

AUTONOMIE LOCALI E SERVIZI SOCIALI

21

Vademecum a schede

Serie prima Numero 2 Marzo 1978

In questo numero schede orientative, leggi,
documenti, esperienze:

Il decentramento in Italia: orientamenti ed esperienze.
I quartieri nel "Libro Bianco"

I progetti di riforma sanitaria

Orientamenti e documenti in tema di statuti e regolamenti
dell'Unità Locale. Organigrammi e piante organiche

Sistema informativo consortile ed osservatorio epidemiologico regionale

I consultori familiari. I centri civici

L'assistenza domiciliare: orientamenti e schemi organizzativi del servizio

Gli anziani e la politica dei servizi. Adozione. Handicappati
e avviamento al lavoro

Operatori sociali e sanitari non laureati: la normativa statale e regionale

SOCIETÀ EDITRICE IL MULINO

Il collocamento al lavoro degli handicappati: normativa e orientamenti vigenti

Introduzione

L'evoluzione della disciplina delle assunzioni obbligatorie nel nostro Paese riflette, per molti aspetti, la contraddittoria e frammentaria formazione del nostro sistema assistenziale.

Lo scopo di questo ordinamento — almeno secondo la consapevolezza attuale — è di favorire l'autonomia economica e sociale a quei cittadini che, a causa delle loro condizioni di invalidità, incontrerebbero serie difficoltà per trovare e conservare un lavoro in concorrenza con i cosiddetti « abili »; infatti, in una economia di tipo industriale, ispirata al massimo della produttività e in una situazione di diffusa disoccupazione e sottoccupazione, gli invalidi avrebbero ben scarse possibilità di essere occupati nel contesto del collocamento ordinario.

La prima legge sull'assistenza obbligatoria risale al 1917 (decreto legge 15 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 del primo provvedimento sul collocamento obbligatorio stanno composite motivazioni di ordine economico, morale e giuridico.

Il *Bureau International du Travail* indicò, pochi anni dopo la fine della prima guerra mondiale, l'esigenza di riutilizzare, in una situazione generalizzata di scarsità di manodopera, i mutilati di guerra. A questo intento si aggiunsero poi considerazioni di natura morale e patriottica.

Da questa piattaforma di diritto positivo, risultò logico estendere le norme per l'avviamento obbligatorio al lavoro agli invalidi per servizio (legge 24 febbraio 1953,

n. 142), agli orfani e vedove di guerra (legge 13 marzo 1958, n. 365), agli orfani e vedove dei caduti per servizio (legge 15 novembre 1965, n. 1288).

Dopo la promulgazione della Costituzione repubblicana e nell'impegno di applicazione del diritto al lavoro, il legislatore in periodi diversi prese in considerazione altre situazioni, sempre secondo il principio delle categorie giuridiche.

In questo contesto furono promulgate leggi sull'avviamento al lavoro per altri gruppi di invalidi, seppure con sostanziali diversità riguardo alla cogenza, all'entità numerica degli interessati e al grado di applicabilità: mutilati ed invalidi del lavoro (decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 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; 5 marzo 1965, n. 155; 11 aprile 1967, n. 231); sordomuti (legge 13 marzo 1968, n. 308); ex tubercolotici (legge 5 gennaio 1953, n. 35) e infine mutilati e invalidi 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, rivendicativi (marce del dolore) e in genere di giustizia sociale, lo Stato è intervenuto in favore di diverse categorie, identificate e distinte progressivamente a seconda del tipo, delle circostanze e delle cause di invalidità.

Infine, 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 suddivisioni, l'invalido in senso proprio o per meglio dire l'invalido considerato nell'unico significato che la Costi-

s. 1

tuzione prevede all'art. 38. Non si è trattato tuttavia di una estensione di diritti che abbia ricompresso le precedenti categorizzazioni, come sarebbe stato logico e ragionevole, bensì della creazione di una nuova e più vasta categoria nell'ambito della quale sono stati riuniti tutti gli invalidi « residuali » e, per distinguerli dagli altri, sono stati definiti « civili ».

Al termine della quarta legislatura si giunse infine ad una « Disciplina generale delle assunzioni obbligatorie presso le pubbliche amministrazioni e le aziende private » (legge 2 aprile 1968, n. 482; G.U. n. 109 del 30-4-1968), 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 lo stato di conflittualità fra le diverse categorie causato dalla disparità delle condizioni di collocamento.

