

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 2432

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**SANESE, ARMELLIN, PORTATADINO, PELLIZZARI, ANSELMI,  
BIANCHI, FOSCHI, PISICCHIO, RIGHI, CILIBERTI, ZAMPIERI,  
LOIERO, VISCARDI, GELPI, ANTONUCCI, GOTTARDO, AZZOLINI,  
COSTA SILVIA, TEALDI, BIANCHINI**

*Presentata il 3 marzo 1988*

### Norme per l'attuazione del diritto al lavoro per i cittadini portatori di *handicap*

ONOREVOLI COLLEGI! — Negli ultimi anni si è verificato un blocco sostanziale dell'inserimento lavorativo degli handicappati. Numerose commissioni provinciali per il collocamento hanno praticamente interrotto ogni attività, 700 ricorsi presso i TAR impediscono l'avviamento al lavoro, presso il Ministero del lavoro giacciono oltre 40.000 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 giuri-

dico e amministrativo, interpretazioni restrittive dell'articolo 5 della legge 2 aprile 1969, n. 482, che hanno escluso definitivamente dal collocamento al lavoro gli irregolari psichici.

Complessivamente questi fatti rappresentano una vanificazione dell'attuale disciplina sulle assunzioni obbligatorie, mentre il Parlamento continua da quindici anni con i tentativi 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: gli handicappati negli ultimi due anni hanno perso 60.000 posti di lavoro poiché sono i primi ad essere licenziati in caso di crisi o ristrutturazioni: gli imprenditori sottolineano l'impossibilità di inserire invalidi nel mondo del lavoro; i sindacati prestano al

problema una attenzione che non viene a trovare sbocchi concreti; le associazioni storiche di rappresentanza degli handicappati non riescono a convergere per l'ottenimento di un aggiornamento legislativo orientato ad un reale risultato per l'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 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 e alla determinazione di percentuali.

A tutto ciò si devono poi aggiungere notevoli lacune 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 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 pre-

ferenziale) 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 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 spesso considerano l'assunzione degli handicappati come intervento assistenziale a favore di persone considerate improduttive; 3) che gli invalidi stessi, molti dei quali sono ancora 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; 4) che l'intendimento originario del legislatore di facilitare, dopo il giudizio dello stato fisico, una occupazione remunerativa ai portatori di handicap, è andato affievolendosi.

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 10 anni di applicazione della legge un incremento annuo costante del 120 per cento.

Da quanto abbiamo fin qui espresso 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 per assimilazione 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, poiché si tratta evidentemente di persone con lievissime menomazioni; 4) la necessità di stabilire rapporti più corretti fra i datori di lavoro, gli organi di collocamento e gli aventi diritto.

Per documentare e valutare alcuni argomenti sopra esposti 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 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 stru-

mento 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.

Per quanto riguarda gli handicappati psichici il discorso si è caricato di ulteriori e inquietanti significati che 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 — ricordiamo che dopo la sentenza della Corte costituzionale del 22 febbraio 1985, n. 52, dopo la circolare del Ministro del lavoro del 13 agosto 1985, anche la Corte di Cassazione ha dichiarato l'inammissibilità del collocamento al lavoro degli handicappati psichici (21 febbraio 1986).

La Corte di Cassazione, oltre alle consuete argomentazioni ermeneutiche sull'articolo 5 della legge 2 aprile 1968, n. 482, ha proposto ulteriori 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'instaurazione di un rapporto di lavoro, fonte anche per il minorato di specifici obblighi ».

Dopo molti dibattiti la giurisprudenza si è pronunciata definitivamente sull'esclusione dal lavoro degli irregolari psichici, ponendo tuttavia inquietanti interrogativi. 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 ha chiuso 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 una operazione culturale 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, ricordare quanto ha affermato 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, solo perché vulnerato psichicamente, può considerarsi colpito da una sorta di presunzione legale, a lui oggettivamente contraria, di incapacità assoluta e, quel che viepiù desterebbe preoccupate perplessità, di conseguente indiscriminata pericolosità ».

\* \* \*

Dall'analisi fin qui svolta risulta che una nuova legge per il collocamento al lavoro degli handicappati costituisce il momento decisivo fra la prospettiva dell'integrazione sociale e quella dell'assi-

stenzialismo, inteso come garanzia del minimo vitale e 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 insieme conto 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 (fiscalizzazione degli oneri e parte della retribuzione), oppure attraverso l'istituzione di un « mercato di lavoro parallelo » costituito da laboratori protetti, cooperative.

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.

Sarebbe troppo lungo e forse inutile ripercorrere le convenzioni e le raccomandazioni internazionali dell'ONU, della CEE, dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro 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.

