.one/wp/www.dyslexiaprojects.eu/wp-content/uploads/2023/01/dyslexiaatwork_project_manual_it.pdf?media=1642957521).

⁸ Si veda, per esempio, *Dyslexia@work.EU Progetto Erasmus+ Fase 3 – Manuale di Progetto*, § 6 e, più nello specifico, *Buone pratiche e linee guida per la dislessia sul lavoro*, disponibile all'indirizzo https://usercontent.one/wp/www.dyslexiaprojects.eu/wp-content/uploads/2023/01/dyslexiaatwork_project_guidelines_it.pdf?media=1642957521.

L'analisi consentirà di valutare se l'introduzione di una disciplina speciale possa essere una risposta appropriata per i lavoratori con DSA e per altri lavoratori che presentano vulnerabilità specifiche o, diversamente, se debba ritenersi preferibile, come avviene in molti altri ordinamenti, includere questi disturbi nell'ampia nozione di disabilità, così da assicurare l'applicazione delle relative discipline.

2. La (tardiva) risposta dell'Italia ai bisogni dei lavoratori con DSA in prospettiva comparata

Fino al 2021 l'ordinamento italiano considerava i bisogni delle persone con disturbi specifici dell'apprendimento (dislessia, disgrafia, discalculia e disortografia, secondo la definizione contenuta nella legge) unicamente nel contesto scolastico e universitario e non in ambito lavorativo⁹. Nonostante tra gli obiettivi della legge definiti all'articolo 2 figurino l'«assicurare eguali opportunità di sviluppo delle capacità in ambito sociale e professionale»¹⁰ e si faccia altresì riferimento – almeno indirettamente – al mondo del lavoro, quella disciplina non prevedeva alcuna misura o diritto specifico per i lavoratori. L'unica disposizione rilevante per il diritto del lavoro, conformemente allo specifico ambito applicativo della legge (gli studenti in formazione), mira a garantire il diritto a orari di lavoro flessibili ai genitori di bambini con DSA che frequentano la scuola primaria¹¹.

Diversamente da altri ordinamenti giuridici in cui i lavoratori con disturbi specifici dell'apprendimento sono tutelati dalle discipline in materia di parità di trattamento e contrasto alle discriminazioni, dal momento che le loro condizioni vengono ricondotte alla nozione generale di disabilità¹², in Italia queste persone non sono normalmente considerate alla stregua di lavoratori con disabilità, se non in alcune situazioni di comorbidità. In realtà sono già gli stessi lavoratori a rivendicare assai raramente tale *status*.

Laddove i lavoratori con DSA sono considerati persone con disabilità – è il caso, per citare alcuni esempi, degli Stati Uniti con il c.d. ADA¹³, del Regno Unito con la legge sull'uguaglianza del 2010¹⁴ e dell'Irlanda con la legge sull'uguaglianza in materia di occupazione

⁹ L. 8 ottobre 2010, n. 170, *Nuove norme in materia di disturbi specifici di apprendimento in ambito scolastico*.

¹⁰ Art. 2, comma 1, lett. h), l. n. 170/2010.

¹¹ Art. 6, comma 1, l. n. 170/2010.

¹² Cfr. *Dyslexia@work.EU Progetto Erasmus+ Fase 1 – Analisi comparativa definitiva*, rapporto di ricerca, 2020: https://user-content.one/wp/www.dyslexiaprojects.eu/wp-content/uploads/2023/01/dyslexiaatwork_project_comparative_analysis_it-1.pdf?media=1642957521.

¹³ Si veda, per esempio, *EEOC c. Protocall Communications, Inc.*, Civil Action no. 8:18-cv-02535-TDC (disponibile all'indirizzo <https://www.eeoc.gov/newsroom/protocall-communications-inc-pay-31000-settle-eeoc-disability-discrimination-lawsuit>); *Robinson c. First State Community Action Agency*, No. 17-3141, (3rd Cir., 1° aprile 2019; disponibile in JustiaLaw, all'indirizzo <https://law.justia.com/cases/federal/appellate-courts/ca3/17-3141/17-3141-2019-04-01.html>).

