

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1112

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**RAMELLA, ROSOLEN ANGELA MARIA, BELARDI MERLO
ERIASSE, LODI FAUSTINI FUSTINI ADRIANA, CASTELLI
MIGALI ANNA MARIA, CURCIO, DI CORATO, FRANCESE
ANGELA, FURIA, ICHINO, MIGLIORINI, POCETTI,
SPATARO, TORRI, ZOPPETTI, FERRARI MARTE, GIANNI,
NAPOLETANO**

Presentata il 6 dicembre 1979

Riforma del collocamento obbligatorio di tutte le categorie
di invalidi

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il problema dell'inserimento nell'attività produttiva di quei cittadini che, a causa di handicaps che ne riducono la capacità al lavoro, incontrano maggiori difficoltà ad immettersi nel mondo della produzione di beni e servizi, ha portato nel tempo all'emanazione di numerosi provvedimenti legislativi.

Dalla prima legge per l'assunzione obbligatoria dei mutilati e invalidi di guerra del 14 giugno 1917, n. 1032, ai più vari e settoriali provvedimenti successivi, si è giunti il 2 aprile 1968 alla approvazione della legge n. 482 che ha coordinato in un unico testo la precedente frammentaria, disarticolata e contraddittoria legislazione in materia.

Pur avendo rappresentato a suo tempo un punto di approdo positivo della

normativa sul collocamento obbligatorio, la legge 2 aprile 1968, n. 482, non ha tuttavia tardato a palesare carenze, sperequazioni e incongruenze la cui gravità ha indotto — nelle passate legislature — numerosi colleghi a presentare proposte di modifica alla legge in questione, proposte che un Comitato ristretto ha proceduto ad unificare in un testo che non ha potuto essere approvato a causa dell'anticipato scioglimento delle Camere. Nel riprendere il lavoro di riforma della legge 2 aprile 1968, n. 482, non possiamo oggi non tener conto dei cambiamenti profondi che in questi ultimi anni — in misura molto maggiore che nel passato — sono intervenuti in campo politico e sociale e che richiedono non la riesumazione di leggi a carattere fondamentalmente assistenziale

ma invece provvedimenti che corrispondano ai nuovi e più elevati livelli di coscienza degli interessati, all'interesse più generale dello Stato e della società, i quali devono finalmente porre in opera i mezzi e gli strumenti idonei ad assicurare, secondo il dettato costituzionale, anche agli « handicappati » il diritto al lavoro, provvedendo a rimuovere « gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana » (articoli 3 e 4 della Costituzione).

Alla luce del dettato costituzionale e delle stesse raccomandazioni e direttive emanate dagli organismi internazionali di cui il nostro paese fa parte e che siamo impegnati a rispettare ed attuare (Raccomandazione n. 99 del 1955 e successive dell'OIL, Carta sociale europea), alla luce delle nuove acquisizioni e convinzioni in materia di inserimento nella società e nel processo produttivo degli « handicappati », noi presentiamo questa proposta di legge « di principio » per il collocamento obbligatorio, come contributo al comune lavoro e impegno per dare una risposta valida ed avanzata ai problemi, finora non risolti, dell'avviamento al lavoro degli « handicappati ».

Nell'elaborare questa nostra proposta, noi siamo partiti dalla convinzione che collocamento ordinario e obbligatorio non possano più continuare ad essere attuati separatamente, ma che sia invece interesse delle categorie protette e della collettività, unificare i due provvedimenti e prevedere la creazione di organismi nuovi e unici preposti alla loro attuazione che vedano le Regioni, gli Enti locali e le organizzazioni dei lavoratori, assumere un ruolo nuovo e un potere reale, come espressione della realtà socio-politica in cui tali organismi sono chiamati ad operare e come garanzia dello stabilirsi del necessario intreccio tra collocamento (ordinario e obbligatorio) — mobilità — formazione e riqualificazione professionale — occupazione giovanile, in relazione anche ai programmi di riconversione industriale, di riequilibrio territoriale e di svilup-

po regionale e alla stessa politica di programmazione economica e industriale di cui il paese ha urgente bisogno.

