

HANDICAPPATI PSICHICI E LAVORO: UN' INTEGRAZIONE POSSIBILE



**progetti
percorsi
strategie**

EDIZIONI DEL CERRO

Handicappati psichici e lavoro: una sfida culturale e giuridica.

GIANNI SELLERI – *Ricercatore presso il Dipartimento di Psicologia dell'Università di Bologna. Presidente Nazionale dell'ANIEP*

Nel quadro delle disfunzioni e delle carenze che rendono la legge sul collocamento obbligatorio del tutto inapplicabile, il problema degli handicappati psichici costituisce l'aspetto più urgente e grave sul piano legislativo, culturale e sociale.

Nel volgere di un anno sono state proposte e definite, dal punto di vista giuridico e amministrativo, interpretazioni restrittive dell'art. 5 della legge 482 che hanno escluso definitivamente dal collocamento al lavoro gli irregolari psichici; si tratta della sentenza della Corte Costituzionale del 19 febbraio 1985, della circolare del Ministro del Lavoro De Michelis del 13 agosto 1985 e della sentenza della Corte di Cassazione del 21 febbraio 1986.

Complessivamente questi atti rappresentano un calcio a quella putrida carcassa giuridica che è l'attuale disciplina delle assunzioni obbligatorie. Ma la puzza non sembra disturbare il Parlamento che continua da 12 anni il balletto grottesco dei Comitati ristretti, dei testi unificati, dell'interminabile sequenza delle stesure provvisorie, senza mai giungere alla discussione in sede legislativa.

La riforma non si fa (o si tenta addirittura di abrogare la legge esistente come è successo nell'83 col Decreto Scotti e con la Finanziaria); gli handicappati disoccupati sono oltre 650.000, e negli ultimi due anni hanno perso 40.000 posti di lavoro poiché sono i primi ad essere licenziati in caso di crisi o ristrutturazione; l'attuale Ministro del lavoro esprime opinioni concordanti con la Confindustria circa l'impossibilità di inserire invalidi nel mondo del lavoro; i sindacati prestano al problema una attenzione formale o addirittura sottoscrivono accordi unitari col Governo e gli imprenditori per limitare il collocamento, come è avvenuto nel febbraio del 1984; le associazioni storiche di rappresentanza degli handicappati sono più preoccupate dell'affermazione di privilegi e facilitazioni che da un reale approccio all'inserimento nel mondo produttivo.

Fallisce così l'obiettivo ultimo di tutti gli interventi sanitari, riabilitativi e sociali e si costringono gli handicappati ad un ritorno sempre più frequente nelle famiglie, negli istituti, nell'assistenzialismo.

Un handicappato disoccupato assomma alle difficoltà della propria situazione fisica o psichica elementi di inferiorità, di diminuzione della dignità e di margi-

nalità sociale: in questo senso egli si identifica oltre che come diverso, anche come "inutile". La disoccupazione è un *handicap aggiuntivo* che ha effetti di moltiplicatore dei deficit funzionali. Un handicappato disoccupato resterà in una realtà di dipendenza e di solitudine, di passività e di esclusione.

Legge 482: applicazione e statistiche

In ambito funzionale e normativo l'attuale disciplina sulle assunzioni obbligatorie ha dimostrato gravi carenze soprattutto per quanto riguarda le Commissioni provinciali, 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.

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 o 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 e il grado della invalidità possa riuscire di danno alla salute o alla incolumità dei compagni di lavoro o alla sicurezza degli impianti".

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; 2) che i datori di lavoro oppongono forti resistenze alla assunzione degli handicappati che è 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 possibilità occupazionali, senza rapporto con lo stato psico-fisico del lavoratore.

Inoltre 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, mentre la "categoria residuale" degli invalidi civili ha presentato nei primi 10 anni di applicazione un incremento annuo costante del 120%.

Sul piano pratico si possono rilevare le seguenti modalità per non assumere lavoratori handicappati: a) richiesta di esonero parziale o totale su cui deve decidere il Ministro del lavoro, che di fatto esime dall'obbligo di assunzione, costituendo una "sospensiva" fino alla definizione della pratica (attualmente sono giacenti 40.000 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 perdere 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, perché si tratta evidentemente di persone con lievissime menomazioni o addirittura falsi invalidi; 4) la necessità di stabilire i rapporti giuridicamente e democraticamente più corretti fra i datori di lavoro, gli organi di collocamento e gli aventi diritto.

Per documentare e valutare alcuni argomenti che abbiamo discusso è opportuno considerare le statistiche relative alla situazione occupazionale degli handicappati secondo i dati forniti dal Ministero del Lavoro (tab. 1).

