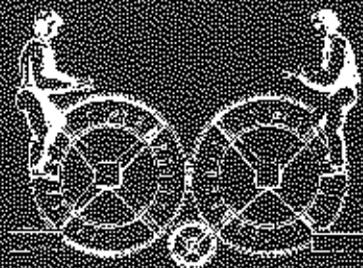


# **SKILL QUADERNI DELL'ENAIP LOMBARDIA**

*a cura di*  
Enaip Lombardia, Enaip Nazionale

## **ITINERARI DI FORMAZIONE E RIABILITAZIONE**



192

FrancoAngeli

# *1. La cultura del lavoro di fronte all'invalido oggi*

di Gianni Selleri

## **1. Premessa**

Da diversi decenni nel nostro paese, con leggi variamente ispirate, si è voluto facilitare l'iscrizione 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 nel trovare e conservare un lavoro in concorrenza con i cosiddetti normodotati: in una economia di tipo industriale, ispirata al massimo della produttività e in una situazione di disoccupazione 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 lacune e richiede radicali modificazioni.

La prima legge sull'assunzione obbligatoria risale al 1917 (decreto-legge 14 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 di questo provvedimento stanno composite motivazioni di ordine economico, morale e giuridico. Il *Bureau International du Travail* indicò per primo, 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. Su questo pri-

mitivo intento insistettero poi considerazioni di natura morale e patriottica che di fatto costituirono una situazione di privilegio rispetto alla condizione dei cittadini che, dal punto di vista bio-sociale, si trovavano nelle medesime condizioni.

Dopo la promulgazione della Costituzione repubblicana e nell'impegno di applicazione dei suoi principi generali e specifici (diritto al lavoro, all'assistenza, alla salute, all'istruzione e alla formazione professionale, alla parità della dignità sociale di tutti i cittadini, alla previdenza ecc.), così come si configurano negli artt. 3, 4, 32, 34, 38, la legislazione sociale in periodi diversi prese in considerazione altre situazioni non secondo la Costituzione, che non fa distinzione fra cittadini (e considera gli invalidi senza suddividerli in ordine alla causa dell'invalidità), ma sempre secondo il criterio della categorizzazione giuridica.

La conseguenza più evidente di questo "peccato di origine" è stata, e per certi aspetti è tuttora, quella di considerare, non solo nell'ambito del lavoro, ma anche in quello assistenziale e pensionistico, alcuni gruppi di minorati come titolari di un vero e proprio *diritto soggettivo* alla tutela mentre per altri si configura una condizione di mero interesse dello Stato (costituzionalmente previsto) alla riabilitazione e al recupero sociale.

Alla persistenza di queste impostazioni giuridiche precostituzionali, hanno contribuito gli interessi degli enti pubblici nazionali di rappresentanza delle singole categorie, con la loro logica interna di sopravvivenza, e la scarsissima permeabilità della nostra legislazione sociale a trovare soluzioni che non siano settoriali o addirittura corporative; vi è stato di conseguenza il rifiuto di ogni prospettiva di globalità nell'ambito della programmazione e delle riforme strutturali.

In questo contesto di sostanziale conservazione di privilegi costituiti, furono promulgate le leggi sull'avviamento al lavoro per altre categorie seppure con sostanziali diversità riguardo alla coerenza, all'entità numerica degli interessati ed al grado di applicabilità: invalidi per servizio (legge 24 febbraio 1953, n. 142), orfani e vedove dei caduti per servizio (legge 15 novembre 1965, n. 1288), profughi (legge 4 marzo 1952, n. 137 e ben dodici altri provvedimenti), mutilati ed invalidi del lavoro (decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato del 3 ottobre 1947, n. 1222 e legge 14 ottobre 1966, n. 851), privi della vista (legge 14 luglio 1957, n. 595; 28 luglio 1960, n. 778; 3 marzo 1965, n. 155; 11 aprile 1967, n. 231), sordomuti (legge 5 gennaio 1953, n. 35) e infine mutilati e invalidi civili (legge 5 ottobre 1962, n. 1539).

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 e bizantine suddivisioni, l'invalido in senso proprio o per meglio dire l'invalido considerato nell'unico significato che la Costituzione prevede nell'art. 38. Non si è trattato tuttavia di una estensione di diritti che abbia ricompreso le precedenti suddivisioni 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 "residui" e, per distinguerli dagli altri, sono stati definiti "civili". Questa definizione, nella sua improprietà (civile si contrappone evidentemente a militare, pur escludendo vasti gruppi di invalidi che non sono tali certo per eventi bellici), dimostra come il legislatore si sia finora ispirato a tradizioni storico-giuridiche che ben poco hanno a che fare con lo Stato democratico e repubblicano fondato sulla Costituzione.

Venti anni fa si giunse infine ad una disciplina formalisticamente unitaria (legge 2 aprile 1968, n. 482), secondo la quale le aziende private e gli enti pubblici con più di 35 dipendenti devono assumere il 15% di invalidi.