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.

Una 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 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 profes-

sionale è stata recentemente sviluppata dall'ILO; 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.

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 ed i rischi all'incolumità in molte attività, così che sempre più lavori sono alla portata delle capacità spesso limitate delle persone con handicap. Perfino se sono richieste maggiori abilità, non c'è alcuna ragione per ritenere che gli handicappati fisici in quanto tali non 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.

La disoccupazione in aumento ha prodotto un crescente interesse verso la costituzione di cooperative di lavoro fra handicappati.

È in alcuni Paesi dell'Est che le cooperative si sono sviluppate su scala nazionale. In Polonia il Movimento cooperativo invalidi, che opera da quasi 40 anni nell'ambito più generale del sistema di sicurezza sociale, è la più articolata organizzazione di questo tipo, non solo nell'Europa Orientale, ma in tutto il mondo. Il Movimento assicura ai propri membri non solo occupazioni produttive, ma anche servizi di riabilitazione. Ciò si realizza tramite una rete di circa 470 cooperative industriali, lavori a domicilio e strutture di servizi al lavoro. Nel 1980 il Movimento dava lavoro a 272 mila lavoratori-membri, fra cui 200 mila handicappati mentali e fisici. Nel totale sono compresi 50.000 lavoratori a domicilio, ed un numero simile di occupati in laboratori cooperativi protetti ed « enclavi ».

In Italia, anche se mancano tutt'ora gli strumenti legislativi, lo sviluppo delle cooperative di solidarietà fa prevedere un'imminente espansione di questa modalità d'intervento.

\* \* \*

Il collocamento al lavoro costituisce la tappa conclusiva di un processo di riabilitazione che va dal recupero funzionale all'inserimento scolastico, alla formazione professionale ed alla socializzazione.

Se il collocamento resta un fatto meramente giuridico, scollegato da interventi e servizi socio-sanitari preliminari e successivi, sarà sempre vissuto dai datori di lavoro come una imposizione incomprensibile e dagli handicappati come un privilegio, ciò che determina situazioni di rifiuto da una parte e di marginalità dall'altra.

Per evitare questo inconveniente non basta una buona legge sul collocamento, ma occorre coinvolgere operatori, imprenditori e forze sociali e sindacali.

Le esperienze e le sperimentazioni condotte negli Stati Uniti, in diversi paesi europei e negli ultimi anni anche nel nostro Paese per iniziativa degli enti territoriali e di gruppi spontanei, hanno dimostrato che per ogni tipo di handicap, qua-

lunque sia il grado e la natura, si può adattare un lavoro o una mansione così da ottenere una produttività media fra il 60 e il 100 per cento.

Questa constatazione comporta anche alcune considerazioni di carattere strettamente economico. Il costo complessivo per la riabilitazione di un handicappato medio-grave, congenito o dell'età evolutiva, può essere calcolato attorno ai 6/700 milioni, considerando gli interventi sanitari per il recupero funzionale, il sostegno per l'inserimento scolastico, le attività di orientamento e di formazione professionale normale o speciale.

Al termine di questo processo, se condotto correttamente, è possibile la partecipazione al mondo del lavoro sia pure in forma o con modalità differenziate: allora il soggetto diventa attivo e autonomo e restituisce alla collettività, in termini produttivi e fiscali, le spese sostenute per la riabilitazione.

Un handicappato invece che venga relegato nell'ambito dell'assistenzialismo, anche se ricoverato nel più parsimonioso istituto, costa 25/30 milioni all'anno a cui si devono aggiungere le prestazioni ed i sussidi assistenziali (attualmente circa 4 milioni l'anno); tenuto conto della durata media della vita e del progressivo accentuarsi, con l'invecchiamento, dei bisogni assistenziali, non è irrealistico prevedere una spesa attorno ai 2 miliardi, in condizioni umane ed esistenziali di assoluta marginalità.

È evidente che la prospettiva di socializzazione del collocamento presuppone il superamento del criterio coattivo e un autentico rapporto di partecipazione e di comunicazione fra l'handicappato, i datori ed i compagni di lavoro. Non basta affermare che l'handicappato ha diritto al lavoro, che l'imprenditore è obbligato a concederglielo e che i compagni di lavoro debbono aiutarlo: si deve stabilire un rapporto dialettico ed umano fra questi tre protagonisti affinché il collocamento diventi il risultato di una azione coordinata ed un fatto socializzante, sempre più selettivo, sempre meno coattivo.

Queste indicazioni generali sono anche coerenti con le trasformazioni intervenute nel mercato del lavoro che in un primo tempo è passato dalla prevalenza di domanda generica ad una domanda di lavoro industriale qualificato, ed in un secondo tempo ad un mercato in prevalenza terziario.