Dall'analisi dei dati emergono difformità considerevoli sia all'interno dei rapporti delle categorie, sia nella distribuzione territoriale: gli invalidi civili rappresentano oltre il 70% degli aventi diritto (ciò che dimostra l'assurdità della suddivisione per categorie, l'inadeguatezza della aliquota ad essi riservata e quindi l'indispensabile ricorso al meccanismo dello "scorrimento"); la maggiore concentrazione di handicappati si verifica nelle aree economicamente sottosviluppate e senza alcun rapporto con la densità demografica. L'offerta di lavoro complessiva delle "categorie protette" è di poco superiore alle 670 mila unità, pari al 4,65% di tutto il lavoro dipendente.

Le dinamiche di occupazione (tab. 2) confermano le considerazioni precedenti. In particolare si osserva una proporzione inversa fra il numero degli handicappati e il tasso di industrializzazione dei singoli territori.

Complessivamente il nord registra una incidenza media del 3% di invalidi sul totale degli occupati; nel centro Italia tale percentuale sale al 6% e nel sud

è di poco inferiore all' 8%. Tutto ciò conferma l'ipotesi che il collocamento obbligatorio, e quindi il riconoscimento dell'invalidità, rappresenta una modalità di assorbimento della manodopera soprattutto dove la disoccupazione è più diffusa e l'industrializzazione più ritardata.

Queste considerazioni propongono problemi e interrogativi circa il funzionamento delle commissioni sanitarie e richiedono comunque l'innalzamento del grado di invalidità (che attualmente è appena il 38%), al fine di sfoltire la fascia degli handicappati con lievi minorazioni o che sono riconosciuti tali per ragioni socio-economiche.

Per una più puntuale verifica si può considerare la tabella 3.

Il confronto fra la tabella 1 e la tabella 2 ci permette di evidenziare il grado degli indici complessivi di collocamento come risultano dalle successive tabelle 4 e 5.

In primo luogo ci sono categorie che hanno raggiunto un considerevole livello di collocamento e che si trovano in una situazione prossima all'ottimale (invalidi di guerra, invalidi civili di guerra, invalidi per servizio e profughi).

Queste categorie costituiscono però solo il 12,19% di tutto il collocamento obbligatorio. Altre quattro categorie (invalidi del lavoro, sordomuti, orfani e vedove ed ex tbc) che insieme assommano il 26,86% delle categorie protette, hanno una situazione collocativa discreta presso a poco compresa tra il 70 e l'80%, mentre gli invalidi civili, che costituiscono il 61% di tutto il collocamento obbligatorio, hanno un indice di collocamento inferiore al 40%.

L' "area problema" appare chiaramente evidenziata sul piano tipologico, (invalidi civili), mentre su quello territoriale la situazione si presenta estremamente precaria. Se indichiamo come accettabile un tasso di collocamento superiore all' 80%, solo 4 Regioni raggiungono questo livello (tab. 5): la Valle d'Aosta, la Lombardia, il Trentino Alto Adige e l'Emilia Romagna.

Tra l' 80 e il 70% si collocano il Veneto, il Friuli Venezia Giulia, la Liguria, le Marche e il Lazio: cinque Regioni in tutto.

Sull'altro versante vi è un 11,49% della Calabria, un 29,82% della Sicilia, un 24,28% della Campania che costituiscono un riferimento allarmante.

Si è voluto evidenziare anche il tasso di collocamento parziale degli invalidi civili perché esso costituisce una componente fondamentale che trascina verso il basso il regime complessivo di collocamento obbligatorio e indica il nodo del problema.

A migliore chiarimento di questo aspetto la tabella 6 definisce a livello regionale l'incidenza di questa categoria che, come già detto, costituisce quasi il 61% delle categorie protette.

Delle 14 Regioni che sono al di sotto di questa media nazionale, ben 7 sono centromeridionali, a sfatare l'immagine di un lassismo generalizzato, anche se i tre più gravi (oltre al Piemonte) sono proprio la Campania, la Calabria, la Sicilia.

Un ultimo ordine di considerazioni è rivolto alle dinamiche occupazionali, che per i dati disponibili possono essere valutate nel periodo fra il 30 giugno 1981 e il 31 dicembre 1983.

Risulta che l'occupazione degli handicappati si è ridotta, nei 30 mesi in esame, di quasi 72 mila unità.