Si tratta di una legge di pessima fattura tecnica, che ha avuto una applicazione clientelare e distorta favorendo soprattutto i "falsi invalidi" e operando come strumento di assorbimento della disoccupazione e della sottoccupazione. Una legge mediocre che ha tuttavia tenuto vivo nella coscienza morale e sociale del paese il principio che anche i portatori di handicap hanno diritto a partecipare alla vita attiva e quindi hanno la possibilità di riscattarsi dall'assistenzialismo, dalla povertà, dall'isolamento e dalla passività. Certo circa il tema dell'inserimento lavorativo c'è stato e c'è tuttora un grave ritardo culturale, ma la legge che lo regola costituisce pur sempre uno strumento di uguaglianza e di dignità.

A partire dagli anni '80 la legge sul collocamento degli handicappati ha dimostrato tutti i suoi limiti ed è stata peggiorata da interpretazioni restrittive e limitative; contestualmente le condizioni culturali e la volontà politica per un'autentica riforma sono peggiorate.

I comportamenti assistenziali sembrano prevalere sui progetti dell'integrazione e della partecipazione: i partiti, la Confindustria e i sindacati, più o meno esplicitamente, concordano sul pregiudizio della improduttività dei portatori di handicap e su una semplificazione della legislazione che garantisca loro il minimo vitale senza coinvolgere il mondo economico né promuovere più efficaci attività per la formazione e l'occupazione.

Fallisce così l'obiettivo ultimo di tutti gli interventi sanitari, riabi-

litativi 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 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.

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, alla determinazione di percentuali e all'avviamento numerico.

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 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 sostenerlo sui luoghi di lavoro e la assoluta carenza degli organi di vigilanza.

Vi sono poi le disposizioni che consentono di sostituire i soggetti handicappati con "orfani o vedove" normodotati (che non hanno certo bisogno del collocamento obbligatorio) e vi è infine il criterio di esclusione qualora il soggetto risulti "pericoloso", in quanto *per la natura e il grado dell'invalidità possa riuscire di danno alla salute o alla incolumità dei compagni di lavoro o alla sicurezza degli impianti.*

L'applicazione pratica 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 forte resistenza all'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 qua-

- lifica, intendono spesso il collocamento come un privilegio risarcitivo 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 una occupazione remunerativa ai portatori di handicap, è stato stravolto e si è data sempre maggiore preminenza all'occupazione generica, 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 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 80.000 domande di esonero);
- b) la soluzione 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 nelle more 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 pseudoinvalidi;
- 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 di orfani, vedove e profughi;

- 3) 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;
- 4) la necessità di stabilire i rapporti giuridicamente e democraticamente più corretti fra i datori di lavoro, gli organi di collocamento e gli handicappati.

## 2. Statistiche sull'occupazione

Per documentare e valutare alcuni argomenti che abbiamo discusso è opportuno considerare le statistiche relative alla situazione occupazionale degli handicappati secondo i dati raccolti dal Ministero del Lavoro sulla base delle denunce semestrali delle aziende private e degli enti pubblici e sui rendiconti degli uffici provinciali del lavoro circa il numero degli invalidi in attesa di collocamento e collocati.

Consideriamo anzitutto i dati assoluti a partire dal 1983:

|                 |         |
|-----------------|---------|
| <i>1983</i>     |         |
| occupati        | 371.600 |
| disoccupati     | 299.098 |
| totale iscritti | 670.698 |
| <i>1984</i>     |         |
| occupati        | 370.610 |
| disoccupati     | 316.600 |
| totale iscritti | 687.210 |
| <i>1985</i>     |         |
| occupati        | 370.380 |
| disoccupati     | 335.161 |
| totale iscritti | 705.541 |
| <i>1986</i>     |         |
| occupati        | 378.940 |
| disoccupati     | 369.260 |
| totale iscritti | 748.210 |
| <i>1987</i>     |         |
| occupati        | 389.050 |

|                 |         |
|-----------------|---------|
| disoccupati     | 397.860 |
| totale iscritti | 786.910 |
| 1988            |         |
| occupati        | 327.219 |
| disoccupati     | 433.988 |
| totale iscritti | 761.207 |
| 1989            |         |
| occupati        | 395.757 |
| disoccupati     | 427.097 |
| totale iscritti | 822.854 |

In termini quantitativi si può osservare che nei sette anni presi in considerazione il numero degli handicappati in attività lavorativa presenta un andamento "piatto" o incrementi percentuali di scarso rilievo.

Nel periodo '83-'89 il tasso di occupazione è aumentato in assoluto di 24.000 unità, cioè di circa il 6%. Tuttavia bisogna tenere conto del fatto che i dati non si riferiscono soltanto agli handicappati ma anche agli orfani, alle vedove e ai profughi.

Il numero degli iscritti nelle liste di collocamento obbligatorio ha registrato invece un incremento di circa 128.000 unità, cioè oltre il 30% e in questo caso, si tratta sicuramente di soggetti portatori di handicap.