Senza un rigoroso e organico riferimento a questo quadro generale, noi finiremmo per fare una legge che avrebbe la stessa sorte delle precedenti anche perché le mancherebbero gli strumenti necessari a ribaltare quell'ottica vecchia, superata, pre-costituzionale, basata sul principio della causalità, che ha ispirato per molto tempo anche la legislazione di altri paesi ed è tuttora alla base della legislazione italiana in favore degli « handicappati » e della stessa legge 2 aprile 1968, n. 482: un'ottica secondo cui è la causa dell'evento invalidante (guerra, infortunio, incidente stradale, ecc.), o la natura della minorazione (cecità, sordità, paralisi, ecc.), a determinare il tipo di intervento e la misura delle prestazioni, con conseguenti disparità di trattamento fra categoria e categoria giuridica, anche in presenza di uguale bisogno, uguale minorazione e uguale capacità di lavoro.

La nostra proposta mira invece al superamento di tale visione e pone l'accento non sull'invalidità ma sulla persona e sulle sue qualità e capacità individuali, attuali e potenziali, ossia non su ciò che manca ma su ciò che resta e che deve essere valorizzato al massimo, secondo lo schema seguente:

a) tutti coloro che — in seguito a minorazione e indipendentemente dalla causa che l'ha provocata — hanno una capacità di lavoro ridotta in misura superiore al 40 per cento, hanno diritto al collocamento obbligatorio;

b) i datori di lavoro, sia pubblici che privati, devono assumere tali lavoratori nella misura del 15 per cento del totale dei dipendenti;

c) l'invalidità è accertata attraverso le ULSS. Esse sono gli unici strumenti in grado di condurre un accertamento valido per tutti gli scopi: pensione, collocamento, revisioni. Si sottoporrebbe altrimenti l'invalido a continue visite presso gli Enti più disparati: l'INPS o il medico provinciale per la pensione, all'Uffi-

cio di collocamento per il lavoro, con relative revisioni periodiche ... il che è, a dir poco, umiliante. Un'unica visita, presso l'ULSS è dunque la soluzione più rispettosa della dignità del singolo, più umana e anche più efficiente. Dalla nostra proposta derivano però due conseguenze:

1) che anche nelle altre leggi (invalidità pensionabile, leggi assistenziali) occorrerà richiamare espressamente tale procedura e sede;

2) che si dovranno ridefinire i criteri di invalidità sulla base di una individuazione scientificamente corretta e umanamente avanzata della « capacità di lavoro ». Riteniamo che questa ridefinizione, valida anche per l'invalidità pensionabile, debba essere elaborata da un'apposita commissione di studio (articolo 4) che verifichi i criteri prescelti avendo sempre al centro dell'interesse la persona umana e dunque superando sia le casistiche e gli elenchi, sia le tabelle e le percentuali da cui è estranea qualsiasi valutazione globale della persona e delle sue potenzialità e che provocano ulteriori umiliazioni per gli invalidi;

d) come si riorganizza il collocamento obbligatorio ?:

1) le aziende (oltre 20 dipendenti) devono assumere il 15 per cento degli invalidi; anche quelle con meno di 20 dipendenti possono assumerli e sono anzi incentivate dalla fiscalizzazione (articolo 7) e dalla possibilità di contribuire alla compensazione nell'ambito territoriale. Ciò anche al fini di responsabilizzare maggiormente le grandi aziende che potrebbero assumere un numero di invalidi inferiore al dovuto qualora nel territorio essi trovino collocazione in aziende piccole e in quelle artigiane la cui organizzazione del lavoro è spesso più accessibile agli invalidi stessi;

2) anche gli enti pubblici sono tenuti ad assumere, sia per concorso sia per chiamata del collocamento, il 15 per cento di invalidi;

3) le Regioni istituiscono Commissioni locali (a seconda degli ambiti ter-

ritoriali su cui dovranno operare) che gestiranno il collocamento obbligatorio. Tali Commissioni compilano gli elenchi degli invalidi disoccupati o in cerca di lavoro e avviano tecnicamente al lavoro gli invalidi stessi. Gli elenchi potranno essere unificati, una volta realizzata la riforma generale del collocamento, in un unico elenco che comprenda tutti i lavoratori disoccupati.

e) come vengono avviati al lavoro gli invalidi ?