Alcuni aumenti si sono verificati nel Lazio, in Sicilia e in Campania. È invece allarmante la diminuzione di occupazione che si è verificata in Lombardia (oltre 24.500 unità in meno), in Piemonte (7.000 unità) e nel Veneto (3.000 unità). Percentuali significative si hanno anche nel Trentino, in Emilia Romagna e negli Abruzzi (tab. 7). Complessivamente la riduzione incide per l'8% degli occupati delle categorie protette e del 5% di tutte le categorie, compresi i disoccupati.

La diminuzione dei lavoratori handicappati per alcune categorie (ex militari di guerra, invalidi civili di guerra e profughi) si può ritenere naturale per l'invecchiamento degli interessati e la loro conseguente uscita dal mercato del lavoro.

Invece la riduzione consistente della aliquota degli invalidi civili (tab. 8) presenti sul mercato del lavoro costituisce un dato significante e preoccupante che indica il progressivo deterioramento della legge 482.

Le statistiche successive al 31 dicembre 1983 dimostrano la persistenza del fenomeno (10.000 posti in meno nel 1984) che richiama l'urgenza della riforma del collocamento obbligatorio la cui inefficacia è ormai assoluta.

CATEGORIA A COLLOCAMENTO OBBLIGATORIO
OFFERTA TOTALE DI LAVORO AL 31-12-1983

Tabella 1

REGIONI	Invalidi ex militari di guerra	Invalidi civili di guerra	Invalidi per servizio	Invalidi del lavoro	Invalidi civili	Sordomuti	Orfani e vedove	Profughi	Ex malati di tbc	TOTALE
Piemonte	456	450	726	2.209	25.277	704	4.019	1.737	9	35.585
Valle d'Aosta	214	61	81	103	420	20	178	3	192	1.272
Lombardia	4.417	1.622	2.440	7.296	35.234	1.730	10.176	1.011	29	63.956
Veneto	475	805	1.080	3.965	17.989	573	5.526	1.159	14	31.586
Trentino Alto Adige	207	121	342	424	2.688	99	1.162	31	2	5.076
Friuli Venezia Giulia	669	635	365	817	4.625	241	1.939	551	11	9.853
Liguria	942	731	736	1.361	9.013	247	3.212	653	2	16.898
Emilia Romagna	1.961	1.543	1.486	4.409	25.461	817	7.453	1.388	-	44.518
Toscana	2.292	1.652	1.738	4.129	16.754	668	6.788	511	5	34.537
Umbria	147	248	246	1.019	3.774	134	1.342	133	3	7.046
Marche	522	376	496	1.426	6.926	256	2.623	155	-	12.760
Lazio	3.056	2.833	3.952	9.218	53.543	2.732	16.264	9.755	-	102.338
Molise	42	52	69	245	2.208	46	526	12	1	3.193
Abruzzi	320	422	656	1.675	8.859	271	3.704	478	19	16.362
Campania	1.398	1.579	2.045	6.198	81.881	840	13.401	995	-	107.742
Puglia	1.710	1.016	1.759	3.141	21.570	696	6.236	481	93	36.533
Basilicata	532	232	426	626	3.708	245	1.390	60	3	7.190
Calabria	234	504	533	1.793	24.056	402	5.898	135	41	33.388
Sicilia	1.806	1.640	2.518	6.184	58.942	1.539	14.757	2.019	106	89.159
Sardegna	305	257	360	1.109	5.902	212	3.095	56	77	11.287
ITALIA	21.587	16.787	22.054	57.344	408.741	12.470	109.716	21.323	607	670.629

CATEGORIA A COLLOCAMENTO OBBLIGATORIO
OCCUPATI AL 31-12-1983

Tabella 2

REGIONI	Invalidi ex militari di guerra	Invalidi civili di guerra	Invalidi per servizio	Invalidi del lavoro	Invalidi civili	Sordomuti	Orfani e vedove	Profughi	Ex malati di tbc	TOTALE
Piemonte	455	439	669	1.958	12.773	559	3.496	1.308	9	21.666
Valle d'Aosta	214	61	81	105	260	18	158	2	191	1.070
Lombardia	4.417	1.568	2.414	7.078	27.938	1.597	9.780	911	29	55.732
Trentino Alto Adige	207	120	332	399	2.151	79	1.041	27	1	4.357
Veneto	475	771	1.039	3.651	12.226	491	4.989	1.018	13	24.671
Friuli Venezia Giulia	669	612	347	718	2.826	207	1.683	346	7	7.415
Liguria	942	720	717	1.243	4.859	219	2.819	567	-	12.086
Emilia Romagna	1.960	1.474	1.449	4.187	19.523	750	6.807	1.251	-	37.401
Toscana	2.292	1.494	1.653	3.444	8.524	9	5.470	298	4	23.708
Umbria	147	221	219	756	1.629	101	962	91	3	4.129
Marche	522	343	463	1.156	4.400	206	2.041	118	-	9.249
Lazio	3.056	2.704	3.823	8.748	32.956	2.505	15.180	9.257	-	78.229
Molise	42	38	55	129	561	28	298	2	1	1.154
Abruzzi	320	341	565	1.144	4.064	211	2.829	404	19	9.897
Campania	1.398	1.090	1.556	4.362	9.118	504	7.382	752	-	26.102
Puglia	1.710	795	1.538	1.859	5.355	428	4.200	339	83	16.307
Basilicata	532	195	389	508	1.366	179	981	57	3	4.210
Calabria	234	198	227	394	1.706	91	834	37	17	3.730
Sicilia	1.685	1.111	1.989	3.954	8.955	858	6.592	1.385	65	26.594
Sardegna	305	164	277	470	1.044	83	1.437	32	4	3.816
ITALIA	21.582	14.459	19.802	46.243	162.232	9.643	78.979	18.202	449	371.591