Per quanto riguarda i dati complessivi che quantificano l'offerta di lavoro totale delle categorie protette, cioè la somma dei collocati al lavoro e degli iscritti disponibili, si osserva una tendenza all'aumento progressivo che nei sette anni ammonta a oltre 152.000 unità e per la maggior parte, come abbiamo visto, si tratta di disoccupati.

A titolo esemplificativo si ricorda che nell'anno 1980 il totale fra gli occupati e i disoccupati era di 448.000 unità, quindi in un decennio vi sarebbe stato un incremento di oltre l'80% che è molto dubbio fare derivare da un proporzionale aumento dei "veri invalidi".

Una valutazione analitica dei dati dimostra difformità e squilibri considerevoli sia all'interno dei rapporti fra le categorie, sia nella distribuzione territoriale: gli invalidi civili disoccupati oscillano sempre fra l'80% e il 90% degli aventi diritto (ciò che dimostra l'assurdità della suddivisione per categorie, l'inadeguatezza dell'aliquota ad essi riservata e quindi la necessità di una definizione unitaria); la maggior concentrazione di handicappati disoccupati si verifica nelle aree economicamente sottosviluppate e senza alcun rapporto con la densità demografica.

*Tab. 1 - Tasso di collocamento per categorie al 1988*

|   |              |
|---|--------------|
| Invalidi ex-militari di guerra                                | 100          |
| Invalidi civili di guerra                                     | 83,47        |
| Invalidi per servizio   | 89,09        |
| Invalidi del lavoro   | 74,48        |
| Invalidi civili   | 31,04        |
| Sordomuti   | 72,91        |
| Orfani e vedove   | 60,30        |
| Profughi  | 72,35        |
| Ex-Tbc  | 73,97        |
| <b>Totale occupati<br/>(rispetto all'offerta complessiva)</b> | <b>42,98</b> |

*Tab. 2 - Tasso di collocamento per Regioni al 1988*

| <i>Regioni</i>        | <i>Totale</i> | <i>Soltanto invalidi civili</i> |
|-----------------------|---------------|---------------------------------|
| Piemonte              | 64,64         | 37,34                           |
| Valle d'Aosta         | 75,00         | 56,11                           |
| Lombardia             | 79,12         | 47,96                           |
| Trentino Alto Adige   | 80,28         | 46,23                           |
| Veneto                | 73,05         | 48,99                           |
| Friuli Venezia Giulia | 68,94         | 27,09                           |
| Liguria               | 57,53         | 27,54                           |
| Emilia Romagna        | 74,35         | 43,45                           |
| Toscana               | 60,58         | 24,22                           |
| Umbria                | 44,13         | 21,62                           |
| Marche                | 57,84         | 29,02                           |
| Lazio                 | 38,51         | 13,61                           |
| Molise                | 13,84         | 7,01                            |
| Abruzzi               | 54,26         | 25,96                           |
| Campania              | 24,64         | 10,27                           |
| Puglia                | 34,12         | 12,80                           |
| Basilicata            | 30,26         | 11,81                           |
| Calabria              | 8,16          | 4,31                            |
| Sicilia               | 21,91         | 9,79                            |
| Sardegna              | 24,28         | 8,71                            |
| <b>Italia</b>         | <b>42,98</b>  | <b>21,57</b>                    |

Poiché molti indici e tendenze sono costanti e non si riscontrano variabili significative (salvo una rilevante riduzione degli occupati rispetto al 1987, dovuto probabilmente a ritardi di trascrizione), proponiamo un commento dettagliato sulle risultanze riferite al 1988 (tabelle 1-2).

L'offerta complessiva di lavoro delle categorie protette è di 761.207 unità, pari a circa il 7% di tutto il lavoro dipendente.

Le dinamiche di occupazione confermano una proporzione inversa fra il numero degli handicappati e il livello di industrializzazione dei singoli territori.

Complessivamente il Nord registra un'incidenza media del 3% di invalidi sul totale degli occupati; nel Centro Italia tale percentuale sale al 6,5%; nel Sud è di poco superiore all'8%. Tutto ciò conferma l'ipotesi che il collocamento obbligatorio e quindi il riconoscimento dell'invalidità costituiscono 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 la modalità esclusivamente "quantitativa" del collocamento e circa il funzionamento delle commissioni sanitarie preposte al riconoscimento del diritto. Sembra di dover concludere sull'esigenza di un innalzamento del grado di invalidità (che attualmente è appena del 33% e che prossimamente sarà del 45%) e sull'applicazione di criteri più flessibili di quelli medico-legali, al fine di ridurre il numero di handicappati con lievi minorazioni e quelli che sono riconosciuti invalidi per ragioni socio-economiche.

La tabella 1 permette di evidenziare il grado percentuale degli indici di collocamento delle diverse categorie; la tabella 2 rappresenta gli stessi dati ripartiti per Regione ed evidenzia la situazione particolare degli invalidi civili.