¹⁴ *Miss Kumulchew c. Starbucks Coffee Company Limited*, 17 dicembre 2015, in gov.uk, disponibile all'indirizzo <https://www.gov.uk/employment-tribunal-decisions/miss-m-kumulchew-v-starbucks-coffee-company-uk-ltd-and-others-2301217-2017>;

1998-2015¹⁵ – l'applicazione della normativa antidiscriminatoria e in materia di parità di trattamento non soltanto interdice le pratiche in violazione dei principi di discriminazione diretta e indiretta da parte dei datori di lavoro, ma allo stesso tempo obbliga questi ultimi a fornire accomodamenti ragionevoli adeguati alle condizioni e necessità dei lavoratori con DSA¹⁶.

Con riferimento alle specifiche esigenze delle persone con DSA, nel momento in cui gli interventi richiesti non comportino «un onere sproporzionato o eccessivo», tali persone hanno il diritto alla adozione delle tecnologie assistive sopra richiamate e all'adattamento dei loro compiti al fine di superare gli ostacoli che affrontano sul luogo di lavoro. All'interno di alcuni ordinamenti, tale disciplina comporta allo stesso tempo delle misure specifiche e delle azioni positive come quella delle quote riservate o, ancora, un supporto economico e un'assistenza pratico-operativa (si veda, per esempio, il programma *Access to work* finanziato dal Ministero del Lavoro e delle Pensioni del Regno Unito)¹⁷.

Al contrario, in Italia, prima degli interventi normativi del 2021 e del 2022, le persone con disturbi specifici dell'apprendimento non avevano diritto ad alcun tipo di adattamento o accomodamento in grado di meglio rispondere alle loro esigenze, tanto nell'ambito dei processi di selezione quanto nel corso del loro rapporto di lavoro. E l'adozione di tali misure non poteva derivare neppure dall'applicazione del diritto antidiscriminatorio. Soltanto nell'ambito di alcune leggi regionali dirette a promuovere l'inclusione delle persone con DSA emergeva un'attenzione a questa problematica, principalmente attraverso la previsione di misure compensative e dispensative per lo svolgimento delle prove scritte nell'ambito di concorsi pubblici organizzati dagli enti pubblici regionali¹⁸.

Quando, finalmente, ha deciso di colmare questo vuoto giuridico, il legislatore interno non ha seguito la strada intrapresa dagli altri ordinamenti. L'ordinamento italiano, infatti, ha optato per la scelta di prevedere una disciplina specifica dedicata alle persone con DSA, in linea con i *desiderata* dell'associazionismo a difesa dei diritti delle persone con distur-

Mr. T. Toy c. Chief Constable of Leicestershire Police, 3 ottobre 2017, in gov.uk, disponibile all'indirizzo <https://www.gov.uk/employment-appeal-tribunal-decisions/mr-t-toy-v-chief-constable-of-leicestershire-police-ukeat-0124-17-la>; *Mr. J. Bulloss c. Shelter; the National Campaign for Homeless People Limited*, 7 dicembre 2018, in gov.uk, disponibile all'indirizzo https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5c1a5bdae5274a46897da074/Mr_J_Bulloss_V_Shelter_the_National_Campaign_for_Homeless_People_Limited-_1806293.2018_and_1805354.2018-_Final.pdf; *Ms. Z. N. Clarkson-Palomares v. The Secretary of State for Justice*, 19 gennaio 2022, in gov.uk, disponibile all'indirizzo: <https://www.gov.uk/employment-tribunal-decisions/ms-z-n-clarkson-palomares-v-the-secretary-of-state-for-justice-1400822-slash-2019-and-1401665-slash-2020>.

¹⁵ Workplace Relations Commission, *Aisling O'Mara c. Zac Global Promotions Ltd*, 12 novembre 2019 in *Workplace Relations Commission 2019 Annual Report*, 2019.

¹⁶ Ai sensi della *Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità* adottata nel 2006, per «accomodamenti ragionevoli» si intendono le «modifiche e gli adattamenti necessari ed appropriati che non impongano un onere sproporzionato o eccessivo adottati, ove ve ne sia necessità in casi particolari, per garantire alle persone con disabilità il godimento e l'esercizio, su base di uguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali».

