

MARKETPLACE

Bimestrale della Cisl di politica del lavoro.

Anno VIII n. 43/44, gennaio-aprile 1988. Lire 10.000

43/44

Soggetti deboli: tutela e diritti

interventi

di Achille Ardigò, Marco Trabucchi
Salvatore Patti, Paolo Dusi, Roberto Magni
Daniele Petrosino, Rodolfo Granafel, Artho Scarpellini
Paolo Cendon, Angelo Vencharutti, Patrizia Zivi
Carmine Ventimiglia, Maurizio Mori, Franca Bimbi
Gianni Sella, Arthur Kaufmann

La contrattazione in agricoltura

Giovanni Mantovani, Valerio Merlo

La contrattazione aziendale

Ettore Santi

Trappola per ebrei e non ebrei

Gabriele Niesim

Soggetti deboli: tutela e diritti

Portatori di handicap

Integrazione e diritti

di Gianni Selleri

1. Negli ultimi anni le condizioni culturali e la volontà politica per una seria riforma della legge sul collocamento obbligatorio sono peggiorate. Si è verificato invece un blocco sostanziale dell'inserimento lavorativo degli handicappati: numerose commissioni provinciali per il collocamento hanno praticamente interrotto ogni attività; settecento ricorsi presso i tribunali amministrativi regionali impediscono l'avviamento al lavoro soprattutto in Lombardia; presso il ministero del lavoro giacciono oltre quarantamila domande di esonero da parte di ditte private, che nelle more evadono così l'obbligo di assunzione.

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'articolo 5 della legge 482/68 che hanno escluso definitivamente dal collocamento al lavoro gli irregolari psichici.

Complessivamente questi atti rappresentano un calcio a quella putrida carcassa giuridica che è l'attuale disciplina sulle assunzioni obbligatorie, ma la puzza non sembra disturbare il parlamento, che continua da quindici 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 abro-

gare la legge esistente, come è successo nel 1983 con il decreto Scotti e con la legge finanziaria); gli handicappati disoccupati sono oltre 650 mila (negli ultimi due anni hanno perso 60 mila posti di lavoro perché sono i primi ad essere licenziati in caso di crisi o ristrutturazione); la Confindustria propone sempre più decise affermazioni circa l'impossibilità di inserire invalidi nel mondo del lavoro; i sindacati prestano al problema un'attenzione formale o addirittura sottoscrivono accordi unitari con il 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 di 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 marginalità sociale: in questo senso egli si identifica oltre che come diverso, anche come «inutile». La disoccupazione è un *handicap aggiunto* 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.

2. 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 un'astratta e meccanicistica compilazione di elenchi e alla determinazione di percentuali. A questo si devono poi aggiungere notevoli lacune 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 esonerazione, i limiti di età, l'esiguità delle sanzioni nei confronti dei contraventori, 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 482, del 2 aprile 1968, ha dimostrato sostanzialmente:

a. che il collocamento delle categorie protette viene attuato in misura di gran lunga inferiore a quella prevista;

b. che i datori di lavoro oppongono forti resistenze all'assunzione degli handicappati, che è valutata come mera obbligazione legale o come intervento assistenziale a favore di persone considerate improduttive;

c. 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;

d. che l'intendimento originario del legislatore di facilitare, dopo il giudizio dello stato fisico, una occupazione remunerativa ai portatori di handicap è stato stravolto e si è data sempre maggiore preminenza agli aspetti clientelari.

Inoltre, 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, mentre la «categoria residuale» degli invalidi civili ha presentato nei primi dieci anni di applicazione della legge un incremento annuo costante del 120 per cento.

Da quanto detto, risultano evidenti:

la scarsa incidenza dell'attuale legge sulle assunzioni obbligatorie;

l'anacronismo, storico e statistico, della suddivisione degli aventi diritto in categorie e dell'inclusione degli orfani, vedove e profughi;

l'esigenza di non fare della legge sulle assunzioni uno strumento per imporre manodopera che deve rientrare nell'ambito del collocamento ordinario, poiché si tratta evidentemente di persone con lievissime menomazioni o addirittura falsi invalidi; 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 le argomentazioni precedenti è opportuno considerare le statistiche relative alla situazione occupazionale degli handicappati secondo i dati del ministero del lavoro.