INCIDENZA DELLE CATEGORIE A COLLOCAMENTO OBBLIGATORIO
SUL LAVORO DIPENDENTE AL 31-12-1983

Tabella 3

REGIONI	Totale categorie protette su 100 lavoratori dipendenti	Solo invalidi civili su 100 dipendenti	Solo orfani e vedove
Piemonte	2,74	1,95	0,31
Valle d'Aosta	4,24	1,40	0,59
Lombardia	2,30	1,27	0,36
Trentino Alto Adige	2,14	1,13	0,49
Veneto	2,71	1,54	0,48
Friuli Venezia Giulia	2,95	1,39	0,58
Liguria	4,25	2,27	0,81
Emilia Romagna	3,95	2,26	0,55
Toscana	3,59	1,74	0,70
Umbria	3,27	1,75	0,62
Marche	3,31	1,80	0,68
Lazio	7,31	3,82	1,16
Molise	5,80	4,01	0,95
Abruzzi	5,82	3,15	1,32
Campania	8,44	6,41	1,05
Puglia	3,94	2,33	0,49
Basilicata	5,53	2,85	1,07
Calabria	7,60	5,48	1,34
Sicilia	9,11	6,02	1,50
Sardegna	3,47	1,81	0,95
ITALIA	4,65	2,83	0,76

TASSO DI COLLOCAMENTO PER CATEGORIE AL 31-12-1983

Tabella 4

	Tasso di collocamento	Distribuzione
Invalidi ex militari di guerra	99,97	1,22
Invalidi civili di guerra	86,13	2,50
Invalidi per servizio	89,79	3,29
Invalidi del lavoro	80,64	8,55
Invalidi civili	39,69	60,95
Sordomuti	77,33	1,36
Orfani e vedove	71,98	16,36
Profughi	85,16	3,18
Ex TBC	73,97	0,09
TOTALE	55,41	100,00

TASSO DI COLLOCAMENTO PER REGIONI
AL 31-12-1983

Tabella 5

REGIONI	Totale	Soltanto invalidi civili
Piemonte	68,88	50,53
Valle d'Aosta	84,12	61,90
Lombardia	87,14	78,15
Trentino Alto Adige	85,83	80,02
Veneto	78,10	67,95
Friuli Venezia Giulia	75,25	61,10
Liguria	71,52	53,91
Emilia Romagna	84,01	76,67
Toscana	68,64	50,87
Umbria	58,63	43,16
Marche	72,48	63,52
Lazio	76,44	61,65
Molise	36,14	25,40
Abruzzi	60,48	45,87
Campania	24,28	11,13
Puglia	44,63	24,82
Basilicata	58,55	36,83
Calabria	11,19	7,09
Sicilia	29,82	15,19
Sardegna	33,80	17,68
ITALIA	55,41	39,69

INCIDENZA DEI SOLI INVALIDI CIVILI
SUL TOTALE DELLE CATEGORIE PROTETTE AL 31-12-1983

Tabella 6

REGIONI	Invalidi civili su categorie protette
Piemonte	71,03
Valle d'Aosta	33,02
Lombardia	55,09
Trentino Alto Adige	52,95
Veneto	56,95
Friuli Venezia Giulia	46,94
Liguria	53,33
Emilia Romagna	57,19
Toscana	48,51
Umbria	53,59
Marche	54,28
Lazio	52,23
Molise	69,15
Abruzzi	54,14
Campania	76,00
Puglia	59,04
Basilicata	51,57
Calabria	72,04
Sicilia	66,11
Sardegna	52,29
ITALIA	60,95