Si osserva anzitutto che vi sono categorie che hanno raggiunto un considerevole livello di collocamento e che si trovano in una situazione prossima alla piena occupazione (invalidi di guerra, invalidi civili di guerra, invalidi per servizio e profughi).

Questi gruppi però costituiscono soltanto il 4% dei soggetti con diritto alla assunzione obbligatoria.

Altre quattro categorie (invalidi del lavoro, sordomuti, ex-Tbc, orfani e vedove), che insieme costituiscono circa il 26% delle categorie tutelate, hanno una situazione collocativa discreta (compresa fra il 60 e l'80%); gli invalidi civili invece che rappresentano il 70% di tutta l'offerta di lavoro, hanno un tasso di collocamento di poco superiore al 30%.

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 dell'80%, solo 4 Regioni raggiungono questo livello: la Valle d'Aosta, la Lombardia, il Trentino Alto Adige e l'Emilia Romagna; in una posizione intermedia vi sono il Friuli, la Liguria e le Marche. Il Lazio, la Calabria, la Campania e la Sicilia costituiscono invece un riferimento allarmante poiché l'indice di occupazione varia dal 30 al 10%.

Molte altre considerazioni potrebbero essere fatte da un esame comparativo dei dati riferiti alle categorie, alle Regioni e ai valori assoluti nel periodo che abbiamo preso in considerazione.

In alcune fasi l'andamento occupazionale ha riprodotto dinamiche di carattere generale: per esempio agli inizi degli anni '80 l'occupazione degli handicappati si è ridotta di circa 100.000 unità in concomitanza con la crisi economica. C'è inoltre da tenere conto che la diminuzione dei lavoratori invalidi per alcune categorie si può ritenere naturale per l'invecchiamento degli aventi diritto e la loro conseguente uscita dal mercato del lavoro (ex-militari, invalidi civili di guerra e profughi), oppure per il fatto che le prestazioni economiche e pensionistiche hanno fortemente disincentivato la domanda di occupazione (invalidi per cause di servizio e alcuni gruppi di invalidi del lavoro).

Tuttavia la riduzione progressiva e consistente degli invalidi civili occupati, correlativamente al fortissimo aumento in senso assoluto e percentuale dei disoccupati (164.000 occupati e 365.000 disoccupati), indica il progressivo deterioramento della legge 482 e una paralisi sostanziale dell'inserimento lavorativo.

A scopo riassuntivo e conclusivo proponiamo l'istogramma dei dati assoluti delle dinamiche occupazionali dal 1983 al 1989 (fig. 1); il grafico riferito a occupati, disoccupati e iscritti (fig. 2); la comparazione grafica fra gli occupati e il totale degli iscritti (fig. 3); il raffronto fra gli iscritti e i disoccupati (fig. 4).

Si conferma nel periodo preso in considerazione:

- l'andamento sostanzialmente uniforme dei portatori di handicap occupati;
- l'aumento costante degli iscritti;
- la progressione numerica dei disoccupati, superiore a quella del totale degli aventi diritto.

