

# Prospettive Sociali e Sanitarie

**10**

ANNO XI ● 1 GIUGNO 1981

- INEFFICACIA DEL COLLOCAMENTO OBBLIGATORIO
- DISTRETTO DI BASE NEL PSN E IN LOMBARDIA ●
- PROGETTO DI CENTRO SOCIALE A VOGHERA ●
- BELGIO: L'ORGANIZZAZIONE DEI CONSULTORI

# Distorsioni e difficoltà di applicazione del collocamento obbligatorio

Come nelle tre precedenti legislature, la Commissione lavoro della Camera ha nominato un Comitato ristretto con il compito di elaborare un testo unificato delle numerose proposte di legge, relative alla disciplina sulle assunzioni obbligatorie degli invalidi presso le pubbliche amministrazioni e le aziende private.

I progetti all'esame sono undici di cui sei DC, uno PCI-PDUP, uno PSI, uno PSDI, uno MSI e uno di iniziativa popolare. Nei titoli si parla alternativamente di *riforma*, di *nuova disciplina*, di *modificazioni*, di *integrazioni* ed è già comprensibile l'eterogeneità degli orientamenti; c'è chi propone una semplice razionalizzazione della normativa vigente (e sono i più), c'è chi vuole una riforma dei principi e delle strutture mediante uno spostamento delle competenze dallo Stato alle Regioni, c'è chi si pone su una posizione culturale e metodologica intermedia fra le due precedenti posizioni. Accordo generale vi è soltanto sul fatto che la legge 482/68 sul collocamento obbligatorio presenta tali carenze e disfunzioni da richiedere l'urgente intervento legislativo.

Dopo 13 anni di applicazione si può affermare che la legge sulle assunzioni obbligatorie ha svolto essenzialmente una funzione assistenziale nei confronti di cittadini disoccupati totalmente sani o portatori di lievi minorazioni: i veri handicappati sono stati e restano esclusi dal mondo del lavoro.

Questa constatazione conclusiva, che risulta di per sé sufficiente, non può esimere da un esame delle distorsioni tecniche e giuridiche e delle difficoltà di applicazione del collocamento obbligatorio.

La legge 2 aprile 1968, n. 482 tutela dieci categorie: invalidi di guerra, invalidi civili di guerra, invalidi per cause di servizio, invalidi del lavoro, invalidi civili, orfani e vedove (di guerra), sordomuti, ciechi, ex tbc e profughi.

La prima legge sulle assunzioni obbligatorie risale al 1917 ed era riferita ai mutilati di guerra. Tutte le altre categorie ottennero il beneficio del collocamento obbligatorio, con leggi separate, fra il 1947 e

il 1962. Il criterio ispiratore di tutti questi provvedimenti era quello di imporre, alle aziende private e agli enti pubblici, mediante una *obbligazione legale*, una quota di invalidi o assimilati, che variava sia in rapporto al gruppo di appartenenza, sia in relazione al numero dei dipendenti; vi erano quindi grandi disparità di trattamento, conflitti e tensioni fra le diverse categorie, che si acuirono quando, in termini residuali, fu individuata e riconosciuta quella degli «invalidi e mutilati civili», che in pochi anni assunse dimensioni numeriche assolutamente preponderanti rispetto agli altri gruppi. Per questo motivo e per coordinare in un unico testo il coacervo disarticolato e lacunoso delle leggi esistenti, fu approvato nel 1968 un testo unificato.

Questa legge 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 un determinato gruppo, in mancanza di aspiranti, possono essere ripartiti fra altri soggetti;
- 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.

Come si può constatare si è trattato di un aggiustamento formale e sono stati riconfermati i principi ed i modelli culturali che costituivano il fondamento della precedente frammentaria legislazione. Il cardine è rimasto quello astratto dell'obbligatorietà e di una visione paternalistica ed autoritaria dell'occupazione degli handicappati, nei confronti dei quali è implicito un giudizio di marginalità (riserva dei posti di usciere, custode, ecc.) e una valutazione di improduttività.

Non appena l'economia nazionale ha rallentato il ciclo espansivo sono subito emersi gravi problemi di applicazione che hanno insieme evidenziato le carenze tecniche e culturali della legge.

In ambito funzionale e normativo l'attuale disciplina sulle assunzioni obbligatorie ha dimostrato gravi lacune 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 potendo esprimere alcuna valutazione in merito alla collocabilità degli invalidi in relazione alla 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 gravi imperfezioni nell'ambito del dispositivo di legge, quali il meccanismo di assunzione, che consente ai datori di lavoro evasioni e arbitrî, i problemi relativi all'incertezza della costituzione del rapporto di lavoro, le ampie possibilità di esonero, i limiti di età, l'esiguità delle sanzioni nei confronti dei contravventori, la mancanza di personale per attuare il collocamento e l'insufficienza degli organi di vigilanza.

Vi sono poi le disposizioni che consentono di sostituire i soggetti handicappati con orfani, vedove e profughi 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».