DINAMICHE DELL'OCCUPAZIONE
DAL 30-6-1981 AL 31-12-1983

Tabella 7

REGIONI	Movimento assoluto	% sulle categorie protette	% sugli occupati di tali categorie
Piemonte	- 6.907	- 19,40	- 24,10
Valle d'Aosta	- 715	- 56,28	- 40,01
Lombardia	- 24.533	- 38,35	- 38,04
Trentino Alto Adige	- 1.263	- 24,88	- 22,47
Veneto	- 3.059	- 9,68	- 11,03
Friuli Venezia Giulia	- 1.154	- 11,71	- 13,45
Liguria	- 2.053	- 12,14	- 14,52
Emilia Romagna	+ 731	+ 1,64	+ 1,99
Toscana	- 1.189	- 3,44	- 4,77
Umbria	+ 270	- 3,83	- 6,22
Marche	- 1.077	- 8,44	- 10,43
Lazio	+ 5.088	+ 4,97	+ 6,95
Molise	- 9	- 0,28	- 0,77
Abruzzi	- 1.012	- 31,69	- 9,27
Campania	+ 2.366	+ 2,19	+ 9,94
Puglia	+ 964	+ 2,63	+ 6,28
Basilicata	- 485	- 6,74	- 10,28
Calabria	+ 603	+ 1,80	+ 19,23
Sicilia	+ 2.410	+ 2,70	+ 9,96
Sardegna	- 283	- 2,50	- 6,90
ITALIA	- 31.851	- 4,74	- 7,89

DINAMICHE OCCUPAZIONE
RISPETTO ALLE CATEGORIE
DAL 30-6-1982 AL 31-12-1983

Tabella 8

	Assoluto	% della categoria	% degli occupati della categoria
Invalidi ex militari di guerra	- 9.151	- 42,39	- 29,77 (*)
Invalidi civili di guerra	- 2.331	- 13,38	- 13,38
Invalidi per servizio	- 3.765	- 17,07	- 15,97
Invalidi del lavoro	- 5.055	- 8,33	- 9,87
Invalidi civili	- 946	- 0,23	- 0,58
Sordomuti	- 165	- 1,32	- 1,68
Orfani e vedove	- 2.546	- 2,41	- 3,24
Profughi	- 4.440	- 20,32	- 19,60
Ex TBC	+ 21	+ 3,45	+ 4,90
TOTALI	- 29.488	- 4,24	- 7,12

(*) Per naturale invecchiamento la categoria è discesa dai 31.000 ai 22.000 componenti.

Le prospettive della riforma e la crisi dello stato sociale

Nelle ultime legislature si è cercato ripetutamente di modificare, con numerosissime proposte, la legge 482. A parte poche eccezioni tutte le proposte di legge hanno avuto scopi di semplice razionalizzazione della normativa quando addirittura non erano ispirate ad intenti corporativi. Per la stesura dei testi unificati sono stati costituiti comitati ristretti nel 1974 e nel 1982 alla Camera, e nel 1985 al Senato.

Dopo i tentativi effettuati alla Camera sempre interrotti o per mancanza di volontà politica o per la chiusura anticipata delle legislature, l'argomento è stato infatti affidato al Senato.

Il 30 gennaio 1985 la Commissione Lavoro del Senato, in sede referente, ha preso in esame due disegni di legge sulla riforma del collocamento obbligatorio: "Nuove norme per il collocamento obbligatorio" d'iniziativa del Senatore Torre e altri (PCI) e "Norme sulle assunzioni obbligatorie" d'iniziativa del Senatore Romei ed altri (DC).

I disegni di legge presi in esame non si discostano molto dai precedenti che furono lungamente discussi alla Camera tra il 1981 ed il 1984; si pervenne allora ad un testo unificato (le proposte erano 13) che conteneva soluzioni innovative, posizioni di compromesso, decisioni incerte o interlocutorie.

Alla fine di giugno 1985 è stata prodotta una prima stesura in 27 articoli di quella che dovrebbe essere la nuova legge per l'integrazione lavorativa degli handicappati. Il testo del Senato giustappone, senza organicità, il vecchio e il nuovo.

Prevale comunque la cultura giuridica dell'attuale legge: restano se pur ridotte, le categorie (compresi gli orfani degli invalidi di guerra!), si moltiplicano le commissioni e gli apparati burocratici, si rafforzano i vecchi meccanismi dell'obbligazione legale (esoneri, patti di prova, revisioni delle capacità), prevalgono le valutazioni medico-legali, non si decide fra la prospettiva dell'integrazione e quella assistenziale. Come al solito si è cercato il compromesso per non scontentare le "associazioni storiche" e per non stravolgere la tradizionale cultura giuridica.