Tab. 3 - Categorie a collocamento obbligatorio Occupati: anno 1988

| Regioni               | Inv. e c. militari guerra | Inval. civili guerra | Inval. per serv. lavoro | Inval. civili | Centri ciechi  | Sordo muti   | Orfani e vedove | Prof. gbc     | Ex madati di bc | Vittime del dovere | Totale         |
|-----------------------|---------------------------|----------------------|-------------------------|---------------|----------------|--------------|-----------------|---------------|-----------------|--------------------|----------------|
| Piemonte              | 316                       | 401                  | 503                     | 1.578         | 12.949         | 186          | 836             | 4.023         | 1.605           | 19                 | 22.416         |
| Valle d'Aosta         |                           | 5                    | 14                      | 51            | 640            | -            | 16              | 127           | 2               | -                  | 855            |
| Lombardia             | 2.029                     | 810                  | 1.455                   | 4.450         | 33.813         | 585          | 1.820           | 9.377         | 1.437           | 21                 | 55.834         |
| Trentino Alto Adige   | 18                        | 65                   | 321                     | 435           | 2.753          | 14           | 110             | 1.017         | 49              | -                  | 4.780          |
| Veneto                | 90                        | 839                  | 664                     | 2.361         | 19.383         | 183          | 518             | 4.554         | 306             | -                  | 28.898         |
| Friuli Venezia Giulia | 930                       | 603                  | 308                     | 562           | 3.011          | 39           | 199             | 1.814         | 304             | -                  | 7.080          |
| Liguria               | 556                       | 430                  | 567                     | 986           | 5.692          | 110          | 263             | 2.789         | 495             | -                  | 11.888         |
| Emilia Romagna        | 239                       | 914                  | 1.022                   | 2.863         | 17.921         | 184          | 657             | 6.173         | 690             | -                  | 30.665         |
| Toscana               | 1.842                     | 1.287                | 1.381                   | 3.186         | 9.484          | 113          | 651             | 5.389         | 383             | 2                  | 23.718         |
| Umbria                | 80                        | 171                  | 338                     | 347           | 1.965          | 22           | 84              | 940           | 62              | 1                  | 4.010          |
| Marche                | 258                       | 267                  | 374                     | 1.092         | 4.339          | 53           | 155             | 1.870         | 240             | -                  | 8.646          |
| Lazio                 | 3.017                     | 3.536                | 1.190                   | 2.021         | 10.853         | 85           | 720             | 8.842         | 430             | -                  | 30.698         |
| Molise                | 4                         | 17                   | 34                      | 69            | 339            | 4            | 19              | 179           | 2               | 2                  | 669            |
| Abruzzi               | 211                       | 265                  | 540                     | 1.215         | 5.740          | 62           | 235             | 3.218         | 493             | 19                 | 11.996         |
| Campania              | 930                       | 1.078                | 1.668                   | 3.719         | 13.142         | 225          | 605             | 9.328         | 805             | 11                 | 31.511         |
| Puglia                | 1.311                     | 637                  | 1.456                   | 1.807         | 6.274          | 293          | 473             | 4.030         | 424             | 17                 | 16.722         |
| Basilicata            | 213                       | 118                  | 153                     | 235           | 915            | 19           | 65              | 611           | 12              | 3                  | 2.344          |
| Calabria              | 47                        | 149                  | 233                     | 351           | 2.029          | 44           | 73              | 813           | 81              | 18                 | 5.838          |
| Sicilia               | 1.802                     | 843                  | 1.909                   | 3.219         | 11.110         | 202          | 782             | 5.064         | 674             | 23                 | 24.841         |
| Sardegna              | 274                       | 132                  | 289                     | 579           | 1.871          | 74           | 116             | 1.792         | 62              | 23                 | 5.212          |
| <b>Italia</b>         | <b>12.437</b>             | <b>12.565</b>        | <b>14.219</b>           | <b>31.326</b> | <b>164.253</b> | <b>2.435</b> | <b>8.392</b>    | <b>71.950</b> | <b>8.556</b>    | <b>147</b>         | <b>327.219</b> |

Tab. 4 - *Categorie a collocamento obbligatorio. Discoccupati: anno 1988*

| Regioni               | Inval. militari guerra | Inval. per serv. | Inval. del lavoro | Invalidi civili | Cent. ciechi | Sovdo-muni | Orfani e vedove | Prof-più | Ex-malati di tbc | Vittime del dovere | Totali  |
|-----------------------|------------------------|------------------|-------------------|-----------------|--------------|------------|-----------------|----------|------------------|--------------------|---------|
| Piemonte              | -                      | 14               | 17                | 184             | 11.189       | 14         | 107             | 347      | 389              | -                  | 12.261  |
| Valle d'Aosta         | -                      | -                | 1                 | 12              | 258          | -          | 1               | 12       | 1                | -                  | 285     |
| Lombardia             | -                      | 9                | 33                | 144             | 14.033       | 9          | 90              | 375      | 65               | -                  | 14.728  |
| Trentino Alto Adige   | -                      | 3                | 11                | 62              | 918          | 1          | 40              | 126      | 13               | -                  | 1.174   |
| Veneto                | -                      | 5                | 37                | 208             | 9.433        | 8          | 111             | 729      | 129              | -                  | 10.660  |
| Friuli Venezia Giulia | -                      | 16               | 12                | 112             | 2.726        | 4          | 44              | 316      | 226              | 3                  | 3.459   |
| Liguria               | -                      | 8                | 26                | 119             | 7.763        | 12         | 47              | 714      | 80               | 3                  | 8.773   |
| Emilia Romagna        | -                      | 29               | 27                | 292             | 9.130        | 9          | 107             | 859      | 121              | -                  | 10.574  |
| Toscana               | -                      | 46               | 78                | 591             | 12.385       | 7          | 146             | 1.920    | 259              | -                  | 13.432  |
| Umbria                | -                      | 14               | 23                | 188             | 4.266        | -          | 35              | 501      | 48               | -                  | 5.075   |
| Marche                | -                      | 3                | 20                | 268             | 5.217        | 8          | 53              | 677      | 36               | -                  | 6.302   |
| Lazio                 | -                      | 1.864            | 144               | 416             | 40.632       | 64         | 358             | 4.912    | 621              | 1                  | 49.012  |
| Molise                | -                      | 2                | 9                 | 31              | 3.876        | -          | 19              | 225      | 1                | -                  | 4.163   |
| Abruzzi               | -                      | 27               | 49                | 292             | 8.383        | 3          | 68              | 1.192    | 98               | -                  | 10.112  |
| Campania              | -                      | 117              | 252               | 1.658           | 84.891       | 63         | 438             | 8.727    | 195              | 3                  | 96.344  |
| Puglia                | -                      | 24               | 181               | 1.632           | 26.371       | 19         | 377             | 3.488    | 178              | 5                  | 32.275  |
| Basilicata            | -                      | -                | 31                | 115             | 4.574        | 5          | 63              | 604      | 9                | -                  | 5.401   |
| Calabria              | -                      | 64               | 236               | 1.663           | 34.252       | 13         | 281             | 6.503    | 116              | 50                 | 43.178  |
| Sicilia               | -                      | 237              | 467               | 2.115           | 72.878       | 63         | 556             | 11.590   | 602              | 5                  | 88.528  |
| Sardegna              | -                      | 6                | 86                | 626             | 11.702       | 5          | 176             | 3.551    | 62               | 30                 | 16.252  |
| Italia                | -                      | 2.488            | 1.740             | 10.728          | 364.847      | 307        | 3.117           | 47.368   | 3.269            | 94                 | 433.988 |