Dall'analisi dei dati emergono difformità considerevoli sia all'interno dei rapporti delle categorie, sia nella distribuzione territoriale: gli invalidi civili li rappresentano oltre il 70 per cento degli aventi diritto; 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 700 mila unità, pari al 5 per cento circa di tutto il lavoro dipendente (presso le commissioni sanitarie sono giacenti 670 mila domande per il riconoscimento dell'invalidità civile, quindi è presumibile un ulteriore appesantimento della situazione).

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 per cento di invalidi sul totale degli occupati; nel centro Italia tale percentuale sale al 6 per cento e nel sud è di poco inferiore all'8 per cento. 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.

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 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 economiche e sociologiche dell'inserimento.

3. Per quanto riguarda gli handicappati psichici il discorso si è caricato di ulteriori e inquietanti significati e si 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 giurisprudenza ordinaria e le rozze dichiarazioni ripetutamente fatte dalla Confindustria), ricordiamo che, dopo la sentenza della Corte costituzionale del 22 febbraio 1985, n. 52, e 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 (sentenza 21 febbraio 1986).

La Corte di Cassazione, oltre alle consuete argomentazioni ermeneutiche sull'articolo 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'instrauazione 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 un'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.

È utile, infine, riaffermare quanto ha espresso la Corte costituzionale nella sentenza citata: «... va qui subito ricordata la giurisprudenza di questa Corte, che qui non può non ribadirsi, secondo cui non sono costituzionalmente, oltre che moralmente, ammissibili esclusioni e limitazioni dirette a relegare su un piano di isolamento e di assurda discriminazione soggetti che, particolarmente colpiti nella loro efficienza fisica o mentale, hanno, all'incontro, pieno diritto di inserirsi nel mondo del lavoro... Quel che può considerarsi, a questo punto, nel disarmonico intrecciarsi delle norme è che alcun soggetto, sol perché vulnerato psichicamente, può considerarsi colpito da una sorta di presunzione legale, a lui oggettivamente contraria, di incapacità assoluta e, quel che vieppiù deterebbe preoccupate perplessità, di conseguente indiscriminata pericolosità».

4. Dall'analisi fin qui svolta risulta che una nuova legge per il collocamento al lavoro degli handicappati costruisce il momento decisivo e senza ritorno fra la prospettiva dell'integrazione sociale e quella (che sembra prevalere) dell'assistenzialismo, inteso come garanzia del minimo vitale ed esclusione dalla vita attiva.

Alcuni principi della nuova legge sono già stati individuati e definiti, ma le resistenze psicologiche, i ritardi culturali e i pregiudizi sulla improduttività dei portatori di handicap richiedono un cambiamento dello strumento giuridico tradizionale che tenga conto insieme delle esigenze del mercato e delle relazioni industriali. Ciò significa sostanzialmente un tendenziale superamento dell'attuale regime obbligatorio.

Nei paesi della Comunità europea vi sono due indirizzi: quello vincolistico, che impone agli imprenditori di assumere persone handicappate (in Italia il 15 per cento, in Francia il 10 per cento, in Germania il 6 per cento, in Gran Bretagna il 3 per cento), e quello che si prefigge di incentivare l'assunzione o l'attività lavorativa mediante contributi pubblici (fiscallizzazione degli oneri e parte della retribuzione) oppure attraverso l'istituzione di un «mercato di lavoro parallelo», costituito da laboratori protetti, cooperativi, imprese per soli handicappati, eccetera. Quello che distingue negativamente la legislazione italiana rispetto agli altri paesi europei è l'esclusività e la rigidità del criterio obbligatorio e l'assoluta mancanza di mediatori fra la domanda e l'offerta di lavoro, cosicché tutta

l'efficienza del sistema dovrebbe esprimersi soltanto nella repressione amministrativa e giudiziaria delle violazioni dell'obbligo da parte dei datori di lavoro. È inoltre esclusa ogni collaborazione fra pubblico e privato.

L'economia di mercato, le tendenze neoliberalistiche, la crisi del *welfare state* rendono del tutto impossibile e impraticabile il sistema vigente. Sarebbe troppo lungo e forse inutile ripercorrere le convenzioni e le raccomandazioni internazionali dell'Onu, della Cee, dell'Organizzazione internazionale del lavoro (Oit) che sono state adottate circa lo sviluppo delle opportunità di occupazione e di riabilitazione dei soggetti handicappati; importa piuttosto ricordare sinteticamente alcuni riferimenti e dati.

