

atti

mille bombini a via Margutta

ROMA 10-13 DICEMBRE 1979

PALAZZO VALENTINI

GIORNATE SCIENTIFICHE INTERNAZIONALI DI STUDIO SUI PROBLEMI DEGLI HANDICAPPATI

SOTTO L'ALTO PATRONATO DEL
PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA
E CON IL PATROCINIO DELLA
PROVINCIA DI ROMA

GRUPPI DI STUDIO

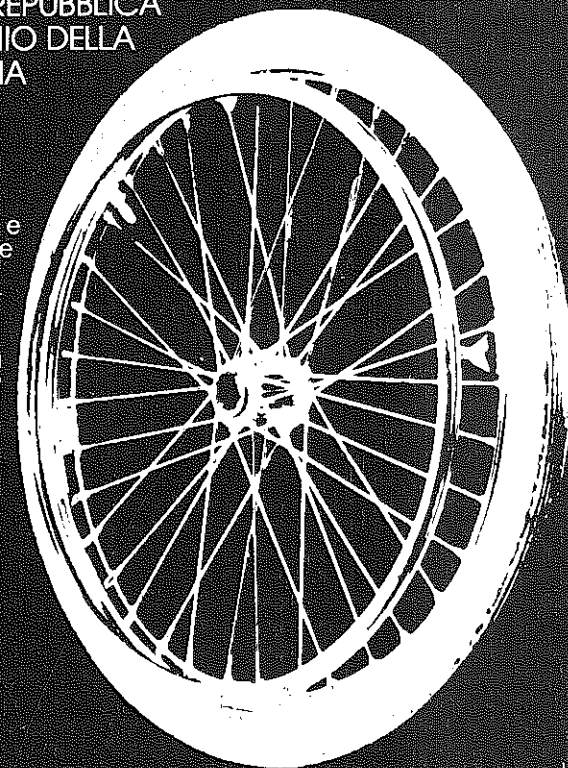
prevenzione · riabilitazione e
servizio sanitario nazionale

handicappato e socializ-
zazione

orientamento professiona-
le · istruzione professionale
lavoro e handicappati

legislazione e handi-
cappati

il rotary e i problemi
degli handicappati



presidente delle giornate di studio
prof. **mino bolognesi**

segretario
dot. **claudio dragone**

39

4° GRUPPO DI STUDIO
LEGISLAZIONE E HANDICAPPATI

Presidente: Dott. Gianni Selleri
Segretario: Dott. Mario Corsini

1.a Giornata: Lunedì 10 dicembre, pomeriggio

COLLOCAMENTO AL LAVORO DEGLI HANDICAPPATI: SITUAZIONE ATTUALE ED ESIGENZE DI RIFORMA

Dott. G. Selleri - (Università di Bologna)

Da diversi decenni nel nostro Paese, con leggi variamente ispirate, si è voluto facilitare l'inserimento dei cittadini handicappati (tradizionalmente denominati "mutilati ed invalidi") nelle pubbliche amministrazioni e nelle aziende private mediante il sistema del collocamento obbligatorio.

Lo scopo di queste leggi - almeno secondo la consapevolezza attuale - è di favorire l'autonomia economica e sociale a gruppi di cittadini che, a causa delle loro condizioni di invalidità, incontrerebbero serie difficoltà per trovare e conservare un lavoro in concorrenza con i cosiddetti normodotati, in una economia di tipo industriale, ispirata al massimo della produttività e in una situazione di disoccupazione diffusa, gli invalidi avrebbero scarse possibilità di essere occupati nel contesto del collocamento ordinario.

Tuttavia la vigente legge del 2 aprile 1968, n. 482 (*Disciplina generale delle assunzioni obbligatorie presso le pubbliche amministrazioni e le aziende private*), non soddisfa le esigenze lavorative degli handicappati, presenta gravi lacune e richiede radicali modificazioni.

Prima di illustrare i motivi ed i contenuti che dovrebbero ispirare la riforma dell'ordinamento delle assunzioni obbligatorie, è opportuno ricordare brevemente le principali tappe della legislazione italiana riguardo alla materia dell'avviamento preferenziale e speciale al lavoro (che per molti aspetti ha seguito la contraddittoria e frammentaria evoluzione del nostro sistema assistenziale) al fine di comprenderne meglio gli orientamenti e le disfunzioni.