Fig. 1 - Dinamiche occupazionali

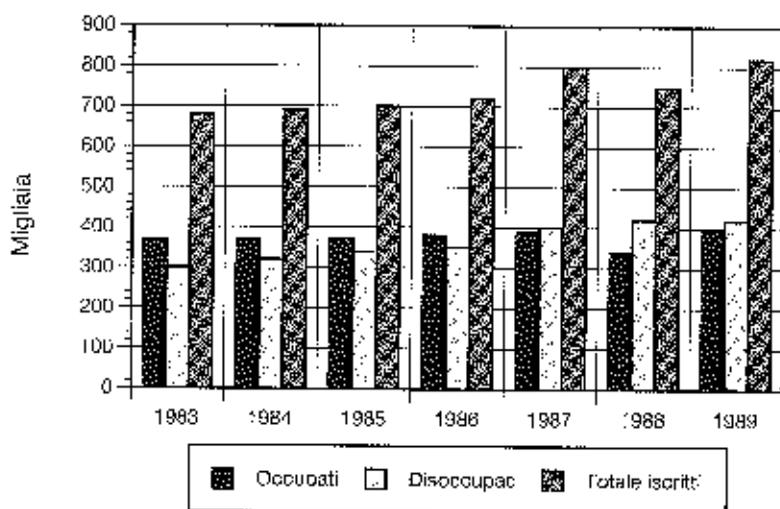


Fig. 2 - Dinamiche occupazionali

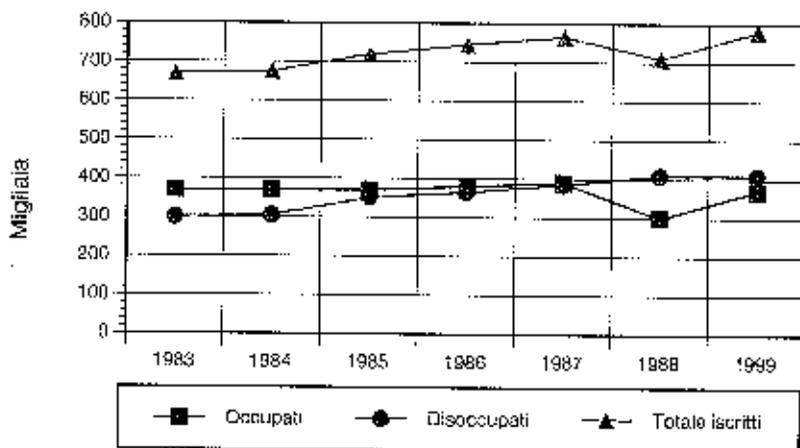


Fig. 3 - Comparazione grafica fra iscritti e occupati

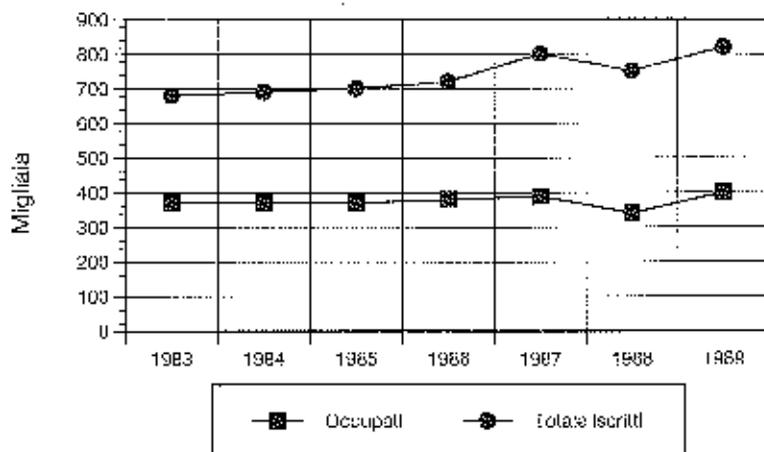
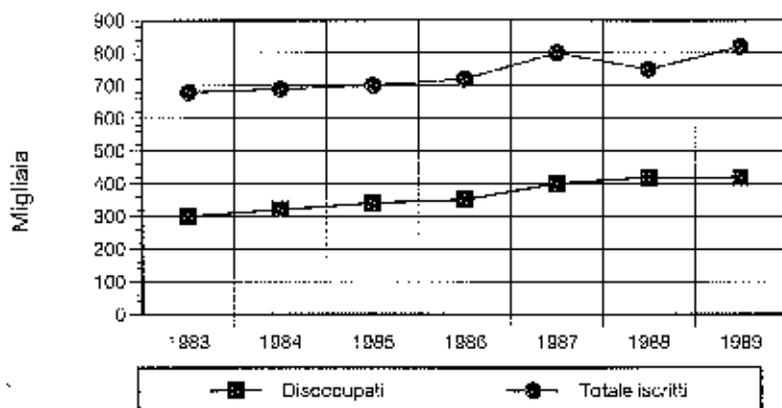