¹⁷ Alcune informazioni generali sul programma sono accessibili sul sito web governativo: https://www.gov.uk/access-to-work_

¹⁸ BOCCHICCHIO, op. cit., 153.

bi specifici dell'apprendimento (in particolare di AID - *Associazione Italiana Dislessia*)¹⁹. Questa associazione non ha soltanto promosso l'adozione di tale normativa, ma è stata anche un interlocutore privilegiato nella stesura dei primi disegni di legge presentati al Parlamento, i quali avevano contenuti assai simili a quelli da ultimo introdotti dal legislatore²⁰. In questo contesto di riferimento, l'AID ha sempre sostenuto l'esigenza di distinguere DSA e disabilità²¹, un approccio accolto in maniera favorevole dalla maggior parte delle persone con disturbi specifici dell'apprendimento. Ad uno specifico quesito posto nell'ambito di una survey realizzata dall'AID relativamente ad una proposta legislativa che includeva nei piani di riforma la possibilità di beneficiare di fondi o misure per la disabilità, la maggior parte degli intervistati ha risposto negativamente²². La ragione di questo approccio va individuata in una delle principali carenze del modello di protezione tramite assimilazione alla disabilità: «tali identificazioni confuse possono portare esse stesse ad una stigmatizzazione pubblica e alla autostigmatizzazione»²³.

Spostandoci ora al merito dell'intervento normativo, se il legislatore italiano ha cominciato a colmare il vuoto normativo attraverso una disposizione introdotta nel decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito in legge 6 agosto 2021, n. 113, è stato con la normativa adottata nel 2022 – nello specifico l'art. 7 del decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4, convertito in legge 28 marzo 2022, n. 25 – che ha tentato di rimediare alle carenze di protezione per questi lavoratori in termini complessivi.

Seguendo l'esempio delle leggi regionali già menzionate e l'orientamento espresso da una episodica decisione del Consiglio di Stato che aveva già confermato l'esistenza di questo diritto²⁴, il primo intervento normativo ha introdotto alcune misure da adottare nell'ambito dei concorsi pubblici – è il caso della sostituzione delle prove scritte con esami orali, l'estensione dei tempi riconosciuti, l'utilizzo di strumenti compensativi – per garantire l'uguaglianza nelle condizioni di partecipazione a questi concorsi²⁵. In questo modo, la disposizione estende all'ambito delle modalità di accesso al lavoro nelle pubbliche amministrazioni diritti e misure già adottati per l'accesso alla formazione terziaria²⁶. Sulla stessa linea si pone un'altra disposizione che è stata introdotta nell'ordinamento nello stesso

¹⁹ Per informazioni si veda il sito web dell'associazione all'indirizzo <https://www.aiditalia.org/>.

²⁰ Proposta di legge n. 4379, Coccia, Damiano, Ghizzoni, presentato il 22 marzo 2017; Disegno di legge n. 712, Rossomando ed altri, presentato il 25 luglio 2018.

²¹ GUARALDI, op. cit.

²² *Ibid.*

²³ BLACKBURN, *Managing neurodiversity in workplaces*, in *OM*, 2023, 73, 57.

²⁴ Si veda Cons. Stato, Sez. VI, ordinanza 23 febbraio 2017, n.790, in *GA*, in cui la corte ha sanzionato la mancata adozione di strumenti compensativi o dispensativi nell'ambito di un concorso pubblico attraverso una argomentazione di tipo analogico e una interpretazione estensiva dei contenuti della legge n. 170/2010 al fine di rimediare al vuoto di protezione per i lavoratori.

²⁵ Art. 3, comma 4-bis, d.l. n. 80/2021, convertito in l. n. 113/2021, e Decreto 9 novembre 2021 del Ministro per la pubblica amministrazione di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e del Ministro per le disabilità, *Modalità di partecipazione ai concorsi pubblici per i soggetti con disturbi specifici dell'apprendimento*.

²⁶ Art. 5, comma 4, l. n. 170/2010.

periodo con la finalità di estendere l'applicazione degli accomodamenti menzionati (strumenti compensatori ed estensione delle tempistiche delle prove) per l'esame di accesso alla professione di avvocato²⁷.