La legge 2 aprile 1968, n. 482, che tutela nove 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 soggetti di altre categorie; c) l'individuazione di un unico organo di collocamento provinciale in cui sono rappresentati, attraverso i rispettivi enti, associazioni e organizzazioni, gli aventi diritto e i soggetti obbligati.

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 mezzogiorno e nel settore del pubblico impiego, dove vige il clientelismo e la discrezionalità; 2) che i datori di lavoro oppongono forti resistenze all'assunzione degli handicappati, che viene valutata come mera obbligazione legale o come intervento assistenziale a favore di persone considerate improduttive; 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.

Dai dati statistici del Ministero del Lavoro risulta la preponderanza numerica della

« categoria residuale » degli invalidi civili rispetto a tutte le altre e tenuto conto che (ai sensi dell'art. 9 della legge 2 aprile 1968, n. 482) le categorie militari ed equiparate usufruiscono dell'ambito dell'aliquota complessiva del collocamento di una percentuale del 65 per cento dei posti riservati (il rimanente 35 per cento è suddiviso fra invalidi civili, invalidi del lavoro e sordomuti), è facile dedurre che i gruppi post-bellici sono in fase di estinzione numerica e che la loro rilevanza ai fini delle assunzioni obbligatorie è del tutto secondaria, costituendo circa un quinto degli aventi diritto.

Tuttavia l'espansione degli invalidi civili presenta tassi d'incremento superiori ad ogni previsione, tali da far supporre 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. 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 popolazione), il numero degli iscritti nelle liste per il collocamento obbligatorio raggiunge le punte più alte.

Aventi diritto

Tutte le aziende private e le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le amministrazioni regionali, provinciali e comunali, le aziende di Stato e quelle municipalizzate e tutti gli Enti pubblici in genere, sono tenuti ad assumere handicappati, che abbiano compiuto il 18° anno di età, ai sensi della legge 2 aprile 1968, n. 482.

Sono esclusi dal collocamento obbligatorio gli handicappati:

a) che abbiano compiuto il 55° anno di età;

b) che abbiano perduto ogni capacità lavorativa (secondo certificazione medico-legale);

c) che possano, per la natura o il grado della loro invalidità, essere di pregiudizio o di danno alla salute e all'incolumità dei compagni di lavoro ovvero della sicurezza degli impianti delle aziende.

Agli effetti della legge n. 482 sono considerati:

— *invalidi di guerra* coloro che durante l'effettivo servizio militare siano divenuti inabili a proficuo lavoro o si trovino menomati nella loro capacità di lavoro, in segui-

to a lesioni o ad infermità incontrate per fatto di guerra.

— *invalidi civili di guerra* coloro che — non militari — siano divenuti inabili a proficuo lavoro o si trovino menomati nelle loro capacità lavorative in seguito a lesioni o ad infermità incontrate per fatto di guerra.

— *invalidi per servizio* coloro che, durante il servizio militare o civile, alle dipendenze dello Stato o degli Enti locali, territoriali e istituzionali, siano divenuti inabili a proficuo lavoro in seguito a lesioni o ad infermità incontrate o aggravate per cause di servizio.

— *invalidi del lavoro* coloro i quali, a causa di infortunio sul lavoro o di malattia professionale, abbiano subito una riduzione della capacità lavorativa non inferiore ad un terzo.

— *invalidi civili* coloro che siano affetti da minorazioni fisiche, che ne riducano la capacità lavorativa in misura non inferiore ad un terzo, compresi i dimessi da luoghi di cura per guarigione clinica da affezione tubercolare, ed esclusi gli invalidi per cause di guerra, di servizio o di lavoro ed i sordomuti.

— *privi della vista* coloro che sono colpiti da cecità assoluta o hanno un residuo visivo non superiore ad un decimo in entrambi gli occhi con eventuale correzione.

— *sordomuti* coloro che sono colpiti da sordità dalla nascita o contratta prima dell'apprendimento del linguaggio.

— *orfani e vedove*. Gli orfani e vedove di coloro che siano morti, ovvero siano deceduti a causa dell'aggravarsi delle mutilazioni o infermità, che diedero luogo a trattamento di pensione di guerra, di pensione privilegiata ordinaria o di rendita di infortunio, per fatto di guerra o per servizio o del lavoro; agli orfani ed alle vedove sono equiparati i figli e la moglie di coloro che siano divenuti permanentemente inabili a qualsiasi lavoro per fatto di guerra o per servizio o del lavoro.