La prima legge sull'assunzione obbligatoria risale al 1917 (decreto legge 14 giugno 1917, n. 1032 e successive modificazioni, integrazioni ed estensioni: legge 21 agosto 1921 n. 312, legge n. 375 del 1950, legge 5 marzo 1963, n. 367) ed è riferita ai mutilati ed invalidi di guerra.

All'origine di questo provvedimento sul collocamento obbligatorio stanno composite motivazioni di ordine economico, morale e giuridico. Il *Bureau International du Travail* indicò per primo, pochi anni dopo la fine della prima guerra mondiale, la esigenza di riutilizzare, in una situazione generalizzata di scarsità di mano d'opera, i mutilati di guerra. Su questo primitivo intento insistettero poi considerazioni di natura morale e patriottica che di fatto costituirono una situazione di privilegio rispetto alla condizione di cittadini che, dal punto di vista bio-sociale, si trovavano nelle medesime condizioni.

Dopo la promulgazione della Costituzione repubblicana e nell'impegno di applicazione dei suoi principi generali specifici (diritto al lavoro, diritto all'assistenza sociale,

diritto all'assistenza sanitaria, all'istruzione e all'avviamento professionale, alla parità della dignità sociale di tutti i cittadini, alla previdenza ecc.), così come si configurano negli art. 3, 4, 32, 38, la legislazione sociale in periodi diversi prese in considerazione altre situazioni non secondo la Costituzione, che non fa distinzione fra cittadini (e considera gli invalidi senza suddividerli in ordine alla causa dell'invalidità), ma sempre secondo il criterio della categorizzazione.

La conseguenza più evidente di questo "peccato di origine" è stata per certi aspetti e lo è tuttora, quella di considerare, non solo nell'ambito del lavoro, ma anche in quello assistenziale e pensionistico, alcuni gruppi di minorati come titolari di un vero e proprio *diritto soggettivo* alla tutela e altri per i quali si configura soltanto una condizione di *mero interesse* dello Stato (costituzionalmente previsto) alla riabilitazione ed al recupero sociale.

Alla sclerotizzazione di queste impostazioni giuridiche precostituzionali, hanno contribuito gli interessi degli Enti pubblici nazionali di rappresentanza delle singole categorie, con la loro logica interna di sopravvivenza, e la scarsissima permeabilità della nostra legislatura sociale a recepire soluzioni che non siano settoriali o addirittura corporative; vi è stato di conseguenza il rifiuto di ogni prospettiva di globalità nell'ambito della programmazione e delle riforme strutturali.

In questo contesto di sostanziale conservazione di privilegi costituiti, furono promulgate le leggi sull'avviamento al lavoro per *altre* categorie seppure con sostanziali diversità riguardo alla cogenza, all'entità numerica degli interessati ed al grado di applicabilità: invalidi per servizio (legge 24 febbraio 1953, n. 142), orfani e vedove di guerra (legge 15 marzo 1958, n. 365), orfani e vedove dei caduti per servizio (legge 15 novembre 1965, n. 1288), profughi (legge 4 marzo 1952, n. 137 e ben dodici altri provvedimenti), mutilati ed invalidi del lavoro (decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato del 3 ottobre 1947, n. 1222 e legge 14 ottobre 1966, n. 851), privi della vista (leggi 14 luglio 1957, n. 595; 28 luglio 1960, n. 778; 3 marzo 1965, n. 155; 11 aprile 1967, n. 231), sordomuti (legge 5 gennaio 1953, n. 35) e infine i mutilati civili (legge 5 ottobre 1962, n. 1539).

L'evoluzione che abbiamo a grandi linee tracciato dimostra che, volta per volta e per motivi di varia natura, politici, filantropici e in genere di giustizia sociale, lo Stato è intervenuto a favore di diverse categorie identificate e distinte progressivamente a seconda del tipo, delle circostanze e delle cause di invalidità.

