

FEDERAZIONE REGIONALE PER IL TRENINO -ALTO ADIGE  
FRA ASSOCIAZIONI DI MUTILATI ED INVALIDI E SUPERSTITI

**CONVEGNO DI STUDIO  
SUI PROBLEMI MEDICI, SOCIALI E GIURIDICI  
DEGLI HANDICAPPATI**

SOTTO IL PATROCINIO DELL'ASSESSORATO ALLE ATTIVITA' SOCIALI  
E SANITA' DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

TRENTO  
Palazzo della Regione  
20 - 21 giugno 1980

**"COLLOCAMENTO AL LAVORO DEGLI HANDICAPPATI: SITUAZIONE AT-  
TUALE E PROGETTI DI RIFORMA".**

dott. Gianni Selleri, Università di Bologna.

Elementi per una discussione sul collocamento al lavoro degli handicappati.

L'acuirsi della crisi economica, il prevalere delle spinte corporative e le corrispondenti politiche assistenziali, hanno rafforzato la convinzione circa il carattere strutturale della disoccupazione e ribadito l'urgenza di una nuova politica del mercato del lavoro e di un coordinamento programmato, fra Stato e Regioni, dell'offerta e della domanda di lavoro.

In questo contesto si pone, sia pure in modo transitorio e in vista della riforma del collocamento ordinario, la necessità di un impegno politico e amministrativo per favorire l'attività lavorativa dei cittadini handicappati.

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

gatorio.

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.

La disciplina vigente e le sue carenze.

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 i soggetti di altre categorie;
- c) l'individuazione di un unico organo di collocamento provinciale in cui sono rappresentata, attraverso i rispettivi enti, opere ed associazioni, gli aventi diritto e i soggetti obbligatori.

Vi sono poi le disposizioni che consentono di sostituire i soggetti handicappati con "orfani e vedove" normo dotati (che non 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".

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 anzichè 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 occupazione remunerativa ai portatori di handicaps, è stato stra-

volto e si è data sempre maggiore preminenza alle concrete possibilità occupazionali, con sempre minore connessione allo stato psico-fisico del lavoratore.

### Dati statistici

Secondo le statistiche del Ministero del Lavoro gli handicappati iscritti nelle liste di collocamento alla fine del 1980 erano così distribuiti:

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

---

TOTALE NAZIONALE	220.564
------------------	---------

---

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 al una alcuna valutazione in merito alla collocabilità o al la incollocabilità degli invalidi in relazione all'economi cià 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 tut ti gli altri gruppi risultano aventi diritto in quanto ti tolari 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 arbitrii, i problemi relativi all'incertezza della costi tuzione del rapporto di lavoro, i criteri dell'esonero, i limiti di età, l'esiguità delle sanzioni nei confronti dei contravventori, la mancanza di personale per attuare il collocamento e la assoluta carenza degli organi di vigilan za.

**DISTRIBUZIONE PER REGIONE DEGLI INVALIDI CIVILI ISCRITTI O COLLOCATI AI SENSI DELLA  
LEGGE N. 482  
(Rilevazione al 30 giugno 1978)**

R e g i o n e	iscritti	O c c u p a t i		Totale Occupati
		Aziende private	Aziende pubbliche	
Piemonte	4.937	10.682	2.408	13.090
Valle d'Aosta	153	209	70	279
Lombardia	3.418	28.294	2.143	30.437
Trentino-Alto Adige	849	1.752	421	2.173
Veneto	4.233	7.005	2.120	9.125
Friuli	902	1.927	784	2.711
Liguria	2.186	3.054	1.967	5.021
Emilia-Romagna	4.364	11.518	4.011	15.529
Toscana	5.494	5.417	2.961	8.378
Umbria	2.225	1.105	430	1.535
Marche	2.268	2.364	1.323	3.687
Lazio	18.850	17.915	2.435	20.350
Molise	2.452	336	170	506
Abruzzi	4.020	1.989	722	2.711
Campania	53.141	5.769	1.952	7.721
Puglia	10.362	4.093	1.773	5.866
Basilicata	1.880	483	415	898
Calabria	16.212	510	1.061	1.571
Sicilia	24.894	3.974	2.507	6.481
Sardegna	2.098	839	144	983
<b>Totale nazionale</b>	<b>164.938</b>	<b>109.235</b>	<b>29.817</b>	<b>139.052</b>



DATI RELATIVI AL COLLOCAMENTO OBBLIGATORIO DEGLI HANDICAPPATI AI SENSI DELLA LEGGE  
 2 aprile 1968, n. 482 - SITUAZIONE AL 30 GIUGNO 1978

C a t e g o r i a	In attesa colloc.	Occupati		Totale occupati
		Az. Priv.	Az. Pubbl.	
1. Invalidi di guerra ex militari	1.053	37.338	11.491	48.829
2. Invalidi civili di guerra	2.665	13.542	4.739	18.281
3. Invalidi per servizio	3.372	19.941	5.576	25.517
4. Invalidi del lavoro	11.987	47.573	8.108	55.681
5. Invalidi civili	164.938	109.235	29.817	139.052
6. Sordomuti	2.187	6.134	2.767	8.901
7. Altri (vedove, profughi, ecc.)	32.163	79.157	22.449	101.606
<b>Totali (1,2,3,4,5,6,7)</b>	<b>218.365</b>	<b>312.920</b>	<b>84.947</b>	<b>397.867</b>
<b>Totali (1,2,3,4,5,6)</b>	<b>186.202</b>	<b>233.763</b>	<b>61.498</b>	<b>296.261</b>

RAFFRONTO FRA I DATI DEGLI ANNI 1976, 1977, 1978 RELATIVI  
ALL'INSIEME DELLE CATEGORIE PROTETTE (SOLO HANDICAPPATI).

d a t a	Iscritti	Occupati		Totale occupati
		Az. priv.	Az. pubbl.	
30.6.76	165.386	222.728	58.220	280.948
30.6.77	178.561	228.275	61.043	289.318
30.6.78	186.202	233.920	61.498	296.261

Modalità di evasione

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 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 disoccupazione, 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, poichè si tratta evidentemente di persone con lievissime minorazioni o addirittura di pseudo invalidi;
- 4) la necessità di stabilire rapporti giuridicamente e democraticamente più corretti tra i datori di lavoro, gli

organi di collocamento e gli aventi diritto.

### Principali problemi

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).

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 amministrativo con quello del collocamento e di questo con i servizi socio-sanitari territoriali.

### Prospettive di riforma

Alla luce di quanto su esposto, elenchiamo brevemente le principali innovazioni necessarie ad una più armonica attuazione del collocamento obbligatorio:

- 1) superamento delle categorie giuridiche sostituite da una classificazione scientifica dei tipi di invalidità in cui sono compresi gli irregolari psichici;
- 2) elevazione al 40, 45 % del grado di riduzione della capacità lavorativa ai fini del collocamento obbligatorio;
- 3) abbassamento del numero di dipendenti delle amministrazioni pubbliche e delle aziende private ai fini dell'obbligo dell'assunzione e riduzione della percentuale impositiva;
- 4) attribuzione di più vaste competenze operative agli organi collegiali del collocamento obbligatorio, riformati in senso democratico e coordinamento con le competenze regionali in materia di formazione per favorire l'armonizzazione tra 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, promozione e sviluppo di cooperative di produzione e di lavoro composte da handicappati e normodotati, ecc.