L'aliquota complessiva (15%) da riservarsi da parte delle aziende private e delle pubbliche amministrazioni è ripartita tra le varie categorie di riservatari nelle seguenti misure:

— invalidi di guerra	25% (3,75)
— invalidi civili di guerra	10% (1,5)
— invalidi per servizio	15% (2,25)
— invalidi del lavoro	15% (2,25)

— orfani e vedove	15% (2,25)
— invalidi civili	15% (2,25)
— sordomuti	5% (0,75)

In mancanza dei diretti beneficiari subentrano proporzionalmente i riservatari delle altre categorie, secondo le valutazioni della Commissione provinciale per il collocamento obbligatorio.

Gli ex tubercolotici hanno diritto anche ad una assunzione obbligatoria speciale presso le case di cura e gli istituti sanatoriali pubblici o privati, secondo quanto disposto dal decreto legislativo 15 aprile 1948, n. 538 e dalla legge 28-2-1953, n. 86.

I privi della vista beneficiano inoltre di particolari leggi sul collocamento per le seguenti qualifiche:

- a) insegnamento;
- b) centralinisti;
- c) massaggiatori e massofisioterapisti.

Sono tenute all'assunzione di sordomuti soltanto le aziende con oltre 100 dipendenti.

Soggetti obbligati

a) Aziende private

I privati datori di lavoro, che abbiano alle loro dipendenze più di 35 lavoratori tra operai ed impiegati, sono tenuti ad assumere lavoratori handicappati nella misura del 15%.

Il 15% è suddiviso fra diverse categorie di invalidi ed altri beneficiari (orfani, vedove, profughi); gli handicappati civili hanno diritto al 3% dei posti nelle aziende che occupano fino a 100 dipendenti e al 2,25% in quelle con più di 100 dipendenti.

I privati datori di lavoro sono tenuti a riservare agli handicappati la metà dei posti disponibili che comportano mansioni di attesa o di sorveglianza (custodi, portieri, guardiani, commessi, inservienti, ecc.), che vengono attribuiti ai minorati agli arti superiori o inferiori.

L'avviamento al lavoro avviene tramite lo Ufficio provinciale del lavoro, su richiesta numerica delle aziende (le richieste nominative sono ammesse soltanto per posti di fiducia e per i lavoratori altamente specializzati).

b) Enti pubblici

Le amministrazioni di aziende ed Enti pubblici, che abbiano complessivamente più di

35 dipendenti, sono obbligate ad assumere handicappati e persone equiparate nella misura del 15%.

Rispetto alla normativa per le aziende private vi sono le seguenti differenze:

1) Gli Enti pubblici sono tenuti ad assumere handicappati soltanto in seguito al verificarsi di vacanze di posti negli organici e in occasione di nuove assunzioni.

2) Le pubbliche amministrazioni assumono direttamente e fruiscono della facoltà di scelta del beneficiario senza passare attraverso l'Ufficio provinciale del lavoro (non è quindi richiesto il nulla osta ma soltanto lo stato di disoccupazione).

3) Le assunzioni avvengono per chiamata diretta e senza concorso per gli operai (salvo l'accertamento dell'idoneità professionale), per gli impiegati di ruolo esecutivo e per tutti i posti dei salariati ausiliari (per i quali è richiesta la licenza di scuola media inferiore).

4) Per gli impiegati di concetto e quelli di ruolo direttivo (per i quali è richiesto rispettivamente il diploma di scuola media superiore e la laurea), l'assunzione avviene per concorso nei confronti degli handicappati che abbiano conseguito l'idoneità, fino a che non sia stata raggiunta la percentuale del 15% dei posti in organico.

Per ogni categoria di dipendenti pubblici è stabilita una aliquota di assunzione:

- a) operai di ruolo o a contratti di diritto privato: 15%;
- b) impiegati di ruolo esecutivo o d'ordine: 15%;
- c) impiegati in ruolo di concetto: 15%;
- d) impiegati in ruolo direttivo: 15%;
- e) personale ausiliario: 40%.

Le percentuali, che sono riferite al numero complessivo dei posti esistenti nei singoli ruoli, vengono poi suddivise fra le diverse categorie di handicappati.