Proprio in conseguenza di questo straordinario sviluppo dell'ordinamento, è stato preso in considerazione in termini, per così dire, *residuali* e in virtù di sempre più sottili e bizantine suddivisioni, l'invalido in senso proprio o per meglio dire l'invalido considerato nell'unico significato che la Costituzione prevede nell'art. 38. Non si è trattato tuttavia di una estensione di diritti che abbia ricompreso le precedenti categorizzazioni come sarebbe stato logico e ragionevole, bensì nella creazione di una nuova e più vasta categoria nell'ambito della quale sono stati riuniti tutti gli invalidi "residui" e, per distinguerli dagli altri, sono stati definiti "civili". Questa definizione nella sua improprietà (civile si contrappone evidentemente a militare, pur escludendo vasti gruppi di invalidi che non sono tali certo per eventi bellici), dimostra come il legislatore si sia finora ispirato a tradizioni storico-giuridiche che ben poco hanno a che fare con lo Stato democratico e repubblicano fondato sulla Costituzione.

Al termine della quarta legislatura si giunse infine alla citata "Disciplina generale delle assunzioni obbligatorie presso le pubbliche amministrazioni e le aziende private" (legge 2 aprile 1968, n. 482) che ha coordinato in un unico testo il coacervo disarticolato "lacunoso e di pessima fattura tecnica" dei provvedimenti che abbiamo prima elencato, cercando nello stesso tempo di comporre (ma, come vedremo, senza successo) lo stato di conflittualità fra le diverse categorie causato dalla disparità delle condizioni di collocamento.

Per meglio chiarire le linee fondamentali di una prospettiva di riforma, è necessario analizzare i principi che determinarono l'attuale disciplina delle assunzioni obbligatorie, le difficoltà e i risultati della sua applicazione.

La legge 2 aprile 1968, n. 482, che tutela nuove categorie (invalidi di guerra, invalidi civili di guerra, invalidi per servizio, invalidi del lavoro, invalidi civili, orfani e vedove, sordomuti, ciechi, lavoratori ex tbc) affermò tre principi fondamentali: a) l'unicità dell'aliquota impositiva, pur conservando nella medesima una ripartizione differenziata fra le diverse categorie; b) la metodologia del cosiddetto "scorrimento" secondo il quale i posti riservati ad una determinata categoria in mancanza di aspiranti, possono essere ripartiti fra i soggetti di altre categorie; c) l'individuazione di un unico organo di collocamento provinciale in cui sono rappresentati, attraverso i rispettivi enti, opere ed associazioni, gli aventi diritto e i soggetti obbligati.

Anche questa legge tuttavia ha risentito della sua affrettata stesura, di non pochi problemi tecnici ed interpretativi, di notevoli difficoltà di applicazione e, soprattutto, della incongruenza di avere voluto formalisticamente elaborare una disciplina unitaria, senza abrogare tutta la precedente frammentaria legislazione e conservando le categorie con le loro rispettive e tradizionali posizioni di privilegio e di sottotutela.

In ambito funzionale e normativo l'attuale disciplina sulle assunzioni obbligatorie ha dimostrato gravi carenze soprattutto per quanto riguarda le Commissioni provinciali di collocamento, la cui funzione eminentemente burocratica non consente concreti interventi nei confronti degli aventi diritto e dei soggetti obbligati, ma si limita ad una astratta e meccanicistica compilazione di elenchi e alla determinazione di percentuali, non potendosi esprimere alcuna valutazione in merito alla collocabilità o alla noncollocabilità degli invalidi in relazione all'economicità e ai problemi umani della loro utilizzazione, nella realtà del mercato del lavoro. Tali difficoltà sono poi aggravate dalla eterogeneità dei criteri per valutare i titoli che danno diritto al collocamento; infatti, mentre gli invalidi civili vengono identificati sulla base di valutazioni mediche, quasi tutti gli altri gruppi risultano aventi diritto in quanto titolari di trattamenti economici di invalidità.