Queste trasformazioni hanno evidenziato l'esigenza per la domanda di lavoro d'incontrare un'offerta più selettiva o addirittura personalizzata.

La presente proposta di legge che riferendosi alle così dette « fasce deboli » non può non adottare il sistema della richiesta numerica, si propone come un dispositivo di transizione fra il modello rigidamente vincolistico e obbligatorio e quello agevolato e tutelato.

\* \* \*

Tale è l'obiettivo della presente proposta di legge, che consta di 17 articoli.

L'articolo 1 propone una definizione dei soggetti la cui menomazione, sensibilmente innalzata rispetto a quella attualmente prevista, dovrebbe essere valutata in termini di « residue capacità », anziché come « riduzione della capacità lavorativa ». L'Avvocatura generale dello Stato, con un parere del 1986, ha precisato che la inabilità funzionale non coincide e non è omologabile alla incapacità lavorativa ed ha addirittura affermato che non vi è collegamento fra « la nozione giuridica d'inabilità totale con il concetto di assoluta inettitudine psico-fisica al lavoro ». È prevista inoltre l'adozione dei parametri definiti dall'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) per la valutazione e la classificazione degli handicap, ciò che dovrebbe impedire l'accesso ai « falsi invalidi » e consentire la tutela esclusivamente a quelli veri. Con l'ultimo comma, il cui significato è quello del superamento delle categorie giuridiche, si vuole evitare resistenze da parte di gruppi di invalidi che fruiscono di condizioni particolari circa il collocamento e i limiti d'inabilità.

L'articolo 2 riguarda l'obbligo di assunzione da parte degli enti pubblici, nes-

suno escluso, e stabilisce un'aliquota impositiva (7 per cento) sensibilmente inferiore a quella vigente sia come conseguenza del fatto che il numero degli aventi diritto dovrebbe diminuire per quanto stabilito all'articolo 1, sia per ragioni di adeguamento alla legislazione di altri Paesi della CEE.

L'articolo 3 è di carattere tecnico-precettivo e recepisce diverse indicazioni già proposte in precedenti testi unificati o disposizioni vigenti.

L'articolo 4 costituisce un approccio ad alcune esigenze espresse dagli imprenditori e tiene conto di un rapporto sociologicamente corretto fra handicappati e normodotati.

L'articolo 6 precisa alcune norme specifiche nel quadro delle disposizioni del collocamento ordinario.

L'articolo 7, che rappresenta un'innovazione rispetto alla tradizione giuridica italiana, costituisce e definisce un « organo di mediazione » fra la domanda e l'offerta di lavoro, con particolare riferimento agli handicappati medio-gravi e le reciproche garanzie.

L'articolo 8 precisa la composizione e i compiti della Commissione per l'avviamento al lavoro dei portatori di handicap. Circa la rappresentanza degli aventi diritto si è adottata una formulazione che riflette le esigenze pluralistiche della società italiana. Particolarmente significativo è l'ultimo comma che prevede l'istituzione di un servizio con funzioni di coordinamento, di consulenza e di assistenza sociale.

L'articolo 9 rappresenta un adeguamento alle norme sull'organizzazione del mercato del lavoro.

L'articolo 10 tende a facilitare sia la formazione sul lavoro sia l'inserimento in imprese artigiane con un numero di dipendenti inferiore a 18 unità.

L'articolo 11 definisce la possibilità d'intervento degli Enti pubblici e del privato sociale per facilitare l'occupazione degli handicappati con modalità sostanzialmente simili a quelle dei contratti di formazione lavoro e prevede l'intervento dei servizi socio-sanitari.

L'articolo 12, che riproduce sostanzialmente alcune norme già in discussione, si riferisce alle cooperative integrate o di solidarietà, che dovrebbero costituire una sorta di « mercato del lavoro parallelo » con obiettivi occupazionali, riabilitativi, sociali e di sperimentazione formativa.

L'articolo 13 definisce i contributi dello Stato per la fiscalizzazione totale o parziale degli oneri sociali per i soggetti affetti da più gravi inabilità e dispone il rimborso delle spese per gli interventi ergonomici strumentali o ambientali.

L'articolo 14 definisce alcune modalità d'incentivazione per il lavoro autonomo dei portatori di handicap.

L'articolo 15 precisa, in termini non punitivi, le sanzioni amministrative relative alla mancata denuncia o alla mancata assunzione.

L'articolo 16 concerne la copertura finanziaria mediante il contributo dello Stato e la costituzione di un Fondo specifico.