Infine, l'azione normativa più importante è stata quella del d.l. n. 4/2022 che ha introdotto una legislazione speciale per i lavoratori con DSA, la quale copre (principalmente) il settore privato e si riferisce ad ogni fase della vita professionale.

Il prossimo paragrafo sarà dedicato all'analisi critica di queste disposizioni, valutando come esse rispondano alle esigenze specifiche dei lavoratori e dei candidati con disturbi specifici dell'apprendimento.

3. I contenuti e le misure della normativa italiana

La normativa speciale introdotta dal d.l. n. 4/2022 si compone soltanto di quattro disposizioni, ossia dei commi 2-*bis*, 2-*ter*, 2-*quater* e 2-*quinquies* dell'art. 7. La numerazione dei commi rende conto del percorso normativo – certo non raro all'interno del nostro ordinamento – che ha portato all'adozione di questa disciplina: diversamente dai progetti di legge che hanno preceduto l'intervento normativo in materia e similmente alle disposizioni introdotte nel 2021, questa normativa speciale non è inserita nell'ambito di una legge specifica dedicata alla tematica. La disciplina fa parte di un decreto-legge promulgato per affrontare le sfide sociali ed economiche della pandemia ed è stato inserito in tale legge in sede di conversione in l. n. 25/2022. Allo stesso modo, anche la rubrica dell'articolo denota come il contenuto essenziale concerneva, in origine, soltanto il regime dei trattamenti di integrazione salariale in caso di sospensione dell'attività lavorativa a causa della pandemia²⁸. Come hanno confermato i promotori dell'emendamento che ha trovato accoglimento nella legge di conversione²⁹, la discussione in sede parlamentare del decreto è stata l'occasione per adottare «finalmente» delle misure in materia e di completare il processo normativo avviato con le due leggi precedenti. Ne consegue che la gestione delle esigenze delle persone con DSA in ambito professionale non è disciplinata all'interno di un *corpus* normativo unico e specifico a differenza da quanto avviene in ambito educativo, il quale rimane, di conseguenza, separato da quello lavorativo³⁰.

²⁷ Art. 6, comma 2, d.l. 8 ottobre 2021, n. 139, convertito in l. 3 dicembre 2021, n. 205, e art. 11 del Decreto 11 novembre 2021 del Ministro della giustizia - *Sessione di esami per l'iscrizione negli albi degli Avvocati - anno 2021*, con una disposizione poi reiterata per le successive sessioni d'esame di abilitazione alla professione di avvocato. In tema CATERINO, *La tutela dei diritti delle persone con disturbi specifici di apprendimento (DSA): il percorso verso l'uguaglianza, dalla istruzione scolastica e universitaria al mondo del lavoro*, in *QG*, 23 febbraio 2023.

²⁸ Art. 7, d.l. n. 4/2022 - *Disposizioni in materia di trattamenti di integrazione salariale*.

²⁹ Così l'On. Anna Rossomando, *Intervento durante l'evento Dislessia e mondo del lavoro: una nuova era per lavoratrici e lavoratori con DSA*, 21 luglio 2022 <https://www.youtube.com/watch?v=QYDxepLQ52g&t=12s>.

³⁰ Occorre sottolineare che un nuovo progetto di legge che riconduce in senso alla stessa legge le differenti discipline che

Nello specifico, le quattro disposizioni integrano quelle relative all'accesso al lavoro nel settore pubblico e alla professione d'avvocato con un comma (*2-bis*) di portata generale e applicabile trasversalmente al settore pubblico e a quello privato; due commi (*2-ter* e *2-quater*) destinati al settore privato e diretti a garantire una adeguata risposta alle esigenze dei lavoratori con DSA durante la fase di reclutamento e nel corso del rapporto lavorativo e, infine, un comma (*2-quinquies*) relativo all'accesso e agli esami relativi ai percorsi formativi per poter svolgere determinate attività o professioni.