Gli elenchi tenuti dalle Commissioni locali sono composti seguendo questi criteri:

- professionalità;
- anzianità di iscrizione;
- condizione economica;
- grado di invalidità.

Quindi in testa all'elenco figureranno gli invalidi più gravi in condizioni economiche più precarie: la richiesta numerica fatta dai datori di lavoro, viene sottoposta ai primi in elenco (più gravi) e, in quanto non vada bene per essi, si scala l'elenco fino a trovare il primo adatto. In questo modo si raggiunge lo scopo di offrire ai più gravi il maggiore numero di possibilità di lavoro. Questo rende inutile il ricorso alla « assistenza » e mette invece anche l'invalido in grado di partecipare a pieno diritto, una volta assunto, alla vita produttiva della azienda.

f) per i primi tre anni di attività dell'invalido, sono previste - a favore dell'azienda che lo ha assunto - agevolazioni consistenti nell'esonero, per il datore di lavoro, da qualsiasi onere previdenziale che viene posto a carico dello Stato. Ulteriori forme di incentivazione all'assunzione degli invalidi (articolo 7, comma II) possono essere adottate dalle Regioni a seconda delle specifiche situazioni e della capacità programmatica delle Regioni stesse e in presenza di comportamenti delle aziende volti a fare dell'inserimento lavorativo dell'invalido non più una « penalità » da subire da parte dell'azienda

stessa, ma un'occasione di modifica di ambienti e processi produttivi capaci di accogliere anche questi lavoratori in modo che possano esprimere le loro potenzialità e non restino, come purtroppo ancora avviene, relegati alle mansioni meno qualificate e più emarginanti.

g) e le associazioni ?

Noi prevediamo una commissione di « partecipazione e controllo » *dotata di poteri*, di cui facciano parte quasi esclusivamente le associazioni, e che abbia il compito non di avviare al lavoro gli invalidi, non di fare assistenza, ma di individuare, anche rivendicandole, le misure in positivo per facilitare l'ingresso degli invalidi nella produzione (articolo 10). Riteniamo che questo sia un compito serio, impegnativo e socialmente utile, per

associazioni che vogliono davvero difendere i propri associati.

Ci auguriamo, onorevoli colleghi, che i principi e la impostazione da noi proposti per una legge veramente nuova e avanzata sul collocamento obbligatorio vengano condivisi e accolti, fermo restando che singoli aspetti della disciplina dovranno essere armonizzati con le norme contenute nella legge istitutiva del Servizio nazionale del lavoro.

Noi avremo allora positivamente contribuito a rimuovere alcune gravi cause di sofferenza, emarginazione, esclusione sociale che colpiscono gli « handicappati » i quali si sentiranno finalmente parte di una società e di uno stato che, attraverso il diritto al lavoro, riesce a rendere uguali anche i suoi cittadini colpiti nella loro integrità fisica o psichica.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

Fino all'entrata in vigore della legge istitutiva del Servizio nazionale del lavoro l'avviamento obbligatorio al lavoro degli invalidi è funzione delegata alle Regioni.

Le Regioni, ai sensi dell'articolo 117 ultimo comma della Costituzione, emanano norme per disciplinare l'avviamento obbligatorio al lavoro e per riorganizzare le strutture a livello locale, nell'ambito dei principi della presente legge.

ART. 2.