L'articolo 17 garantisce il diritto al lavoro sia per i soggetti attualmente iscritti nelle liste di collocamento sia per quelli già occupati.



**PROPOSTA DI LEGGE**

PAGINA BIANCA

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

*(Soggetti aventi diritto).*

1. In attuazione degli articoli 3 e 4 della Costituzione, la presente legge promuove il diritto al lavoro dei cittadini che per un evento patologico, congenito o acquisito, traumatico o comunque intervenuto, siano affetti da menomazioni fisiche, psichiche o sensoriali che provochino una inabilità funzionale permanente, in misura superiore al 45 per cento.

2. Il Ministro della sanità, con proprio decreto, stabilisce, entro tre mesi dalla entrata in vigore della presente legge, le nuove tabelle delle menomazioni, delle disabilità e degli handicap, secondo i parametri e le classificazioni dell'Organizzazione mondiale della sanità.

3. Agli effetti della presente legge valgono i limiti d'età previsti per collocamento ordinario al lavoro.

4. Restano impregiudicate le norme vigenti sul collocamento obbligatorio degli invalidi per cause belliche, di servizio e di lavoro, così come sono definiti dagli articoli 2, 3 e 4 della legge 2 aprile 1968, n. 482.

## ART. 2.

*(Enti pubblici).*

1. Le amministrazioni dello Stato, comprese quelle ad ordinamento autonomo, le regioni, le province, i comuni, le unità sanitarie locali e tutti gli enti pubblici sottoposti a vigilanza governativa, anche se a carattere locale, i quali abbiano complessivamente più di 18 dipendenti, sono tenuti ad avere alle proprie dipendenze i soggetti di cui all'articolo 1 per una aliquota complessiva del 7 per

cento del personale in servizio. Le frazioni percentuali superiori allo 0,50 sono considerate unità.

2. I lavoratori da adibire a funzioni direttive o di concetto, sono assunti secondo le procedure previste dai rispettivi ordinamenti. Gli altri lavoratori sono assunti per chiamata numerica.

### ART. 3.

#### (Concorsi).

1. I soggetti di cui all'articolo 1 possono partecipare a tutti i concorsi per il 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 possono prevedere speciali prove di esame per consentire ai soggetti suddetti di concorrere in effettive condizioni di parità con gli altri.

2. L'eventuale requisito della sana e robusta costituzione fisica previsto nei bandi di concorso non può comunque prevalere sulle disposizioni della presente legge.

3. Per la partecipazione ai concorsi l'età massima è elevata a 45 anni, ai sensi dell'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3.

4. Agli handicappati che ne facciano specifica richiesta nella domanda di partecipazione al concorso, l'ente pubblico fornisce le necessarie attrezzature tecniche, predisponendo ogni altro accorgimento affinché il concorrente possa partecipare, in condizioni di effettiva parità con gli altri concorrenti, alle prove pratiche scritte e orali, anche nel caso che l'interessato non sia in grado, per *deficit* motori, di firmare o di scrivere di proprio pugno.

5. Gli handicappati che abbiano conseguito la idoneità nei pubblici concorsi possono essere assunti anche oltre il limite dei posti ad essi riservati nel concorso, purché siano disponibili i posti ad essi riservati ai sensi dell'articolo 2.

6. Qualsiasi provvedimento, compresi i bandi di concorso, che si riferisca ad assunzioni di personale presso le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici, non diviene esecutivo se non sia dichiarato nel medesimo provvedimento che esso è stato emanato tenendo conto di quanto disposto in materia di assunzioni dalla presente legge.

ART. 4.

*(Aziende private).*

1. I datori di lavoro privati che occupino più di diciotto lavoratori, fra operai ed impiegati, sono tenuti ad avere alle proprie dipendenze i soggetti di cui all'articolo 1 nelle misure seguenti:

- a) da 18 a 35 dipendenti una unità;
- b) oltre 35 dipendenti il 5 per cento.

2. Le frazioni percentuali superiori allo 0,50 sono considerate unità.

ART. 5.

*(Denunce dei datori di lavoro).*

1. I datori di lavoro privati sono tenuti ad inviare alle competenti commissioni provinciali per l'impiego un prospetto dal quale risulti il numero complessivo del personale, il numero e i nominativi dei lavoratori computabili nella quota d'obbligo.

2. Il Ministero del lavoro stabilisce la periodicità dell'invio dei prospetti e può disporre che contengano altre informazioni utili per l'applicazione della presente legge.

3. I datori di lavoro pubblici sono tenuti ad inviare i prospetti di cui al comma 1 secondo le modalità stabilite dal Ministro del lavoro.