Il legislatore non si è reso conto di quanto vi era di distorto, di disgregante e di violento in questa definizione, che richiama gli immotivati ed oscuri pregiudizi sull'alienazione e comporta l'esclusione dei minorati psichici dal lavoro.

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 stabilita, soprattutto nel settore del pubblico impiego, dove vige la discrezionalità, consentita 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 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 sullo stato fisico, una oc-

cupazione remunerativa ai portatori di handicaps, è stato stravolto e si è data sempre maggior preminenza ai fattori socio-economici anziché alle concrete possibilità occupazionali.

5) che la diminuzione della capacità lavorativa di almeno un terzo, che da diritto al collocamento obbligatorio, risulta troppo bassa, ed ha consentito la fruizione della legge da parte di pseudo-invalidi ed ha quindi praticamente escluso i *veri handicappati* (nessun datore di lavoro infatti, potendo scegliere, assume chi ha deficit funzionali maggiori).

Inoltre risulta che le categorie «militari» ed equiparate, che usufruiscono di una percentuale del 65 per cento 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 per cento per i primi quattro anni di applicazione della legge) tale da dimostrare che il riconoscimento di questo titolo di invalidità sia divenuto il «meccanismo giuridico» per risolvere problemi di disoccupazione o di sottoccupazione di vasti strati di popolazione.

Sul piano dell'applicazione della legge, il cui dato principale è costituito da una 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 su cui deve decidere il Ministero del lavoro (presso la competente Direzione ve ne sono molte migliaia), che di fatto esime dall'obbligo;

b) la risoluzione del rapporto di lavoro in via conciliativa prima che il rapporto si instauri: consiste in un accordo per il quale il soggetto avviato rinuncia, dietro compenso economico, 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, 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 e transazioni con enti ed associazioni di handicappati, che in cambio di oblazioni e di «altri favori» convincono i propri iscritti a cercare un altro impiego.

Da quanto si è fin qui illustrato risultano evidenti le seguenti conclusioni:

1) la facilità di evadere l'attuale legge sulle assunzioni obbligatorie, che non si può sostenere e non può essere applicata per il solo astratto criterio formale della obbligatorietà;

2) la necessità di stabilire rapporti sociali ed economici più corretti e realistici fra i datori di lavoro, gli organi di collocamento e gli aventi diritto;

3) l'esigenza di considerare il collocamento al lavoro degli handicappati non come fatto a sè stante, ma come momento conclusivo di un processo di interventi di riabilitazione, di socializzazione, di orientamento e di formazione;

4) l'anacronismo della suddivisione degli handicappati in categorie giuridiche (alcune delle quali non esistono più), che contrasta con il principio dell'uguaglianza del diritto al lavoro.

Per documentare la scarsa incidenza della legge sul collocamento e il suo carattere assistenzialistico, riportiamo le statistiche sugli «handicappati» in attesa di collocamento, secondo i dati del 1° semestre 1980.

Piemonte	6.470
Valle d'Aosta	175
Lombardia	300
Trentino-Alto Adige	382
Veneto	3.589
Friuli-Venezia Giulia	1.309
Liguria	3.764
Emilia-Romagna	4.956
Toscana	6.977
Umbria	2.725
Marche	3.347
Lazio	34.356
Molise	3.239
Abruzzi	5.386
Campania	71.731
Puglia	10.693
Basilicata	2.984
Calabria	23.483
Sicilia	39.784
Sardegna	4.449
<b>Totale</b>	<b>230.099</b>

Italia settentrionale	20.945
Italia centrale	47.405
Italia meridionale	117.516
Italia insulare	44.233
<b>Totale</b>	<b>230.099</b>

È interessante fare alcuni rilievi sull'entità numerica delle varie categorie:

Invalidi di guerra	249
Invalidi civili di guerra	1.788
Invalidi per servizio	2.736
Invalidi del lavoro	10.554
Invalidi civili	180.769

Sordomuti	2.031
Orfani e vedove	28.376
Profughi	3.226
Ex malati tbc	370

Circa gli invalidi civili è significativo il loro valore numerico in assoluto e la loro concentrazione nelle aree a più alto tasso di disoccupazione:

Campania	64.387
Sicilia	30.183
Lazio	23.849
Calabria	17.731

Per quanto riguarda l'andamento degli inserimenti lavorativi degli ultimi 4 anni, riportiamo i seguenti dati:

data	occupati		totale occupati
	az. private	az. pubbliche	
30.6.76	222.728	58.220	280.948
30.6.77	228.275	61.043	289.318
30.6.78	233.920	62.498	296.261
30.6.79	240.070	72.052	312.122
30.6.80	248.046	81.462	329.508

Risulta evidente la sostanziale staticità del numero degli occupati come effetto della situazione economica generale.

Nel prossimo articolo illustrerò come le diverse proposte di legge hanno affrontato i problemi evidenziati da questa sommaria analisi e quali dovrebbero essere le linee di una vera riforma, che non si fondi sul solo criterio coattivo e che si ponga in una prospettiva sociale e democratica.

**Gianni Selleri**