Fig. 4 - Comparazione grafica fra iscritti e disoccupati



### 3. Prospettive giuridiche e condizioni socio-culturali della riforma del collocamento degli handicappati

A partire dal 1972, con numerosissime proposte, si è cercato di modificare la legge 482/68.

Per la stesura dei testi unificati sono stati costituiti comitati ristretti nel 1974 e nel 1982 alla Camera, nel 1985 al Senato. Le proposte prodotte sia alla Camera sia al Senato non sono mai pervenute alla discussione in sede legislativa o per mancanza di volontà politica o per la fine anticipata delle varie legislature.

Complessivamente negli ultimi venti anni sono stati all'esame del Parlamento oltre 45 progetti di riforma della legge sul collocamento obbligatorio. All'inizio di ogni legislatura ogni partito presentava una propria proposta, contemporaneamente alla Camera ed al Senato, e i partiti maggiori proponevano quattro o cinque testi con riferimento al coinvolgimento dei singoli parlamentari o alle sollecitazioni delle varie categorie di handicappati.

Dopo l'assegnazione delle proposte alla competente Commissione parlamentare iniziava un lungo e faticoso dibattito per il coordinamento e la stesura unificata (durata media 2 anni) e il prodotto conclusivo decadeva regolarmente con la legislatura di pertinenza. Sarebbe troppo lungo descrivere i contenuti e i principi di queste confuse e reiterate iniziative parlamentari circa la costruzione di un miglior ordinamento per l'integrazione lavorativa dei portatori di handicap; si possono distinguere sostanzialmente tre gruppi.

Il primo gruppo fa riferimento a interessi corporativi avanzati alternativamente ora dalle Associazioni degli invalidi ora dalla Confindustria.

Il secondo, che si inserisce nel tradizionale giuridismo, si configura piuttosto che come riforma, come razionalizzazione o "regolamento di attuazione" della legge vigente mediante aggiustamenti tecnici volti a contemperare le esigenze degli imprenditori e quelle degli handicappati e a limitare le disfunzioni più gravi.

Il terzo gruppo di proposte (molto più ridotto e con alterni consensi) richiama un vero e proprio progetto di modificazione e di riforma della disciplina delle assunzioni obbligatorie attraverso l'affermazione del principio dell'uguaglianza di opportunità, dell'adeguamento alla mutata situazione del mercato del lavoro e della formazione professionale, allo sviluppo delle nuove tecnologie e alla legislazione di altri paesi della Comunità europea.

I punti qualificanti dei progetti che si possono definire come riformatori e innovativi sono i seguenti:

1. nuova definizione dei soggetti, basata sulle classificazioni dell'Oms e finalizzata all'acquisizione o al mantenimento del posto di lavoro, che costituisca l'unificazione degli aventi diritto indipendentemente dal tipo o dalla causa dell'handicap, quindi il superamento delle categorie giuridiche e della valutazione medico-legale riferita alla "riduzione della capacità lavorativa";
2. innalzamento del deficit funzionale ai fini del collocamento fino al 40-45% al fine di eliminare la fascia degli invalidi con lievissime minorazioni o dei "falsi invalidi" e per favorire l'integrazione di quelli medio-gravi;
3. abbassamento e unificazione dell'aliquota impositiva fino al 7% circa e diminuzione del numero dei dipendenti delle aziende e degli enti obbligati (da 36 a 18 sia pure con alcuni correttivi);
4. fiscalizzazione parziale o totale degli oneri sociali per le aziende che assumono handicappati medio-gravi e varie forme di incentivazione per favorire e sostenere l'inserimento lavorativo (contratti di formazione lavoro, contratti di riabilitazione, part-time, stages, assistenza sul lavoro, adattamento delle strumentazioni ecc.);
5. promozione di un mercato del lavoro "parallelo" mediante lo sviluppo delle cooperative integrate e, in casi eccezionali, di forme di lavoro protetto o assistito;
6. collegamento più stretto con la scuola, la formazione professionale, normale o speciale, con lo scopo di orientare e qualificare gli handicappati per mansioni o professioni spendibili sul mercato del lavoro;
7. snellimento burocratico, superamento di ogni forma di discriminazione (pericolosità generica, esclusione degli handicappati psichici) e sviluppo dei rapporti con le organizzazioni sindacali e imprenditoriali.

Alcuni di questi punti sono stati recepiti nel corso dei decenni, anche dal filone dei progetti di "razionalizzazione", che tuttavia mantengono l'impianto tradizionale e prevalente della obbligazione giuridica.