4. I datori di lavoro privati e pubblici possono rivolgere richieste nominative solo nei casi previsti dalle leggi vigenti e

per i soggetti con residua capacità funzionale non superiore a un terzo.

5. I datori di lavoro che esercitano attività per un periodo non superiore a tre mesi sono esonerati dal collocamento obbligatorio e dalla denuncia.

#### ART. 6.

*(Norme generali).*

1. Agli effetti della determinazione del numero dei dipendenti non sono computabili i lavoratori già occupati obbligatoriamente, quelli assunti con contratto di formazione e lavoro o con contratto a termine e gli apprendisti.

2. A coloro che siano assunti con la presente legge, si applica il normale trattamento economico e normativo previsto dai contratti collettivi e dalle leggi che regolano il lavoro dipendente.

3. Il patto di prova è ammesso soltanto per i lavoratori specializzati e per le carriere direttive. In tale periodo non può essere assunta come motivo di risoluzione del rapporto la minore capacità determinata dalle menomazioni.

4. Con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, da emanarsi entro tre mesi dall'entrata in vigore della presente legge, sono stabilite le percentuali delle assunzioni obbligatorie per le imprese di navigazione ed aeree, le ferrovie dello Stato e le imprese esercenti pubblici esercizi di trasporto in concessione, relativamente alle mansioni diverse da quelle del personale viaggiante.

5. Con analogo decreto il Ministro del lavoro e della previdenza sociale definisce i criteri e le modalità di compensazione territoriale per quelle aziende che operano in più regioni.

6. Limitatamente al periodo nel quale ha effetto la concessione di trattamenti di integrazione salariale, e nei casi previsti dall'ultimo comma dell'articolo 9 del decreto-legge 29 gennaio 1983, n. 17, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 marzo 1983, n. 79, le assunzioni di cui alla presente legge vengono sospese.

7. Nei confronti dell'avente diritto che per tre volte consecutive, senza giustificato motivo non risponda alla convocazione o rifiuti il posto di lavoro corrispondente alle proprie capacità o requisiti professionali, la commissione circoscrizionale dispone la cancellazione dalle liste.

8. Per quanto riguarda le graduatorie, la classificazione e le modalità di assunzione valgono gli stessi criteri previsti per il collocamento ordinario, così come sono definiti dall'articolo 10 della legge 28 febbraio 1987, n. 56.

9. A tutti i lavoratori che abbiano una riduzione della capacità funzionale non inferiore ai due terzi, assunti obbligatoriamente a norma della presente legge, è concessa la possibilità di ottenere il collocamento a riposo con il riconoscimento, ai fini del diritto alla pensione e ad ogni altro effetto, di un aumento di servizio di cinque anni.

#### ART. 7.

*(Commissione per la promozione occupazionale e per la valutazione delle residue abilità lavorative).*

1. In ogni provincia, con deliberazione della commissione regionale per l'impiego, viene istituita una commissione tecnico-sanitaria per l'orientamento e l'integrazione lavorativa di quei soggetti per i quali, su segnalazione dei servizi territoriali socio-sanitari, non sia immediatamente possibile definire le residue capacità, le effettive attitudini o abilità in rapporto a mansioni disponibili.

2. La commissione è composta da un medico del lavoro, da un operatore della formazione professionale, da un esperto in ergonomia, da un neuropsichiatra, da un assistente sociale, da un medico dell'ispettorato provinciale del lavoro, da un rappresentante designato dalle organizzazioni sindacali e da un rappresentante dei datori di lavoro, dal direttore dell'ufficio provinciale del lavoro o da un suo delegato, in qualità di presidente. Per ogni membro effettivo è nominato un supplente.

3. La commissione, che può cooptare consulenti e specialisti, ha i seguenti compiti:

a) accerta le residue capacità funzionali;

b) si pronuncia sulla eventuale necessità di formazione o riqualificazione professionale;

c) definisce la tecnica di riabilitazione e le condizioni strumentali, assistenziali o di appoggio, in relazione a specifiche mansioni;

d) stabilisce l'eventuale collocazione in sistemi di lavoro protetto o in strutture di terapia occupazionale.

4. La commissione inoltre, su richiesta del lavoratore o del datore di lavoro, accerta se il tipo o il grado della minorazione siano compatibili con le mansioni affidate all'atto dell'assunzione o successivamente, o se il lavoratore abbia perduto ogni capacità lavorativa. In questi casi l'interessato può chiedere l'assistenza in commissione di un tecnico di sua fiducia.

5. La commissione dà comunicazione delle proprie valutazioni all'interessato, alla competente commissione circoscrizionale e alla commissione provinciale per il collocamento degli handicappati di cui all'articolo 8.