A tutto ciò si devono poi aggiungere notevoli lacune nell'ambito del dispositivo di legge, quali il meccanismo di assunzione, che consente ai soggetti obbligati evasioni e arbitri, i problemi relativi all'incertezza della costituzione del rapporto di lavoro, i criteri di esonero, i limiti di età, l'esiguità delle sanzioni nei confronti dei contravventori, la mancanza di personale per attuare il collocamento e l'assoluta carenza degli organi di vigilanza.

Vi sono poi le disposizioni che consentono di sostituire i soggetti handicappati con "orfani e vedove" normodotati (che hanno certo bisogno di collocamento preferenziale) e vi è infine il criterio di esclusione qualora il soggetto risulti "pericoloso", in quanto "per la natura ed il grado della invalidità possa riuscire di danno alla salute o alla

incolumità dei compagni di lavoro o alla sicurezza degli impianti". È straordinario constatare come il legislatore non si sia reso conto di quanto vi sia di distorto, di segregante, di violento in questa definizione, che richiama gli immotivati ed oscuri pregiudizi sull'alienazione.

L'applicazione della legge 2 aprile 1968, n. 482, ha dimostrato sostanzialmente: 1) che il collocamento delle categorie protette viene attuato in misura di gran lunga inferiore a quella prevista dalla legge, soprattutto nel settore del pubblico impiego, dove vige il clientelismo e la discrezionalità, consentiti dal diritto alla "assunzione nominativa"; 2) che i datori di lavoro oppongono forti resistenze alla assunzione degli handicappati che viene valutata come mera *obbligazione legale* o come intervento assistenziale a favore di persone considerate improduttive; 3) che gli invalidi stessi, molti dei quali sono privi di qualsiasi qualifica, intendono talvolta il collocamento obbligatorio come un privilegio anziché come una *facilitazione* per compensare obiettive difficoltà nella ricerca e nel mantenimento del posto di lavoro; 4) che l'intendimento originario del legislatore di facilitare, dopo il giudizio dello stato fisico, una occupazione remunerativa ai portatori di handicaps, è stato stravolto e si è data sempre maggiore preminenza alle concrete possibilità occupazionali, con sempre minore connessione allo stato psico-fisico del lavoratore.

Inoltre risulta che le categorie militari ed equiparate, che usufruiscono di una percentuale del 65% nell'ambito dell'aliquota dei posti riservati, sono in fase di estinzione numerica, costituendo circa 1/5 delle liste di disoccupazione.

Al contrario la "categoria residuale" degli invalidi civili ha presentato un incremento (circa il 120% e per i primi 4 anni di applicazione della legge) tale da far supporre che il riconoscimento di questo titolo di invalidità sia ritenuto il "meccanismo giuridico" per risolvere problemi di disoccupazione o di sottoccupazione di vasti strati di popolazione. Questa ipotesi è confermata, d'altro canto, dalle statistiche provinciali sulle assunzioni obbligatorie da cui risulta che nelle aree economicamente più depresse (e non sempre in un rapporto proporzionale con la densità di abitanti) il numero degli iscritti nelle liste per il collocamento obbligatorio raggiunge le punte più alte.

Secondo le statistiche del Ministero del lavoro gli handicappati iscritti nelle liste di collocamento alla fine del 1978 erano così distribuiti:

Italia settentrionale:	26.685
Italia centrale:	43.676
Italia meridionale:	109.843
Italia insulare:	40.360

Totale nazionale: 220.564

Ricordato che i dati numerici suesposti si riferiscono a tutte le nove categorie tutelate dalla legge 482, è interessante confrontarle con i dati riferiti ai soli invalidi civili:

Italia settentrionale:	19.647
Italia centrale:	35.666
Italia meridionale:	83.893
Italia insulare:	29.036

Totale nazionale: 168.242

Dal raffronto risulta che, su un totale di 220.564, 168.242 sono invalidi civili e costituiscono quindi oltre il 76% degli iscritti.

La percentuale di invalidi civili per aree geografiche è la seguente:

Italia settentrionale:	73,6%
Italia centrale:	81,6%
Italia meridionale:	76,3%
Italia insulare	71,9%

Risulta quindi confermato l'assoluto predominio numerico della "categoria" invalidi civili e la loro maggiore entità numerica nelle aree di sottosviluppo o ad economia terziaria.