Certo il testo recepisce anche alcune proposte innovative come l'innalzamento del grado di invalidità (40%), la fiscalizzazione totale o parziale degli oneri sociali per gli handicappati medio-gravi, l'abbassamento a 18 dipendenti delle aziende e degli enti pubblici ai fini del collocamento, il contratto di riabilitazione, la possibilità di pensionamento anticipato, le facilitazioni per le cooperative integrate, contributi compensativi per gli invalidi che sostengono maggiori spese ecc... Ma contestualmente si continua a fondare il diritto al lavoro sulla "riduzione della capacità lavorativa" (anziché sulle capacità residue), si continua ad affidare gli accertamenti prevalentemente a commissioni mediche con criteri esclusivamente patologici (tabelle Aniasi), l'avviamento al lavoro e la definizione delle sue modalità è affidato a 5 commissioni (centrale, regionale, provinciale, tecnica, circoscrizionale), ciò che costituisce un assurdo appesantimento amministrativo e burocratico; non è previsto nessun rapporto operativo con i sindacati (che dovrebbero favorire in termini umani e organizzativi l'inserimento) e con i datori di lavoro i quali sarebbero tenuti in una situazione di mero obbligo senza possibilità di partecipazione e di crescita culturale.

L'inserimento lavorativo degli handicappati costituisce il momento decisivo per la loro vita sociale. Si tratta di una scelta, senza alternative e senza ritorno, fra una situazione di assistenza, di protezione e di passività e un progetto di riabilitazione e di autonomia.

Per conseguire questo secondo obiettivo è necessario che con la nuova legge, al di là degli aspetti tecnici propri di ogni strumento giuridico, si promuova una nuova cultura dell'handicap, fondata sulla conoscenza e la reciprocità.

Non si tratta allora di garantire o di *imporre la presenza* degli handicappati nelle fabbriche e nelle attività lavorative, ma occorre creare le condizioni operative e sociologiche dell'inserimento.

Si deve inoltre ricordare che il "nocciolo duro" del problema è costituito dai portatori dei deficit psichici. Infatti mentre per gli handicappati fisici e sensoriali esiste una tradizione di riabilitazione occupazionale e sono state individuate le corrispondenti soluzioni tecniche, per i minorati dell'intelligenza e del com-

portamento, che solo in tempi recenti sono stati "riconosciuti", non esistono esperienze e metodologie sicure e vi sono inoltre atteggiamenti di rifiuto e di paura.

Questa constatazione, che non consente soluzioni formali, richiede soprattutto un rapporto più coerente e stretto fra interventi riabilitativi, formazione professionale e lavoro; si tratta di momenti interdipendenti dello stesso processo.

Le competenze tecniche ed istituzionali sono articolate e diverse, è tuttavia certo che se la nuova legge sul collocamento non sarà altro che il "regolamento di attuazione" della 482 o comporterà soltanto aggiustamenti tecnici (necessari ma non sufficienti), per molti anni e forse definitivamente verrà compromessa per gli handicappati la possibilità di partecipare alla vita attiva.

Nel gennaio 1986 la Commissione Lavoro del Senato ha avuto dal Comitato ristretto una seconda stesura nettamente peggiorativa rispetto a quella descritta.

Inoltre il solito De Michelis ha fatto sapere che sta predisponendo un proprio disegno di legge e intanto prega di attendere...

Ma se le prospettive della riforma restano incerte e poco favorevoli, la situazione degli handicappati psichici è diventata insostenibile e richiede non soltanto soluzioni legislative, ma anche una ripresa forte del dibattito culturale sui diritti sociali e il chiarimento delle attuali dinamiche involutive.

Aumentano le povertà "materiali" e le povertà "posizionali"; in questa situazione gli handicappati costituiscono un gruppo emblematico perché richiedono contestualmente prestazioni e servizi e una nuova cultura che li renda accettati e uguali, infatti bisogna garantire insieme le condizioni della sopravvivenza (assistenza), della riabilitazione (uguaglianza di opportunità) e della partecipazione (integrazione sociale).

Quando i bisogni sono così articolati e interdipendenti è facile mistificare e alternare soluzioni contraddittorie che traggono spunto ora dal materialismo storico, ora dal neoliberalismo, ora dal pragmatismo istituzionale.