Hanno diritto ad essere assunti obbligatoriamente, i cittadini le cui capacità lavorative siano obiettivamente ridotte a causa di minorazione fisica o psichica che comporti una diminuzione permanente della capacità al lavoro non inferiore al 40 per cento.

Non hanno diritto all'assunzione obbligatoria quanti, in base alle norme vigenti, non abbiano raggiunto il limite minimo di età per l'assunzione al lavoro o l'immissione all'impiego o abbiano già superato l'età per il pensionamento.

ART. 3.

Sono abrogati gli articoli 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 e 11 della legge 2 aprile 1968, n. 482, e ogni altra disposizione di legge che contempa soggetti aventi diritto ad assunzione obbligatoria diversi da quelli di cui al primo comma dell'articolo 2. Fermo restando quanto disposto dal primo comma dell'articolo 5 della presente legge, restano in vigore le norme che prevedono l'assunzione obbligatoria dei soggetti privi della vista nelle mansioni di centralinista telefonico, massaggiatore e massofisioterapista.

ART. 4.

Entro 60 giorni dall'entrata in vigore della presente legge il Ministro del lavoro istituirà una Commissione da lui presie-

duta, composta da 10 tecnici specialisti di cui 2 designati dalle organizzazioni sindacali rappresentate nel CNEL, 1 dalle organizzazioni dei datori di lavoro, 1 dalle organizzazioni dei lavoratori autonomi, 1 designato unitariamente dalle associazioni nazionali rappresentanti i soggetti di cui all'articolo 2, tre designati rispettivamente dalla Società italiana di medicina legale e delle assicurazioni, dalla Società italiana di medicina del lavoro e della Società italiana di ergonomia, 1 designato dal Ministro del tesoro e 1 dal Ministro della sanità. Trascorsi i 60 giorni di cui al primo comma, senza che siano state effettuate le designazioni di cui al comma precedente, il Ministro procede d'ufficio.

La Commissione, entro due anni dalla sua costituzione, provvederà a indicare nuovi criteri per determinare la diminuzione della capacità di lavoro. Questi criteri varranno per tutti gli accertamenti di inabilità o invalidità fatti a qualsiasi fine (pensione previdenziale, assistenziale, collocamento).

Il Ministro del lavoro, con proprio decreto, adotterà i nuovi criteri elaborati dalla Commissione suddetta.

ART. 5.

La funzione dell'avviamento al lavoro degli invalidi è svolta dalle commissioni per il collocamento ordinario. Le Regioni, con proprie leggi, ne regolano l'attività.

Le Commissioni compilano, pubblicano e aggiornano periodicamente l'elenco dei soggetti disoccupati indicati nel precedente articolo 2, registrando per ciascuno di essi eventuali titoli di studio e precedenti lavorativi.

Le graduatorie di precedenza contenute nell'elenco sono il risultato di una valutazione complessiva dei seguenti elementi: anzianità di iscrizione all'elenco; condizione economica personale e familiare da valutare in modo che non risulti discriminante nei confronti degli aventi diritto di sesso femminile; grado di invalidità.

ART. 6.

Sono obbligati ad assumere lavoratori inclusi nell'elenco di cui all'articolo precedente le amministrazioni pubbliche, in ragione del 15 per cento dei dipendenti, in modo che in ogni sede, anche periferica, tale percentuale risulti coperta: gli enti pubblici economici e gli imprenditori privati, ivi comprese le imprese cooperative, che nell'ambito della stessa unità produttiva occupino più di 20 dipendenti, in ragione del 15 per cento del totale degli occupati nell'unità produttiva stessa.

Le richieste di copertura dei posti di lavoro vacanti, limitatamente al personale per la cui assunzione non è previsto il pubblico concorso, debbono essere numeriche e rivolte alle Commissioni competenti territorialmente.