Tutti gli aspiranti ad un lavoro presso le amministrazioni pubbliche devono essere in possesso dei requisiti richiesti dalla legge salvo quello dell'idoneità fisica. L'assunzione avviene sempre e soltanto negli ultimi posti di ruolo e che siano vacanti.

Modalità per il collocamento

Presso ogni Ufficio provinciale del lavoro è istituita una apposita commissione (composta dal Direttore dell'Ufficio provinciale del lavoro, che ne è il presidente, da un Ispettore medico del lavoro, da un rappresentante designato da ciascuna delle seguenti associazioni o enti: ONIG, ANVCG, UNMS, ANMIL, ANMIC, ONOG, ANFCDG e

ENS¹, da tre rappresentanti dei lavoratori, designati dalle organizzazioni di categoria maggiormente rappresentative e da tre rappresentanti dei datori di lavoro) che ha fra gli altri compiti quello di compilare gli elenchi di coloro che aspirano al collocamento obbligatorio. Per l'iscrizione negli elenchi e la compilazione delle graduatorie di collocamento, gli interessati devono presentare una domanda che contenga tutti i dati anagrafici, la residenza, il titolo di studio, la professione o mestiere o specializzazione, nonché indicazioni sulla natura dell'invalidità e la composizione del nucleo familiare e del reddito dei singoli componenti.

Alla domanda di iscrizione occorre allegare:

- 1) un documento medico-legale comprovante il diritto al collocamento obbligatorio;
- 2) tutti i documenti, titoli e referenze atti a dimostrare le attitudini o capacità lavorative e professionali;
- 3) una dichiarazione di un ufficiale sanitario (senza firma legalizzata) attestante che l'handicappato per la natura e il grado della sua minorazione non può costituire pregiudizio all'incolumità dei compagni di lavoro e alla sicurezza degli impianti;
- 4) il tesserino rosso modello C1, attestante lo stato di disoccupazione e l'iscrizione nelle relative liste ordinarie.

Trattamento e licenziamento

Tutti gli handicappati che sono assunti obbligatoriamente hanno diritto al normale trattamento economico, giuridico e normativo previsto dallo statuto dei diritti dei lavoratori e dalla normativa dei contratti nazionali e aziendali e sono tenuti al rispetto degli obblighi derivanti dagli stessi.

Il licenziamento può avvenire quindi:

- a) per giustificato motivo;
- b) per giusta causa;
- c) per accertamento sanitario.

Non è ammesso il licenziamento per scarso rendimento.

Per quanto riguarda il punto c) si precisa che l'invalido o il datore di lavoro che lo occupa o che lo deve occupare, possono chiedere un accertamento sanitario (effettua-

¹ Opera Nazionale Invalidi di Guerra, Associazione Nazionale Vittime Civili di Guerra, Unione Nazionale Mutilati per Servizio, Associazione Nazionale Mutilati e Invalidi del Lavoro, Associazione Nazionale Mutilati e Invalidi Civili, Opera Nazionale Orfani di Guerra, Associazione Nazionale Famiglie Caduti e Dispersi in Guerra, Ente Nazionale Sordomuti.

to da un Collegio medico provinciale, che ha sede presso l'Ufficio del Medico provinciale) con riferimento:

a) all'idoneità per pericolosità (qualora si ritenga che il grado o la natura della minorazione dell'handicappato possano essere di pregiudizio all'incolumità dei compagni di lavoro o alla sicurezza degli impianti);

b) alla compatibilità delle mansioni, quando l'handicappato propone ricorso circa la incompatibilità del suo stato fisico con le mansioni che gli sono state affidate all'atto dell'assunzione o successivamente.

A seconda dell'esito dell'accertamento sanitario il lavoratore handicappato (che può farsi assistere durante la visita da un medico di fiducia) potrà essere licenziato o adibito ad altre mansioni.

Esoneri

La legge prevede casi di esclusione e esonero dalle assunzioni obbligatorie, sia per le aziende private, sia per gli Enti pubblici. Le imprese di navigazione marittima ed aerea, le ferrovie dello Stato e i servizi di trasporto pubblico, non sono tenute, per quanto riguarda il personale navigante e viaggiante, ad assumere invalidi (che possono peraltro ricoprire mansioni di operai, custodi, inservienti, ecc.).