Riassuntivamente:

<i>Totale nazionale:</i>	
totale iscritti:	220.564
invalidi civili:	168.242
altri invalidi	52.322

<i>Italia settentrionale</i>	
totale iscritti:	26.685
invalidi civili:	19.647
altri invalidi:	7.038

<i>Italia centrale</i>	
totale iscritti:	43.676
invalidi civili:	35.666
altri invalidi:	8.010

<i>Italia meridionale:</i>	
totale iscritti:	109.843
invalidi civili:	83.893
altri invalidi:	25.950

<i>Italia insulare</i>	
totale iscritti:	40.360
invalidi civili:	29.036
altri invalidi:	11.324

Sul piano dell'applicazione pratica della legge, il cui dato principale è costituito da un'altissima percentuale di posti scoperti e dalla mancata richiesta di avviamento al lavoro da parte delle aziende (che evadono la legge o preferiscono pagare le miti contravvenzioni previste), si possono rilevare le seguenti modalità per non assumere lavoratori handicappati: a) richiesta di esonero parziale o totale su cui deve decidere il Ministero del lavoro (presso la competente Direzione ve ne sono alcune decine di migliaia), che di fatto esime dall'obbligo di assunzione, costituendo una "sospensiva"

fino alla definizione della pratica (attualmente giacenti 20.000 domande di esonero); b) la risoluzione del rapporto di lavoro in via conciliare prima che il rapporto si instauri: consiste in un accordo per il quale il soggetto avviato, dietro compenso economico, rinuncia al diritto e riattiva la sua posizione di disoccupato, mentre l'azienda, in attesa di ulteriore avviamento, non incorre in sanzioni; c) richiesta di sostituzione del soggetto avviato qualora il medesimo non sia ritenuto idoneo: consente di bloccare l'assunzione per diversi mesi in attesa di una nuova segnalazione di un lavoratore ritenuto più adatto; tale richiesta implicherebbe la disponibilità del datore di lavoro ed evita la penalizzazione e consente spesso di concedere il posto a pseudo invalidi; d) mancata convocazione: è la soluzione generalmente adottata per prendere tempo fino alla formalizzazione delle ingiunzioni; e) trattative conciliative con enti ed associazioni di handicappati.

Da quanto abbiamo fin qui discusso risultano evidenti le seguenti conclusioni: 1) la scarsa incidenza dell'attuale legge sulle assunzioni obbligatorie; 2) l'anacronismo, storico e statistico, della suddivisione degli aventi diritto in categorie e dell'inclusione degli orfani, vedove e profughi; 3) l'esigenza di non fare della legge sulle assunzioni uno strumento per imporre mano d'opera che deve rientrare nell'ambito del collocamento ordinario, poiché si tratta evidentemente di persone con lievissime minorazioni o addirittura di pseudo invalidi; 4) la necessità di stabilire rapporti giuridicamente e democraticamente più corretti fra i datori di lavoro, gli organi di collocamento e gli aventi diritto.

Le disfunzioni della disciplina sul collocamento e soprattutto l'iniziativa degli enti di rappresentanza delle categorie protette, hanno determinato, nel corso delle ultime tre legislature, numerose iniziative parlamentari al fine di modificare la legge n. 482.

A parte rarissime eccezioni, tutte le proposte di legge, dopo aver suggerito alcune modifiche per razionalizzare la normativa, contenevano come richiesta principale o l'aumento dell'aliquota impositiva di una o più categorie o la richiesta che il collocamento venisse attuato direttamente da qualcuno degli enti di rappresentanza, anziché dalle esistenti Commissioni provinciali.

In particolare nel 1974 un Comitato ristretto, costituito in seno alla Commissione lavoro della Camera, produsse un testo unificato che rifletteva la consueta logica assistenziale e protettiva, le intenzioni conservatrici ed i privilegi di quegli enti e associazioni che della gestione del collocamento obbligatorio fanno strumento di espansione e di sopravvivenza istituzionale.