Nell'ambito territoriale di competenza di una Commissione per il collocamento deve essere raggiunto un livello globale di occupazione di soggetti aventi diritto ad assunzione obbligatoria pari al 15 per cento del totale dei lavoratori occupati, anche in seguito a compensazioni tra i diversi settori produttivi effettuate dalla suddetta commissione al fine di favorire l'occupazione dei soggetti di cui al precedente articolo 2, nelle imprese artigiane.

ART. 7.

Sono a carico dello Stato tutti gli oneri previdenziali dovuti dai soggetti di cui all'articolo 6 per ogni invalido assunto e per la durata di tre anni dalla data di assunzione.

Le Regioni possono con proprie leggi concedere agevolazioni creditizie e eventuali ulteriori facilitazioni ai soggetti di cui all'articolo 6 i quali:

a) assumano invalidi con contratti di formazione e lavoro;

b) realizzino innovazioni ambientali e tecnologiche al fine di favorire l'inserimento degli invalidi stessi nell'intero processo produttivo;

c) assumano un numero di invalidi superiore al 30 per cento del totale degli occupati.

ART. 8.

I soggetti di cui all'articolo 2 possono partecipare, in condizioni di assoluta eguaglianza con gli altri aspiranti, a tutti i concorsi di pubblico impiego, da qualsiasi amministrazione pubblica siano banditi, purché in possesso degli altri requisiti richiesti dalla legge ivi compresi i limiti di età. A tal fine i bandi di concorso dovranno eventualmente prevedere anche speciali prove di esami per consentire ai soggetti suddetti di concorrere realmente alla pari con gli altri aspiranti. L'eventuale requisito di « sana e robusta costituzione » non può comunque contrastare i principi e le disposizioni della presente legge.

Fermo restando l'obbligo di riserva di cui al primo comma dell'articolo precedente, sono abrogate le disposizioni di legge che prevedono punteggi aggiuntivi, precedenza, anche a parità di merito, o qualsiasi altro beneficio a favore dei soggetti di cui all'articolo 2 nei concorsi di assunzione al pubblico impiego.

ART. 9.

I soggetti di cui all'articolo 2, ai quali sia stata riconosciuta dagli organismi indicati nel secondo comma dell'articolo 10, una diminuzione delle capacità di lavoro di almeno $\frac{2}{3}$, hanno diritto, su prescrizione motivata dei medesimi organismi riferita a specifiche esigenze di carattere preventivo e riabilitativo, ad un periodo di congedo o di permesso retribuito per un massimo di 30 giorni dall'anno per cura.

Le retribuzioni per detto periodo sono poste a carico degli enti previdenziali.

ART. 10.

Le Regioni istituiscono una Commissione di partecipazione e controllo e ne disciplinano la composizione ed i compiti.

La Commissione deve essere composta in modo da rappresentare prevalentemente le organizzazioni sindacali e le associazioni degli invalidi più rappresentative a livello locale aventi personalità giuridica di diritto privato. Fa parte della Commissione altresì un medico del lavoro designato dalle Regioni.

La Commissione ha il compito di collaborare con la Regione per l'osservanza della presente legge e delle leggi regionali di attuazione; di valutare ed indicare i modi per una migliore utilizzazione del lavoratore invalido nelle varie aziende, ivi comprese quelle artigiane, in relazione alle mansioni affidategli e ad ogni sua eventuale difficoltà operativa e di promuovere la realizzazione di condizioni ambientali e tecnologiche di lavoro tali da consentire l'inserimento dei soggetti aventi particolare difficoltà.

ART. 11.

L'accertamento dell'invalidità di cui all'articolo 2 è effettuato dagli organismi del Servizio sanitario nazionale. Fino a quando non sarà realizzato il Servizio sanitario nazionale, l'accertamento disciplinato dalla presente legge, dei congedi e dei permessi per cure previsti dal precedente articolo 9, è svolto, utilizzando là dove esistono, i servizi di medicina del lavoro, ovvero da apposite Commissioni istituite dalle Regioni nelle strutture sanitarie pubbliche.