

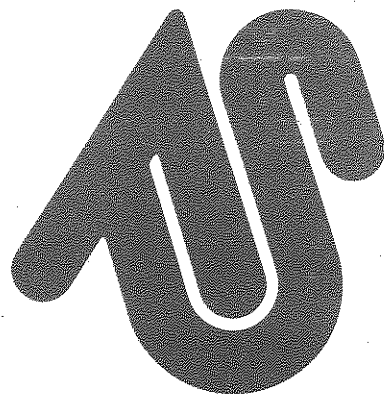
Assistenza sociale

PROBLEMI
DELLA SICUREZZA SOCIALE
DEL LAVORO

RIVISTA BIMESTRALE
DELL'INCA-CGIL

N. 5 ANNO 33

EDIZIONE IN ABBONAMENTO POSTALE G. IV 70%



lotte sindacali, pensioni, sanità

pensioni: basta con le tergiversazioni

le politiche di contenimento
della spesa sanitaria

ambiente e previdenza

nel contratto dei chimici

1/29

Handicappati e lavoro: una legge da riformare

di Gianni Selleri

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; infatti, in una economia di tipo industriale, ispirato al massimo della produttività e in una situazione di disoccupazione e di sottoccupazione 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.

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 stretta e meccanicistica compilazione di elenchi e alla determinazione di percentuali,

non potendosi esprimere alcuna valutazione in merito alla collocabilità o alla incollocabilità degli invalidi in relazione all'economicità e ai problemi umani della loro utilizzazione, nella realtà del mercato del lavoro. 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 discrezionalità, i problemi relativi al processo di costituzione del rapporto di lavoro, i criteri di esclusione e di esoneri, quali quelli della pericolosità e dei limiti di età, le esiguità delle sanzioni nei confronti dei contravventori, la mancanza di personale per attuare il collocamento e l'assoluta carenza degli organi di vigilanza.

L'applicazione della legge 2 aprile 1968, n. 482, ha dimostrato sostanzialmente 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; e 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.

Alla fine del 1978 gli invalidi civili iscritti nelle liste di collocamento superavano le 500 mila unità.

Sul piano dell'applicazione pratica 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 alcune decine di migliaia), che di fatto esime dall'obbligo;

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;

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.

Il tema della revisione della disciplina sul collocamento obbligatorio costituisce 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 come definiti dalla legge 30 marzo 1971, n. 118.

Infine la privatizzazione di tutti gli enti di categoria, l'attuazione in genere della legge

n. 382, la approvazione della legge quadro sulla formazione professionale, l'istituzione del Servizio sanitario nazionale e l'elezione del Parlamento europeo, 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 la 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).

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 a soluzione è quello di superare la classificazione per categorie giuridiche dei soggetti aventi diritto a livellare le sperequazioni e 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 delle 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 collo-

camento degli invalidi, anche « la possibilità di impiego protetto o misure atte ad incoraggiare i datori di lavoro ad assumere persone fisicamente minorate »).

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 l'esenzione dall'obbligo per le aziende che occupano meno di 35 dipendenti rappresenta l'esclusione dal tessuto produttivo della provincia, e di 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 la anacronistica distinzione fra 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 alle amministrazioni pubbliche e delle aziende private ai fini dell'obbligo dell'assunzione e collocamento degli handicappati dal 12 all'1% a scalare, secondo l'entità della manodopera impiegata;

3) - superamento delle categorie giuridiche sostituite da classificazioni scientifiche di tipi di invalidità; nuova ripartizione delle percentuali; istituzione di un elenco speciale per gli apprendisti;

4) - 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

5) - 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 adattati, lo sviluppo di cooperative di produzione composte da handicappati e normodotati, ecc.

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 una imposizione incomprensibile, e dagli handicappati 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, ma occorre coinvolgere operatori, imprenditori e forze sindacali soprattutto.

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 da 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.

L'esperienza 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, qualsiasi 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%.

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 para-

metro 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 e 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.