Nel corso dell'ultima legislatura le spinte di revisione della 482 sono state minori, sia per l'effetto indotto dal D.P.R. 616, sia per la scelta programmatica dei governi di solidarietà nazionale per la riforma del collocamento ordinario mediante l'istituzione di un servizio nazionale dell'occupazione, articolato in agenzie regionali, secondo il modello di altri paesi europei.

Il tema della revisione della disciplina sul collocamento obbligatorio costituisce nuovamente un problema urgente, da una parte per la rinnovata consapevolezza degli utenti e delle forze sociali circa le disfunzioni ed il progressivo deterioramento applicativo della 482, dall'altra per l'iniziativa, "formalmente corretta", del Ministero del lavoro e della previdenza sociale che, con una circolare molto zelante del luglio 1979, ha

escluso dal collocamento gli handicappati psichici e gli insufficienti mentali (che costituiscono invece un'alta percentuale degli "invalidi civili" così definiti dalla legge 30 marzo 1971, n. 118), a cui si deve aggiungere una sentenza della Corte di Cassazione che ha stabilito che anche per il collocamento obbligatorio vale il *periodo di prova* (cioè che consentirà numerosi licenziamenti).

Infine la privatizzazione di tutti gli enti di categoria, l'attuazione in genere della legge n. 382, l'approvazione della legge quadro sulla formazione professionale, l'istituzione del Servizio sanitario nazionale hanno creato una situazione sociale, politica e istituzionale che per molti motivi impone una vera e propria riforma del collocamento obbligatorio.

I principali problemi che si pongono per un sostanziale rinnovamento della disciplina sulle assunzioni obbligatorie investono una realtà molto complessa in cui è difficile equilibrare istanze per certi aspetti contrastanti, ma anche legittime: da una parte vi è l'esigenza di meglio tutelare il diritto al lavoro dei cittadini handicappati, dall'altra la richiesta degli imprenditori (soprattutto privati) che il collocamento obbligatorio si attui nell'ambito della tollerabilità economica e non costituisca una *speciale forma di assistenza* a carico di chi non ha il dovere di assistere e senza che lo Stato intervenga in alcun modo (ad esempio con sgravi fiscali).

Nonostante che la Corte Costituzionale si sia pronunciata ripetutamente (sentenze dal 15 giugno 1960, n. 38 e dell'11 luglio 1961, n. 55) sulla legittimità del collocamento obbligatorio, che secondo i ricorrenti si sostanzialmente in una tutela degli invalidi a carico degli imprenditori, anziché a carico dell'intera collettività comprimendo la libera iniziativa economica e le garanzie della proprietà privata, resta pur sempre il fatto che a monte dell'avviamento al lavoro vi sono gravi carenze di qualificazione e di addestramento professionale e si configura quindi il rischio di imporre una mano d'opera con capacità lavorative effettivamente ridotte per il sommarsi di condizioni negative quali la menomazione e la mancanza di qualifica.

Il trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni statali in materia di formazione professionale, permette ora una più incisiva e pronta azione anche nei confronti degli handicappati e di coordinare il momento addestrativo con quello del collocamento e di questo con i servizi socio-sanitari territoriali.

Un grave problema che occorre avviare alla soluzione è quello di superare la classificazione per categorie giuridiche dei soggetti aventi diritto e livellare le sperequazioni ed i trattamenti privilegiati, secondo il principio della uguaglianza dei cittadini per quanto riguarda il diritto al lavoro e la sua normativa.

Un altro principio da tradurre in norma è di adeguare la disciplina della assunzioni obbligatorie alla legislazione europea, in senso specifico e generale, tenendo conto delle diverse leggi sul reinserimento socio-professionale degli handicappati, dell'art. 15 della Carta Sociale Europea (che prevede oltre all'addestramento ed al collocamento degli invalidi, anche la "possibilità di impiego protetto o misure atte ad incoraggiare i datori di lavoro ad assumere persone fisicamente minorate") e della decisione del Consiglio della CEE relativa alla riforma del Fondo Sociale Europeo adottata il 1° febbraio 1971 (per combattere la disoccupazione di carattere strutturale in alcune regioni della Comunità) e la raccomandazione 99 della Organizzazione Internazionale del Lavoro.