6. Contro i provvedimenti della commissione provinciale tecnico-sanitaria è ammesso ricorso, entro trenta giorni dalla notifica, alla commissione regionale dell'impiego, per quanto riguarda le valutazioni di cui al comma 3, mentre il giudizio di cui al comma 4 può essere impugnato solo in via giudiziale.

#### ART. 8.

*(Commissione provinciale per il collocamento dei portatori di handicap).*

1. È costituita in ogni provincia, presso l'Ufficio dei lavoro e della massima occupazione, una commissione per l'inserimento lavorativo dei portatori di handicap.



2. La commissione è nominata dal direttore dell'ufficio regionale del lavoro, dura in carica 3 anni ed è composta dal direttore dell'ufficio provinciale del lavoro o da un suo delegato che la presiede, da due rappresentanti dei lavoratori e da due datori di lavoro, designati dalle rispettive organizzazioni sindacali o imprenditoriali, da un esperto designato dall'assessorato regionale per l'orientamento e la formazione professionale, da cinque rappresentanti delle organizzazioni di categoria degli handicappati localmente più rappresentative.

3. La commissione si riunisce almeno una volta ogni due mesi, oppure su richiesta di un terzo dei commissari e ha il compito di:

a) formare e aggiornare le liste e le graduatorie per il collocamento;

b) vigilare sulla regolarità delle denunce di cui all'articolo 5, e compilare i corrispondenti elenchi;

c) fornire ogni semestre i dati relativi all'applicazione della presente legge all'ufficio regionale del lavoro e della massima occupazione e all'osservatorio del mercato del lavoro;

d) pronunciarsi sui contratti di riabilitazione e seguirne la regolarità;

e) esprimere parere sul rinnovo della fiscalizzazione degli oneri sociali e sul rimborso delle spese per l'adattamento del posto di lavoro e delle strumentazioni, secondo quanto previsto dall'articolo 13 della presente legge.

4. Presso ogni ufficio provinciale del lavoro viene istituito un servizio di consulenza e di assistenza rivolto sia ai lavoratori handicappati sia ai datori di lavoro per coordinare, anche con la collaborazione dei servizi territoriali socio-sanitari, e per favorire il collocamento e l'incontro fra la domanda e l'offerta.

## ART. 9.

*(Commissioni e sezioni circoscrizionali per l'impiego).*

1. Le commissioni e le sezioni circoscrizionali per l'impiego esercitano le funzioni di cui alla presente legge secondo i criteri stabiliti per il collocamento ordinario.

2. Le sezioni circoscrizionali per l'impiego sono tenute a fornire ogni semestre all'ufficio del lavoro e della massima occupazione competente per territorio i dati relativi all'applicazione della presente legge.

3. Contro i provvedimenti delle commissioni e delle sezioni circoscrizionali per l'impiego è data facoltà di ricorso secondo la disciplina prevista dalla legge 28 febbraio 1987, n. 56.

## ART. 10.

*(Elenco apprendisti).*

1. La sezione circoscrizionale predispone e provvede a tenere un elenco dei soggetti di cui all'articolo 1, di età compresa tra i 15 e i 29 anni, che siano privi di qualificazione professionale e non frequentino corsi di istruzione scolastica. Detto elenco è finalizzato al collocamento in qualità di apprendisti presso le aziende a carattere industriale e artigianale le quali possono garantire una adeguata qualificazione professionale.

2. Gli apprendisti sono computati nell'aliquota dell'obbligo. Essi possono essere assunti anche in aziende che abbiano un numero di dipendenti inferiore alle 18 unità; in tal caso, gli oneri sociali fanno carico ai fondi per l'addestramento e l'istruzione professionale ed artigianale e l'assunzione può avvenire su richiesta nominativa.

## ART. 11.

*(Contratto di riabilitazione professionale).*

1. Tra le aziende private che assumono, in base alla presente legge, i lavo-

ratori con una residua capacità funzionale inferiore al 30 per cento e le amministrazioni dello Stato, le regioni, gli enti locali o loro consorzi, le comunità montane e istituzioni, fondazioni o associazioni private possono essere stipulati contratti di riabilitazione.

2. Il contratto di riabilitazione consiste nell'impiego a tempo anche parziale da parte dell'impresa del lavoratore handicappato. Il pagamento degli oneri previdenziali ed assistenziali nonché di una somma di almeno 30 per cento della retribuzione mensile sono a carico degli enti pubblici o delle istituzioni, fondazioni o associazioni private che propongono la stipulazione del contratto.