Attualmente (per la quarta volta) la "nuova" disciplina è all'esame di un comitato ristretto della Commissione lavoro del Senato costituito nel febbraio del 1989.

I disegni di legge sui quali si discute in sede referente sono sette: 2 della Dc, 1 del Pci, 1 di Dp, 2 del Psi, 1 del Psdi (altri sono stati preannunciati e non si esclude un disegno di legge governativo).

I contenuti sono quelli consueti (molti parlamentari presentano il medesimo progetto all'inizio di ogni legislatura). La Commissione

lavoro del Senato ha stabilito di tenere come testo base quello elaborato nella precedente legislatura (razionalizzazione), di acquisire elementi emendativi dell'unica proposta del gruppo riformatore, di costituire un comitato ristretto per il coordinamento dei vari progetti, di procedere ad audizioni convocando le parti sociali.

L'unica differenza rispetto ai precedenti comitati di lavoro e tentativi è costituita dai reiterati solleciti della Corte costituzionale a reinserire nella legge gli handicappati psichici e infine dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'articolo 5 della legge 482/68 nella parte in cui non considera collocabili gli affetti da minorazione psichica (Sentenza n. 50 del 2 febbraio 1990).

Finora il comitato ristretto ha individuato le seguenti aree-problema.

- a. *Condizioni per il diritto al collocamento*: si propone sostanzialmente di mantenere la suddivisione per categorie ed inserire i minorati psichici, di escludere gli orfani e le vedove, di non occuparsi dei criteri dell'accertamento delle condizioni di invalidità.
- b. *Condizioni per l'obbligo*: per gli enti pubblici aliquota del 7% quando vi siano più di 25 dipendenti; per il settore privato da 18 a 25 dipendenti, obbligo di assumere un handicappato, oltre i 25 dipendenti il 7%; vi sono poi varie indicazioni di scomputo e di esonero.
- c. *Modalità per il collocamento*: non ci sono sostanziali proposte innovative rispetto alla normativa vigente, salvo quella che introdurrebbe "l'accertamento sanitario preassuntivo" con riferimento all'idoneità del soggetto a svolgere le mansioni disponibili.
- d. *Svolgimento del rapporto*: si afferma l'uguaglianza, ma nello stesso tempo si ribadiscono tutte le discriminazioni relative alla "pericolosità" presunta di alcuni handicappati per gli impianti e i compagni di lavoro.
- e. *Incentivi e disincentivi alle imprese*: fiscalizzazione degli oneri sociali per gli handicappati gravissimi e medio-gravi, il rimborso delle spese di adattamento ergonomico, sanzioni pecuniarie, proibizione di concedere nullaosta per l'assunzione di nuovi lavoratori alle aziende che non abbiano adempiuto all'obbligo.
- f. *Contributi esonerativi*: si consente alle aziende di evitare l'obbligo di assunzione col pagamento di "elevate somme" da destinare ad un fondo per le "attività protette".

Il comitato ristretto ha recepito, come risulta dall'analisi precedente alcuni principi innovativi, ma contemporaneamente ha conservato e ribadito molti criteri e dispositivi della 482. In particolare

si osserva che si continua a fondare il diritto del lavoro sulla "riduzione della capacità lavorativa" (anziché sulla capacità residua) e sulle categorie giuridiche (sia pure con qualche semplificazione); non è previsto nessun rapporto operativo con gli interventi della formazione professionale, con i sindacati e con i datori di lavoro.

Tutto ciò è sufficiente per affermare che si propone ancora un modello assistenziale e si considera il lavoratore handicappato come improduttivo, come un "peso sociale da imporre alle aziende".

Invece 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 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 sulla 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 comportamento, 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, scuola, formazione professionale e lavoro; si tratta di momenti interdipendenti dello stesso processo.

Le competenze tecniche e 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 modifiche formali, per molti anni o forse definitivamente, verrà compromessa per gli handicappati la possibilità di partecipare alla vita attiva.

Ma le prospettive della riforma restano incerte o 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 neoliberismo, ora dal pragmatismo istituzionale.

Negli ultimi 10 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 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 "psicosi" 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 è incompatibile con l'avviamento al lavoro, il decreto del 1983 che cercava di limitare il collocamento degli handicappati (per due volte proposto e respinto), l'atto di indirizzo dell'agosto 1985 (che stabilisce il finanziamento di istituti o di ospizi e nega le spese per i servizi di integrazione), le sentenze che vietano l'inserimento lavorativo degli irregolari psichici, la previsione dei 50.000 posti-letto per "anziani non autosufficienti e per gli inabili", 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 dpr 616/77 avrebbero dovuto realizzare il disegno partecipativo e costituzionale dell'assistenza sociale) e delle Usl 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.

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 omilia la dignità degli utenti, dall'altra è funzionale alle politiche del consenso, crea nuovi posti di lavoro per gli operatori 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 liberismo, 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.