Per quanto riguarda la normativa specifica si può osservare che la riduzione di almeno un terzo della capacità lavorativa costituisce un limite troppo basso e tale

comunque da favorire il portatore di handicaps irrilevanti e da escludere dal collocamento i veri handicappati; inoltre la esenzione dall'obbligo per le aziende che occupano meno di 35 dipendenti rappresenta l'esclusione degli handicappati dal tessuto produttivo più diffuso e in molte aree della media industria.

Alla luce di quanto suesposto, elenchiamo brevemente le principali innovazioni necessarie ad una più armonica attuazione del collocamento obbligatorio: 1) una nuova definizione dei soggetti aventi diritto che superi l'anacronistica distinzione fra i portatori di un *diritto soggettivo* e titolari di *diritti costituzionalmente protetti* e aumento del grado di invalidità minima ai fini del collocamento; 2) abbassamento del numero di dipendenti delle amministrazioni pubbliche e delle aziende private ai fini dell'obbligo dell'assunzione e riduzione della percentuale impositiva al 12%; 3) una più incisiva definizione nell'instaurazione della normativa del rapporto di lavoro; 4) superamento delle categorie giuridiche sostituite da classificazioni scientifiche di tipi di invalidità; nuova ripartizione delle percentuali; 5) attribuzione di più vaste competenze operative agli organi collegiali del collocamento obbligatorio riformati in senso democratico e coordinamento con le competenze regionali per favorire l'armonizzazione fra domanda e offerta di lavoro; 6) facilitazioni per il collocamento degli handicappati medio-gravi mediante la fiscalizzazione degli oneri sociali (contratto di riabilitazione), l'assistenza tecnica per l'adattamento al lavoro, l'istituzione di posti di lavoro ad adattati, lo sviluppo di cooperative di produzione composte da handicappati e normodotati, ecc.; 7) nuova definizione della entità delle contravvenzioni, della devoluzione delle ammende, abrogazione di tutta la legislazione esistente.

L'aumento del grado di inabilità dal 1/3 al 45%, la riduzione del numero dei dipendenti delle aziende private e degli enti pubblici ai fini dell'obbligo dell'assunzione, l'esclusione degli orfani e delle vedove comporta l'esigenza di valutare la tollerabilità economica dell'inserimento degli handicappati.

A tal fine si dovrebbe prevedere, *limitatamente alle aziende private*, un collocamento a "scalare" da un massimo del 12% per le aziende con più di 200 dipendenti, a un minimo di 1 lavoratore handicappato per le aziende che abbiano da 18 a 30 dipendenti.

Questo accorgimento è dovuto inoltre alla necessità di conservare un rapporto sociologicamente equilibrato fra normodotati e handicappati nell'unità produttiva.

Infatti è stato dimostrato che quando il numero degli handicappati nell'azienda è più alto di quanto si verifichi nelle normali condizioni di vita, non solo si creano gravi problemi tecnici-organizzativi per la loro utilizzazione, ma si attuano, da parte dei compagni di lavoro, dinamiche di esclusione e di "rigetto sociale".

Al termine della nostra analisi non possiamo trascurare alcune considerazioni di ordine generale sulla condizione umana e sociale degli handicappati e sui limiti di un discorso che si riferisca unicamente al loro inserimento nell'attività produttiva.

Il collocamento al lavoro di un portatore di handicaps non può essere considerato un fatto a sé stante formalisticamente garantito.

Il collocamento al lavoro costituisce infatti la tappa conclusiva di un processo di riabilitazione che va dal recupero funzionale all'inserimento scolastico, alla formazione professionale ed alla socializzazione.

Se il collocamento resta un fatto meramente giuridico, scollegato da interventi e servizi socio-sanitari preliminari e successivi, sarà sempre vissuto dai datori di lavoro

come un privilegio, ciò che determina situazioni di rifiuto da una parte e di marginalità dall'altra.

Per evitare questo inconveniente non basta una buona legge sul collocamento - come riteniamo che sia la presente proposta - ma occorre coinvolgere operatori, imprenditori e forze sociali e sindacali.