Il comma *2-bis* statuisce che le persone con disturbi specifici dell'apprendimento hanno diritto a «uguali opportunità di sviluppo delle proprie capacità e uguale accesso al mondo del lavoro, evitando ogni forma di discriminazione». Questa disposizione di carattere generale è poi implementata attraverso le disposizioni più specifiche che seguono all'interno dello stesso articolo, ma sembrerebbe comunque avere delle implicazioni più ampie rispetto a quelle di un comma che si limita a fissare gli obiettivi della disciplina. Parrebbe, infatti, specificare la natura del complesso di regole introdotte che dovrebbero essere ricondotte alla normativa in materia di uguaglianza e di lotta alle discriminazioni, cosicché le violazioni delle disposizioni che ci si accinge ad analizzare dovrebbero essere considerate alla stregua di comportamenti discriminatori. In assenza di specifiche previsioni che riconnettano tale normativa alle altre discipline antidiscriminatorie non è semplice comprendere in quale misura strumenti e misure ivi previste siano estendibili a queste violazioni: in ogni caso, però, la riconduzione del comportamento vietato a discriminazione potrà avere degli effetti, per esempio, in sede di determinazione del risarcimento per le condotte subite. Interpretazioni più ampie e pregnanti del comma *2-bis* sono, però, possibili e permetterebbero di considerare come discriminatori comportamenti ulteriori rispetto alla mancata adozione degli accomodamenti previsti dalla disciplina in parola come, per esempio, demansionamenti e licenziamenti illegittimi motivati dal disturbo specifico dell'apprendimento, situazioni queste che, secondo una survey dell'AID, sono tutt'altro che infrequenti³¹.

Il comma *2-ter* mira essenzialmente a garantire ai lavoratori con disturbi specifici dell'apprendimento parità di opportunità nei processi di assunzione garantendo che, a partire dalla fase di selezione, queste persone siano in grado di valorizzare le loro competenze al di là dei propri disturbi, grazie all'adozione di procedure adeguate e di strumenti e misure compensative. Se, in termini generali, le aziende sono tenute ad adattare i propri processi selettivi (prove e colloqui) potenzialmente discriminatori così da evitare i rischi di discri-

tutela le persone con disturbi specifici dell'apprendimento in contesto scolastico, universitario e lavorativo è stata presentata dalla senatrice Rossomando nell'agosto del 2023 (A.S. 852) ed è in fase di discussione parlamentare.

³¹ Nell'ambito di una *survey* organizzata dall'AID nel 2021 a più di 500 lavoratori con DSA, il 12 % di questi lavoratori dichiara di essere stato licenziato per ragioni connesse ai propri disturbi e il 37,5% degli intervistati afferma di aver subito degli impatti negativi per i medesimi motivi (ostacoli agli avanzamenti di carriera, modifica delle mansioni, blocco delle retribuzioni, richiami). Si veda AID, *Indagine sull'accesso al mondo del lavoro delle persone con DSA. Rapporto della ricerca*, 2021, 49.

minazione indiretta nei confronti dei candidati con DSA, misure e strumenti compensativi devono, invece, essere «adeguati al profilo funzionale e alle necessità individuali».

Il comma seguente (2-*quater*) prevede l'obbligo per i datori di lavoro di garantire un ambiente di lavoro inclusivo per le persone con DSA tramite l'attività del responsabile dell'inserimento lavorativo, una figura che – come noto – è normalmente deputata all'inserimento dei lavoratori con disabilità (e, infatti, è anche chiamata *disability manager*)³². Nello specifico, il responsabile dell'inserimento lavorativo aziendale, che deve avere una formazione adeguata in materia di DSA, deve adottare le misure adatte per garantire un contesto lavorativo propizio per la loro realizzazione professionale, anche tramite tecnologie assistive o misure compensative. A questo fine, il dovere di adottare accomodamenti ragionevoli è rispettato se sono adottate «misure analoghe a quelle previste per la selezione per l'accesso nel pubblico impiego³³, o comunque che assicurino una tutela non inferiore». Quest'ultimo riferimento alle altre misure apre la strada a ulteriori iniziative utili a superare gli ostacoli prodotti dallo specifico disturbo da cui è affetto il lavoratore. Tuttavia, si tratta soltanto di una alternativa alle misure definite nel decreto, che resta la disciplina di riferimento in materia di garanzia dell'uguaglianza dei lavoratori con DSA. Una disposizione di questo tenore, infatti, potrebbe condurre ad escludere altre tipologie di accomodamento, limitando l'estensione dell'obbligo di accomodamento ed escludendo misure di tipo organizzativo riguardanti l'adibizione a mansioni in cui il lavoratore sia a proprio agio e più performante. D'altro canto, però, tale interpretazione restrittiva – ossia limitata alle misure definite dalla legge o a un analogo *standard* – potrebbe ritenersi coerente con un approccio normativo che, a differenza degli accomodamenti ragionevoli previsti per le persone con disabilità, esclude qualsiasi valutazione di proporzionalità e di onerosità dell'adattamento richiesto³⁴. Si potrebbe, infatti, supporre che, tenuto conto dei costi assai limitati degli accomodamenti individuati, il legislatore abbia voluto definirli come ragionevoli *ex lege*. Inoltre, l'intervento del responsabile dell'inserimento lavorativo e gli obblighi che lo riguardano rispetto alla predisposizione delle misure e degli strumenti compensativi o dispensativi presuppongono una attivazione da parte del dipendente interessato,