3. I contratti di riabilitazione professionale contengono le seguenti clausole:

a) durata minima di sei mesi e massima di ventiquattro mesi del contratto, che è rinnovabile per una sola volta;

b) descrizione delle mansioni attribuite al lavoratore e modalità del loro svolgimento;

c) impegno dell'impresa di trasmettere ogni tre mesi alla commissione di cui all'articolo 8 la documentazione relativa alla retribuzione mensile percepita dal lavoratore;

d) eventuali forme di assistenza e consulenza da parte delle strutture socio-sanitarie territoriali o dei centri di formazione professionale al fine di favorire l'adattamento al lavoro.

4. Durante il periodo di svolgimento del contratto i soggetti di cui all'articolo 1 conservano l'iscrizione e la posizione di graduatoria nelle liste di collocamento ma non possono essere avviati ad altro lavoro.

#### ART. 12.

*(Cooperative integrate e di solidarietà).*

1. Lo Stato e le regioni favoriscono l'istituzione e lo sviluppo di cooperative

di produzione-lavoro e servizi che si prefiggano come scopo la formazione e l'occupazione dei cittadini con una residua capacità funzionale, non inferiore al 50 per cento, concedendo contributi per una quota parte degli interessi dei mutui contratti o da contrarre sia per l'avviamento, sia per lo sviluppo dell'attività.

2. Tali cooperative devono comunque avere un numero di handicappati non inferiore al 40 per cento dei soci lavoratori; possono essere soci anche persone con invalidità totale ma con capacità lavorativa.

3. Alle cooperative che abbiano i requisiti di cui al comma 2 è riservata, con decreto del presidente del Consiglio dei Ministri, una quota delle forniture da appaltare, sotto qualsiasi forma, dalle amministrazioni dello Stato e dagli enti parastatali nella misura del 5 per cento, calcolate le detrazioni previste dalle vigenti leggi.

4. La percentuale è stabilita dalle pubbliche amministrazioni interessate o sull'importo di ciascun lotto di fornitura o sul prevedibile fabbisogno globale nell'arco di un biennio, qualora le forniture da appaltare abbiano carattere continuativo.

6. È fatto divieto alle imprese cooperative di dare in appalto, in tutto o in parte, l'esecuzione delle forniture o dei servizi assunti ai sensi della presente legge.

7. Le regioni, gli enti locali e le unità sanitarie locali possono, in deroga alla vigente disciplina, stipulare con le cooperative integrate e di solidarietà contratti a trattativa privata per la fornitura di beni e servizi.

8. Ai trasferimenti di beni per successione o donazione a favore delle cooperative di cui al presente articolo si applicano le disposizioni dell'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 637; le medesime cooperative godono della riduzione al quarto delle imposte catastali e ipotecarie in dipendenza dei contratti di mutuo, di acquisto o di locazione relativi agli immo-

bili destinati all'esercizio dell'attività sociale.

9. Le imprese cooperative di cui al presente articolo beneficiano inoltre della fiscalizzazione degli oneri sociali, secondo quanto stabilito dall'articolo 13.

ART. 13.

*(Agevolazioni).*

1. I datori di lavoro privati e le cooperative di solidarietà hanno diritto:

a) alla fiscalizzazione totale degli oneri sociali per ogni lavoratore che, assunto ai sensi della presente legge, abbia una residua capacità funzionale inferiore al 30 per cento;

b) alla fiscalizzazione degli oneri sociali nella misura del 50 per cento quando il lavoratore abbia una residua capacità funzionale inferiore al 50 per cento e non superiore al 30 per cento;

c) al rimborso delle spese per le modificazioni necessarie alla trasformazione del posto di lavoro per renderlo adeguato alle possibilità operative.

2. Le agevolazioni di cui alle lettere a) e b) del comma 1 hanno la durata di mesi dodici e sono rinnovabili annualmente sentito il parere della commissione di cui all'articolo 8.

3. I privati datori di lavoro che assumono handicappati oltre la percentuale d'obbligo hanno diritto alla fiscalizzazione degli oneri sociali relativi agli handicappati in sovrannumero.

4. Il rimborso delle spese di cui alla lettera c) del comma 1 è effettuato, sentito il parere della commissione di cui all'articolo 8, dal competente ufficio regionale del lavoro e della massima occupazione con onere posto a carico del fondo di cui all'articolo 16 della presente legge.

ART. 14.

*(Contributi compensativi).*

1. Il lavoratore, con una diminuzione della capacità funzionale superiore ai due

terzi, che eserciti o intenda intraprendere attività professionali o artigianali e che dimostri che il loro esercizio impone spese supplementari derivanti dalla sua invalidità o con essa connesse, ha diritto a contributi compensativi.