Il lavoro degli handicappati ha assunto nel tempo diverse modalità e obiettivi: è stato inteso anzitutto come *terapia occupazionale* (cui erano connesse valutazioni etiche ed educative), come *utilizzazione* ed infine come diritto soggettivo e *socializzazione*, in situazioni aperte o protette. Esistono comunque nuove tendenze e modelli nel campo della formazione professionale e dell'occupazione che nel nostro paese tardano ad essere recepiti.

5. Oltre alle diverse forme di incentivazioni economiche per chi assume handicappati, è forse nell'ambito delle trasformazioni tecnologiche e nella sperimentazione del «lavoro protetto» che sono avvenute le maggiori innovazioni. Un'amministrazione centralizzata per gruppi di lavoratori handicappati, l'introduzione delle moderne tecniche di *management*, lo sviluppo di proficue attività in subappalto, l'integrazione di lavoratori con handicap e normodotati nello stesso laboratorio: questi sono solo una piccola parte dei nuovi sviluppi degli ultimi anni.

Un altro aspetto è quello del cosiddetto *enclave*, che può essere definito come un gruppo di persone invalide che lavorano insieme sotto una speciale supervisione, in un ambiente di lavoro per il resto normale e indifferenziato (in una impresa industriale, in una cooperativa, nei servizi degli enti locali). Ad esempio, molte aziende in Europa assumono piccoli gruppi di epilettici e handicappati mentali nei reparti di imballaggio e assemblaggio delle loro fabbriche. Non c'è dubbio che l'estensione dei sistemi *enclave* migliorerebbe le prospettive di reinserimento di un numero crescente di invalidi medio-gravi.

Anche la scienza relativamente nuova dell'ergonomia aumenta le prospettive di reinserimento. L'approccio ergonomico, al quale ci si riferisce talvolta come «tecnica di riabilitazione», o «adattamento dei lavori in favore dei disabili», comporta

l'analisi scientifica delle posture di lavoro, dei movimenti, degli sforzi e della fatica, come pure suggerimenti per realizzare modifiche nel design che riducano la necessità di sforzo fisico.

Una concezione nuova nel campo della formazione professionale è stata recentemente sviluppata dall'Oit: è nota come «moduli di abilità utilizzabili» e sta aprendo nuove prospettive di occupazione. In base a questo metodo, vengono analizzati i modi con i quali le persone possono svolgere un'attività lavorativa; si passa poi a raggruppare combinazioni di abilità e compiti in blocchi chiamati «funzioni utili». La chiave di questo sistema e la sua specifica caratteristica consiste nell'individuare mansioni completamente a misura del singolo per ogni funzione utile. Queste funzioni, dette unità modulari, raggruppano soltanto le necessarie abilità, conoscenze e attitudini richieste per eseguire un compito utile.

La rilevanza di questo metodo infinitamente variabile e flessibile all'addestramento e all'occupazione è evidente, perché consente la formazione (e il conseguente impiego) di quegli handicappati medio-gravi che possono impegnarsi soltanto in una gamma limitata di attività.

Gli avanzamenti nelle tecnologie, l'adozione di processi automatici e l'introduzione dei sistemi computerizzati per la produzione e i servizi hanno avuto vasti effetti sulla metodologia della formazione professionale e sulle possibilità di lavoro. L'automazione sta riducendo o eliminando l'esigenza di impegno fisico e i rischi all'incolumità in molte attività, così che una mole crescente di lavoratori è alla portata delle capacità spesso limitate delle persone con handicap. Anche quando sono richieste maggiori abilità, non c'è alcuna ragione per ritenere che gli handicappati fisici in quanto tali siano meno adattabili degli altri ad acquisire nuove professionalità per i lavori più complessi.

C'è un altro aspetto che ha portato benefici incalcolabili: ci riferiamo all'applicazione di nuove tecnologie nella produzione di meccanismi di ausilio di ogni genere, aiuti per la mobilità, sistemi di comunicazione che convertono segnali visivi in auditivi per i soggetti menomati alla vista, e viceversa per persone sorde.

6. Sebbene il movimento cooperativo abbia circa centocinquanta anni, si può osservare che le cooperative non hanno ancora costituito una delle vie principali per il recupero dei disabili, almeno nei paesi ad economia di mercato. La disoccupazione in aumento comunque ha prodotto un crescente interesse verso la costituzione di cooperative di lavoro fra handicappati. In alcuni paesi dell'Est le cooperative di disabili si sono sviluppate su scala