È stato ampiamente dimostrata l'economicità del collocamento lavorativo rispetto a qualsiasi soluzione di tipo assistenziale.

Ma il problema più grave resta quello relativo al pregiudizio sulla improduttività dei portatori di handicaps, sia da parte imprenditoriale, sia da parte sindacale.

In realtà non è vero (se non nelle attuali condizioni) che l'handicappato abbia in assoluto una ridotta capacità lavorativa tale di abbassare lo standard produttivo, ciò che costituirebbe un danno sia per l'azienda, sia per il gruppo di lavoro che deve colmare il "non prodotto" dell'handicappato.

Le esperienze e le sperimentazioni condotte negli Stati Uniti, in diversi paesi europei e negli ultimi anni anche nel nostro paese per iniziativa degli enti territoriali e di gruppi spontanei, hanno dimostrato che per ogni tipo di handicap, qualunque sia il grado e la natura, si può adattare un lavoro o una mansione così da ottenere una produttività media fra il 70 e il 100%.

L'acquisizione di questo obiettivo è però possibile soltanto mediante la realizzazione di precisi interventi strumentali e normativi e da un cambiamento di mentalità della comunità nei confronti del lavoro che deve essere inteso come diritto e come impegno e mai come privilegio o assistenza.

Il lavoro degli handicappati, pur dato per scontato il suo scopo riabilitativo, ha assunto diverse modalità ed obiettivi: è stato inteso anzitutto come *terapia occupazionale* (cui erano connesse valutazioni etiche e di tipo "educativo"), come *utilizzazione* ed infine come *socializzazione*.

Per capire il diverso significato di queste posizioni, tuttora presenti, è opportuno chiarire la realtà esistenziale dell'handicappato.

L'handicappato è il portatore di un deficit biofisico e nello stesso tempo è oggetto o candidato a dinamiche di esclusione; da ciò consegue che gli interventi nei suoi confronti non possono essere soltanto di tipo tecnico e medico, specialistico e supplementivo, ma devono essere contemporaneamente di inserimento e di socializzazione.

Ciò significa che quando e se prevalgono gli interventi tecnici e protettivi, attuati in strutture ed istituzioni speciali, si approfondisce la diversità e si facilita l'emarginazione.

È evidente che la prospettiva di socializzazione del collocamento presuppone il superamento del criterio coattivo e un autentico rapporto di partecipazione e di comunicazione fra l'handicappato, i datori ed i compagni di lavoro.

Non basta affermare che l'handicappato ha diritto al lavoro, che l'imprenditore è obbligato a concederglielo e che i compagni di lavoro debbono aiutarlo: si deve stabilire un rapporto dialettico ed umano fra questi tre protagonisti affinché il collocamento diventi il risultato di una azione coordinata ed un fatto socializzante, sempre più selettivo, sempre meno coattivo.

Infine la presenza in fabbrica di un portatore di handicaps non costituisce un ostacolo alla produzione, un peso morto per le spinte rivendicative, ma rappresenta piuttosto un elemento di umanizzazione delle condizioni e dei ritmi di lavoro, un

parametro per verificare se l'ambiente di lavoro è o può essere una situazione nella quale la dignità dell'uomo, qualunque sia la sua condizione, sia rispettata e promossa. Infatti l'handicappato, a causa delle sue stesse limitazioni (che possono essere compensate a livello produttivo), evidenzia quanto ci può essere di alienante, di pericoloso e di violento nell'ambiente di lavoro e quindi provoca le necessarie modificazioni organizzative e relazionali.

Se l'handicappato lavora conviene allo Stato che risparmia pensioni, rette assistenziali, per molte centinaia di milioni e incassa tasse e contributi; conviene all'economia in generale per la trasformazione del soggetto da passivo in attivo, da assistito a produttore, a consumatore; non costituisce un danno per gli imprenditori pubblici e privati perché la sua produttività media non sarà inferiore a quella dei normodotati; conviene ai lavoratori perché gli handicappati appartengono alla classe lavoratrice e perché per loro, come del resto per tutti i disoccupati, il lavoro è un mezzo di liberazione dal bisogno e dalla inferiorità sociale.