Negli ultimi 5 anni si sono registrate nei confronti degli handicappati due tendenze soltanto in apparenza opposte: in un primo momento sono state fortemente aumentate le prestazioni assistenziali (garanzia del minimo vitale ai totalmente inabili), in un secondo momento si è voluto escludere gli invalidi dal lavoro e si sono affermate le soluzioni dell'internamento assistenziale. Attraverso una confusa vicenda e di decreti, di leggi e di atti amministrativi e giurisdizionali, si è limitato il diritto al lavoro, si è messo in discussione l'inserimento scolastico, sono stati ridotti i servizi sul territorio, si è riproposta la separazione fra le prestazioni sanitarie e quelle sociali, si è diffusa la psicologia dei falsi invalidi e dello spreco delle spese sanitarie e assistenziali, determinando atteggiamenti di incomprensione e di rigetto sociale.

L'indennità di accompagnamento (legge 18/1980), che può essere concessa solo a chi rinuncia al lavoro, il decreto Craxi del 1983 che cercava di limitare

il collocamento degli handicappati (per due volte proposto e respinto), l'atto di indirizzo dell'agosto 1985 (che propone il finanziamento di istituti o ospizi e nega le spese per i servizi di integrazione), le sentenze che vietano l'inserimento lavorativo degli irregolari psichici, rappresentano le tappe principali di questo processo di progressiva emarginazione.

Tale tendenza si verifica però anche nella legislazione regionale, nell'attività degli enti locali (che col D.P.R. 616/77 avrebbero dovuto realizzare il disegno partecipativo e costituzionale dell'assistenza sociale) e delle U.S.L. che di fatto non riescono a realizzare i principi della riforma sanitaria, soprattutto nell'ambito della prevenzione e della riabilitazione, e che rischiano di trasformarsi in organismi di gestione e di decentramento autarchico di finanziamenti statali.

Pur nell'incertezza delle intenzioni e delle soluzioni politiche (assistenza sociale come diritto o ritorno all'assistenzialismo), per gli handicappati risulta sempre più chiaro che se vogliono ottenere o conservare pensioni e indennità debbono rinunciare all'inserimento sociale ed essere disponibili al ricovero in istituti, centri specializzati, case protette.

Nella stessa situazione si trovano gli anziani, i malati mentali, i tossicodipendenti. L'integrazione sociale richiede una attività complessa di tipo tecnico, culturale e politico, l'erogazione di un sussidio o l'internamento in un'istituzione speciale costituiscono invece una semplificazione amministrativa e finanziaria che se da una parte umilia la dignità degli utenti, dall'altra è funzionale alle politiche del consenso, crea nuovi posti di lavoro per gli operatori paramedici e soprattutto placa la coscienza del cittadino che non viene investito di responsabilità e di rapporti che vadano oltre la tolleranza.

Contrastare questa tendenza non significa soltanto chiedere l'approvazione di nuove leggi (riforma dell'assistenza, una nuova disciplina sul collocamento, legge quadro sugli handicappati, l'integrazione dei servizi sanitari e sociali, la riforma delle autonomie locali), ma soprattutto riconquistare la consapevolezza della solidarietà e delle lotte per i diritti sociali.

Non si tratta quindi di risolvere i conflitti reali o strumentali, fra Stato e mercato, fra liberalismo, marxismo e welfare state, di dominare la complessità del consenso o della crisi del sovraccarico, di risolvere i problemi di efficienza e di tollerabilità economica dei servizi (mediante la selettività), ma si tratta di rendersi conto che lo Stato può assicurare più beni materiali accentuando nello stesso tempo l'emarginazione.

La razionalità dell'esclusione, la follia dell'integrazione

Per quanto riguarda gli handicappati psichici il discorso si è caricato di ulteriori e inquietanti significati che esprimono atteggiamenti fortemente negativi sia sotto il profilo normativo, sia nell'ambito della psicologia sociale.

Circa il primo aspetto (per limitarci agli atti ufficiali e tralasciando la giuri-

sprudenza ordinaria e le rozze dichiarazioni ripetutamente fatte dalla Confindustria), ricordiamo che dopo la sentenza della Corte Costituzionale del 19 febbraio 1985 n. 52, dopo la circolare del Ministro del Lavoro De Michelis del 13 agosto 1985, anche la Corte di Cassazione ha dichiarato l'inammissibilità del collocamento al lavoro degli handicappati psichici (21 febbraio 1986).

La Corte di Cassazione, oltre alle consuete argomentazioni ermeneutiche sull'art. 5 della legge 482 ha proposto ulteriori e sconcertanti motivazioni: a) la natura della malattia psichica rende impossibile l'accertamento sanitario della capacità lavorativa "essendosi in presenza di una assoluta imprevedibilità di azioni dei minorati psichici"; b) la malattia psichica, "incidendo sulla capacità di intendere e di volere del soggetto, fa venire meno i presupposti per l'instaurazione di un rapporto di lavoro, fonte anche per il minorato di specifici obblighi".