2. Tali contributi sono erogati dai comuni, nell'ambito delle competenze di cui all'articolo 25 del decreto del Presidente della Repubblica del 24 luglio 1977, n. 616, e possono essere attribuiti per le spese eccezionali come l'acquisto e l'adattamento a credito o in contanti di macchine o strumenti che permettano l'attività lavorativa o professionale, sempreché si tratti di beni di esclusiva proprietà dell'interessato.

3. Le domande di contributo, corredate da fatture e documentazione giustificativa delle spese sostenute, sono indirizzate al sindaco che verifica la validità dei documenti, valuta, sentita la Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura, l'entità delle spese supplementari e stabilisce la percentuale del contributo e la sua periodicità.

4. Dai contributi sono esclusi i possessori di un reddito personale superiore a 16 milioni annui rivalutato ogni anno in base agli indici ISTAT sul costo della vita.

#### ART. 15.

##### (Sanzioni).

1. I datori di lavoro privati che non provvedano a trasmettere i prospetti di cui all'articolo 5 entro i termini stabiliti dal Ministero del lavoro sono soggetti, a titolo di sanzione amministrativa, al pagamento di una somma da lire 300 mila a lire 600 mila per ogni lavoratore interessato.

2. I datori di lavoro che essendo tenuti ad assumere lavoratori aventi diritto al collocamento obbligatorio, non ne facciano richiesta, ovvero rifiutino di assumere i lavoratori avviati dal competente ufficio del lavoro sono soggetti, a titolo di sanzione amministrativa, al pagamento di una somma di lire 60 mila per ogni

giorno lavorativo e per ogni posto di lavoro riservato e non coperto.

3. L'applicazione delle sanzioni amministrative previste dalla presente legge è di competenza dell'ispettorato provinciale del lavoro.

4. Gli importi delle sanzioni amministrative sono adeguati ogni tre anni, con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, sentita la commissione centrale per l'impiego, in base alla variazione dell'indice del costo della vita calcolato dall'Istituto centrale di statistica.

#### ART. 16.

*(Copertura finanziaria e costituzione del Fondo per l'integrazione dei portatori di handicap).*

1. Alle spese occorrenti per il funzionamento delle commissioni e alle spese generali per l'esercizio delle funzioni attive previste dalla presente legge, si provvede con apposito stanziamento annuo sul capitolo 1250 del Ministero del lavoro e della previdenza sociale pari a lire 12 miliardi.

2. Lo Stato provvede alla fiscalizzazione degli oneri sociali nei casi previsti, alla estensione ai portatori di handicap dei contratti di formazione lavoro secondo quanto disposto all'articolo 3 del decreto-legge 30 ottobre 1984, n. 726, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 dicembre 1984, n. 863, e successive modificazioni, salvo per quanto riguarda il limite massimo di età che viene elevato a 35 anni.

3. Presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale è istituito il Fondo per l'integrazione lavorativa dei portatori di handicap.

4. Il Fondo contribuisce allo sviluppo delle cooperative integrate e di solidarietà, al sostegno di sistemi di lavoro protetto, alle spese per le forme di formazione assistita sul lavoro e a quelle necessarie per le modificazioni strumentali o ambientali, nonché alla fiscalizzazione degli oneri sociali prevista all'articolo 13.

5. Il Fondo è costituito da un apposito stanziamento a carico del bilancio dello Stato di lire 80 miliardi per l'anno 1988 e di lire 140 miliardi per l'anno 1989 e dagli importi derivanti dalle sanzioni amministrative di cui all'articolo 15.

6. Alla copertura dell'onere derivante dal comma 5 si fa fronte a carico degli stanziamenti iscritti, ai fini del bilancio triennale 1988-90, al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per il 1988, utilizzando, quanto a lire 20 miliardi per gli anni 1988 e 1989 la voce: « Provvedimenti in favore dei portatori di handicap » e quanto a lire 60 miliardi per il 1988 e 120 miliardi per il 1989 la voce: « Istituzione del trattamento di minimo vitale ».

7. I finanziamenti sono ripartiti fra le regioni secondo i criteri stabiliti con decreto del Ministro del lavoro, sentita la commissione centrale per l'impiego.

#### ART. 17.

*(Norme transitorie e finali).*

1. I soggetti che alla data di entrata in vigore della presente legge risultino iscritti negli elenchi degli aventi diritto al collocamento obbligatorio conservano il diritto all'iscrizione nelle liste di collocamento obbligatorio previsto dalla presente legge.

2. I lavoratori già obbligatoriamente assunti all'entrata in vigore della presente legge sono mantenuti in servizio anche se superano il numero delle unità da occupare e sono computati nelle quote d'obbligo per un triennio.

3. La presente legge entra in vigore l'anno successivo alla sua pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale* della Repubblica.