³² A seguito della modifica operata con il decreto legislativo 13 dicembre 2023, n. 222 adottato nell'ambito della delega sulla disabilità (l. 22 dicembre 2021, n. 227) la presenza di un *disability manager* è obbligatoria in tutte le amministrazioni pubbliche (art. 39-*ter* del decreto legislativo n. 165/2001; prima sopra i 200 dipendenti) ed è oggetto di misure di incentivo economico nel settore privato (art. 14, § 4, legge 12 marzo 1999, n. 68).

³³ Conformemente al decreto del 9 novembre 2021, il datore di lavoro deve mettere a disposizione dei candidati con DSA «programmi di video scrittura con correttore ortografico o il dettatore vocale, nei casi di disgrafia e disortografia; programmi di lettura vocale, nei casi di dislessia; la calcolatrice, nei casi di discalculia» (art. 4), oltre che il prolungamento dei tempi stabiliti per le prove (art. 5).

³⁴ Si veda la definizione di «accomodamento ragionevole» già richiamata e per l'ordinamento interno l'art. 3, comma 3-*bis*, del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 216, che adotta la definizione della Convenzione delle Nazioni Unite del 2006 e, da ultimo, l'art. 5-*bis* della l. 5 febbraio 1992, n. 104, introdotto dal decreto legislativo 3 maggio 2024, n. 62 nell'ambito della già richiamata delega Disabilità che, conformemente, estende tale nozione a tutti gli ambiti dell'ordinamento.

contrariamente a quanto previsto nella disposizione sulle procedure selettive e l'accesso al lavoro che impone un'azione di *default* per l'adempimento degli obblighi ivi previsti. Infine, per quanto concerne l'accesso e il completamento dei percorsi formativi per l'esercizio di attività o professioni, l'art. 7, comma 2-*quinquies* specifica che le misure compensative e dispensative già richiamate – come, per esempio, la sostituzione della prova scritta con un esame orale – debbano essere garantite a tutti i candidati con disturbi specifici dell'apprendimento.

4. Criticità e potenzialità di una disciplina speciale per le persone con DSA (o con altra condizione di vulnerabilità)

La prima prassi applicativa della nuova disciplina ha riscontrato, secondo gli addetti ai lavori, un elevato livello di ineffettività delle disposizioni analizzate tanto con riferimento al settore pubblico e ai percorsi di accesso alle professioni quanto con riferimento agli obblighi per i datori di lavoro privati. Da un lato, come sottolineato da alcuni rappresentanti dell'associazione AID³⁵ sono ancora molti i concorsi di accesso al pubblico impiego che non tengono conto delle disposizioni specifiche che riguardano l'uguaglianza dei candidati con DSA. Dall'altro, la normativa introdotta nel 2022 è ampiamente sconosciuta da imprese e lavoratori³⁶. È per questi motivi, d'altronde, che all'interno di un progetto di legge presentato in Parlamento nella attuale legislatura è stata proposta la creazione di un *Osservatorio nazionale permanente per i disturbi specifici dell'apprendimento*³⁷.