Dopo molti dibattiti la giurisprudenza si pronuncia definitivamente sull'esclusione dal lavoro degli irregolari psichici, ma il modo è offensivo, umiliante e arcaico. Mentre infatti la Corte Costituzionale, pur esprimendosi negativamente, ribadiva il diritto al lavoro di tutti gli invalidi e sollecitava l'impegno del legislatore per la riforma del collocamento obbligatorio e per una definizione più corretta dei soggetti, la Cassazione chiude brutalmente il discorso dichiarando che i "matti" sono pericolosi e imprevedibili e non possono assumere responsabilità.

Siamo in un ambito culturale che fa riferimento alle posizioni più retrive della psichiatria positivista e che contraddice mezzo secolo di evoluzione scientifica sulla malattia mentale e soprattutto sulla distinzione fra questa e altre forme di minorazione o di debolezza psichica (come la trisomia 21), che non hanno niente a che fare con la patologia psichiatrica provocando effetti del tutto diversi sia a livello comportamentale, sia sul piano esistenziale. Riproporre il fantasma della "pericolosità", accomunare i "deboli mentali" (cioè i soggetti che hanno un quoziente intellettivo inferiore alla media) con i paranoici e gli schizofrenici (che pure non sono "indemoniati" o criminali), significa compiere una operazione culturale e politica che offende la coscienza morale e civile del Paese e che moltiplica l'angoscia di migliaia di famiglie in cui vi è un figlio oligofrenico o mongoloide.

Questo fatto rende urgentissima la revisione della disciplina sulle assunzioni obbligatorie, ma soprattutto provoca duramente la memoria storica delle posizioni culturali e ideologiche che hanno portato alla chiusura dei manicomi, ai principi dell'integrazione sociale degli handicappati. Le lotte di Psichiatria Democratica, i movimenti di liberazione degli anni '70, la contestazione alle istituzioni totali, le conquiste culturali e legislative per i diritti sociali, non consentono di rispettare questa squallida sentenza della Sezione Lavoro della Corte di Cassazione: Lombroso non avrebbe giudicato diversamente.

Atteggiamenti del tutto analoghi si stanno definendo circa l'applicazione della

legge 180, ma anche nelle problematiche dell'inserimento scolastico degli handicappati mediogravi. Si tratta quindi di una riproposizione generalizzata dell'immagine collettiva della "malattia mentale" che contraddice i modelli della razionalità e delle sue proiezioni tecnologiche.

Pur nell'incertezza delle definizioni fra malato mentale, handicappato psichico, irregolare psichico e debole mentale, si può constatare il ritorno ad una unica categorizzazione che definisce queste persone come diverse o devianti rispetto ai criteri della *normalità* e della *utilità*. È difficile stabilire se appartengono al mondo di tutti o al mondo semireale e provvisorio della sventura e della malattia.

Questo *conflitto di appartenenza* suscita reazioni emotive *verso* ed a volte *contro* gli handicappati, che traggono origine da meccanismi di difesa e da difficoltà di identificazione. Nei confronti di questi soggetti vi è un rifiuto inconscio di conoscenza e di approccio, soprattutto perché si attribuiscono loro reazioni imprevedibili e pericolose, perché richiedono codici comunicativi particolari. La diversità comportamentale viene allora percepita come estraneità o come alienità.

Vi è dunque una attitudine istintiva a ritenere il portatore di deficit mentali come "incapace e pericoloso" e vi è una tendenza culturale a considerarlo "uguale".

Queste constatazioni psicodinamiche, che non possono essere immediatamente neutralizzate, appartengono tuttavia alla biografia personale, alla conoscenza e all'esperienza di ciascuno e non possono in alcun modo giustificare o spiegare intenzioni di emarginazione sociale e la negazione della giustizia.

Esiste un rapporto ambiguo fra razionalità e follia, che soltanto dal punto di vista teoretico sono incompatibili e non sovrapponibili; la storia ha dimostrato che spesso la violenza, l'intolleranza e "i crimini di pace", sono derivati dalla applicazione astratta e formale della Ragione come modello regolatore della società.

Rifiutare gli handicappati psichici non è indice delle certezze tecnologiche per il nostro dominio sulla natura e sulla economia, ma piuttosto lo scacco definitivo dell'umanesimo e delle sue ideologie.

È per questo motivo che la lotta politica e culturale per l'integrazione degli handicappati psichici, in termini di diritto positivo, riguarda tutta la società e il suo destino morale e politico.