Le aziende private che, per le speciali condizioni della loro attività (pericolosità dell'ambiente, gravosità delle mansioni, alta specializzazione, ecc.), non possono occupare l'intera percentuale di invalidi, potranno essere parzialmente esonerate dall'obbligo dell'assunzione con decreto del Ministro del Lavoro, sentita la competente Commissione provinciale per il collocamento obbligatorio.

Congedo per cure

Agli invalidi civili che lavorano può essere concesso ogni anno un congedo straordinario per cure non superiore a 30 giorni, su richiesta e previa autorizzazione del Medico provinciale.

Il mese di congedo per cure può essere frazionato (fino al limite massimo di 30 giorni), non può essere computato come ferie, è cumulabile col congedo ordinario e con i permessi contrattuali.

La durata del congedo per cure (che deve

essere effettivamente destinato a terapia) viene stabilita dal Medico provinciale sulla base di documentazione del medico curante, esibita dallo stesso invalido.

La domanda, in carta libera, al Medico provinciale competente per territorio, deve essere sottoscritta dall'interessato e inviata per raccomandata; occorre allegare i seguenti documenti:

1) Certificato o copia autentica, da cui risulti il tipo ed il grado di invalidità, rilasciato dalla competente Commissione sanitaria provinciale.

2) Certificato del medico curante, dal quale risulti il tipo di cura prescritto (ivi compresa la climatoterapia) e la durata presumibile del periodo necessario, nonché altre eventuali indicazioni relative alle condizioni e alle modalità ambientali e tecniche della cura.

Il Medico provinciale ha facoltà di richiedere ulteriori accertamenti sanitari.

La retribuzione durante il congedo per cure è a carico della pubblica amministrazione, nel caso che si tratti di dipendenti da Enti pubblici. I privati datori di lavoro non sono invece tenuti a retribuire il congedo per cure; a questo proposito, mancando una specifica disposizione di legge, si ritiene che il problema possa trovare soluzione mediante la concessione da parte dell'INAM, dell'indennità di malattia e delle altre forme di assistenza integrative.

Prospettive legislative

Sono state presentate numerose proposte di legge sull'argomento delle assunzioni obbligatorie; nella maggior parte dei casi si prospetta una più esatta regolamentazione della legislazione vigente, con precisazioni di carattere normativo ed esecutivo; in altri progetti si prospettano soluzioni che riflettono la riforma dell'assistenza e la realtà istituzionale e legislativa delle Regioni (superamento delle categorie giuridiche, decentramento del collocamento, ecc.).

Il comitato ristretto della commissione lavoro della Camera sta esaminando attualmente le seguenti proposte: n. 27 (Gasco ed altri), n. 171 (Marocco), n. 232 (Boffardi), n. 433 (Gargano), n. 507 (Matteotti e Ciampaglia), n. 780 (Tremaglia), n. 1069 (Pazzaglia), n. 1183 (Bernardi), n. 1297 (Roberti), n. 1477 (Rosolen).

s. 3

Riferimenti bibliografici essenziali:

Creмасcoli R., *Le assunzioni obbligatorie al lavoro negli enti pubblici e aziende private*, Pirola, Milano, 1971.

Creмасcoli R., *Assunzioni obbligatorie e preferenziali nelle amministrazioni statali e negli enti pubblici centrali e locali*, Pirola, Milano, 1973.

Decreto Legislativo 15 aprile 1948, n. 538 (ratificato con legge 5 gennaio 1953, n. 35) « *Avviamento al lavoro dei lavoratori dimessi dai luoghi di cura per guarigione clinica di affezione tubercolare* » (Gazzetta Ufficiale n. 123 del 29 maggio 1948).

Legge 2 aprile 1968, n. 482 « *Disciplina ge-*

nerale delle assunzioni obbligatorie presso le pubbliche amministrazioni e le aziende private » (Gazzetta Ufficiale n. 109 del 30 aprile 1968).

Legge 13 marzo 1958, n. 308 « *Norme per l'assunzione obbligatoria al lavoro dei sordomuti* » (Gazzetta Ufficiale n. 21 del 15 aprile 1958).

Legge 14 luglio 1957, n. 594 « *Norme sul collocamento obbligatorio dei centralinisti telefonici ciechi* » (Gazzetta Ufficiale n. 188 del 29 luglio 1957).

Legge 21 luglio 1961, n. 686 « *Collocamento obbligatorio dei massaggiatori e massofisioterapisti ciechi* » (Gazzetta Ufficiale n. 191 del 3 agosto 1961).