Ciononostante, l'analisi della disciplina speciale introdotta nel nostro ordinamento per rispondere ai bisogni di candidati e lavoratori con disturbi specifici dell'apprendimento consente di identificare alcuni punti di forza e alcune criticità con riferimento all'approccio normativo adottato, utili riferimenti anche al di fuori del ristretto ambito applicativo delle disposizioni.

Come anticipato, la nuova normativa ha deciso di non optare per una assimilazione della condizione di questi lavoratori a quella dei lavoratori con disabilità, prevedendo, invece, una estensione selettiva e con alcuni elementi di peculiarità di alcuni dei diritti e degli obblighi stabiliti dalle discipline in materia di parità di trattamento e lotta contro le discriminazioni. Se la scelta parrebbe compromettere alcuni dei diritti e delle misure più rilevanti connessi al riconoscimento delle condizioni di disabilità, la tecnica normativa adottata po-

³⁵ Si veda, ancora, l'intervento dell'On. Rossomando all'evento *Dislessia e mondo del lavoro: una nuova era per lavoratrici e lavoratori con DSA*, già richiamato.

³⁶ I problemi relativi all'effettività della disciplina, dovuti alla mancata conoscenza della stessa da parte degli interessati, sono stati sottolineati da diversi esperti e dai rappresentanti dell'AID durante la conferenza *Dislessia e Legge 25/2022 per il mondo del lavoro: un anno di diritti, un futuro di valore* del 10 maggio 2023: <https://www.youtube.com/watch?v=ODxbo4E9-1Q>

³⁷ A conferma di tale prospettiva si veda, ancora, l'intervento dell'On. Anna Rossomando.

trebbe permettere di agevolare il rispetto dei diritti previsti e fare in modo che le persone con DSA evitino di nascondere i propri disturbi per paura di essere equiparate ai disabili. Per quanto riguarda il primo aspetto, al di là delle incertezze interpretative già menzionate, i divieti relativi alle condotte foriere di discriminazioni dirette o indirette così come l'estensione degli accomodamenti ragionevoli che possono essere pretesi da questi lavoratori sembrano essere meno incisivi e più ristretti rispetto a quelli previsti laddove si riscontri una condizione di disabilità. D'altro canto, per quanti siano in possesso di una certificazione di disturbo specifico dell'apprendimento, l'applicazione della normativa in materia non è soggetta ad alcun tipo di ulteriore valutazione, a differenza della nozione di disabilità utilizzata nella legislazione antidiscriminatoria dell'UE, che postula una valutazione delle effettive limitazioni derivanti dall'interazione tra la condizione della persona e le barriere presenti nel contesto lavorativo³⁸.

Questo significa che la disciplina speciale dev'essere applicata a tutti i lavoratori con DSA a prescindere dal ricorrere di una condizione di disabilità ai sensi della Convenzione delle Nazioni Unite o di quella dell'Unione europea, le quali non sono sempre applicabili alle condizioni di persone con disturbi specifici dell'apprendimento. Inoltre, come già rilevato, le misure compensative e dispensative che i datori di lavoro sono chiamati a prevedere quali accomodamenti ragionevoli, benché limitati nel numero e nel livello di garanzia, non sono oggetto di alcun accertamento relativo alla effettiva proporzionalità delle misure, dal momento che le stesse sembrano essere considerate come tali *iuris et de iure*.

In questo senso, la disciplina speciale beneficia soprattutto i lavoratori che hanno delle difficoltà leggere o poco impattanti derivanti dal proprio disturbo specifico dell'apprendimento, mentre può essere considerata come non abbastanza tutelante per tutti quei lavoratori che abbiano delle incisive difficoltà nei domini dell'apprendimento legati alla lettura, alla scrittura e al calcolo. Ne discenderebbe un effetto sostanzialmente contraddittorio rispetto agli obiettivi di protezione dei lavoratori con DSA, dal momento che si tratterebbe di una disciplina che risponde in maniera inversamente proporzionale agli effettivi bisogni dei lavoratori.

Tuttavia, occorre sottolineare che, a prescindere dalla volontà di differenziazione espressa dall'AID rispetto al sistema di tutele della disabilità, tale disciplina speciale e quella in materia di disabilità devono essere considerate come complementari. L'ampia nozione di disabilità adottata dalla normativa antidiscriminatoria, ormai fatta propria dall'ordinamento italiano in termini generali³⁹ e che a certe condizioni è già stata applicata a certi gruppi

³⁸ Grazie all'evoluzione della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, la nozione di disabilità adottata per l'applicazione delle normative antidiscriminatorie è passata dalla dimensione medica a quella bio-psico-sociale (in tema FAVALLI, FERRI, *Defining Disability in the European Union Nondiscrimination Legislation: Judicial Activism and Legislative Constraints*, in *EPL*, 2016, 3, 541. Per le persistenti incoerenze nell'interpretazione, FERRI, *Daouidi v Bootes Plus SL and the Concept of 'Disability' in EU Anti-Discrimination Law*, in *ELLJ*, 2018, 1, 69.

³⁹ Ci si riferisce, come noto, al decreto legislativo 62/2024, che ha introdotto una nuova nozione di disabilità (art. 2) e di persona con disabilità (art. 3, che sostituisce l'art. 3 della legge n. 104/1992), in linea con la concezione bio-psico-sociale

di lavoratori vulnerabili, come i lavoratori affetti da malattia cronica⁴⁰, non può essere limitata per legge, dal momento che si andrebbe in conflitto con la direttiva 2000/78/CE. Ne consegue che, laddove i lavoratori presentino condizioni riconducibili alla nozione di disabilità in ragione del proprio disturbo specifico dell'apprendimento, essi avranno comunque diritto a beneficiare della disciplina in materia. La normativa speciale riservata alle persone con disturbi specifici dell'apprendimento appare, quindi, come una disciplina di *default* che, al netto dei futuri sviluppi giurisprudenziali, garantisce alcuni diritti specifici per i lavoratori con DSA, senza pregiudizio di altri diritti che potrebbero pretendere in ragione delle loro condizioni.

Di conseguenza, una disciplina speciale come quella introdotta nel nostro ordinamento, nel momento in cui non si sostituisce a quella in materia di discriminazione e parità di trattamento delle persone con disabilità, può rivelarsi favorevole per molti gruppi di lavoratori vulnerabili che presentano condizioni ed esigenze simili a quelle del lavoratore disabile, aumentando al contempo l'effettività e l'applicabilità dei diritti posti a loro tutela. Questo, almeno finché non troverà affermazione un generale diritto all'accomodamento ragionevole per tutti i lavoratori⁴¹, una prospettiva che sembrerebbe essere quella più adeguata a promuovere luoghi di lavoro inclusivi, adatti alla diversità della forza lavoro nel mondo professionale di oggi. Quanto avvenuto, per esempio, in materia di lavoro flessibile nel Regno Unito e nei Paesi Bassi⁴² rappresenta un buon viatico affinché il principio di adattamento dell'ambiente e dell'attività di lavoro smetta di essere considerato come un "onere" riservato a qualcuno e possa divenire una condizione affinché si realizzi un lavoro sostenibile, come richiesto dalla Agenda ONU del 2030⁴³.

adottata a livello internazionale.

⁴⁰ Si veda, in particolare, la decisione C. Giust. 11 aprile 2013, cause riunite C-335/11 e C-337/11, *HK Danmark*, in banca dati CURIA, <https://curia.europa.eu/>, che viene considerato come un punto di svolta nell'interpretazione della nozione di disabilità da parte della CGUE.

⁴¹ Il principio di adeguamento del lavoro alla persona del lavoratore è stabilito dalla normativa di matrice euro-unitaria in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Si veda, a questo riguardo, l'art. 6, par. 2, lett. d) della Direttiva 89/391/CEE, laddove prescrive la necessità di «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».

⁴² Si veda WADDINGTON, BELL, *The right to request flexible working arrangements under the Work-life Balance Directive - A comparative perspective*, in *ELLJ*, 2021, 4, 509.

⁴³ Cfr. l'obiettivo 8 dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo Sviluppo Sostenibile - *Incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti*.

