

- il pagamento dell'IVA al 4% (anziché al 19%) per l'acquisto di determinati beni quali gli autoveicoli adattati, i pezzi di ricambio e le relative riparazioni; gli apparecchi ortopedici, oculistici, dentari, auditivi, etc.;
- un particolare regime degli oneri convertibili in detrazione in materia di imposte sui redditi.
- al limite, una norma contenuta nell'art. 6 del d.P.R. 16 dicembre 1986, n. 865 ha persino previsto la concessione di indulto fino a tre anni di pena.

Dalle relazioni della Commissione, in tema di assunzioni di invalidi civili, traspaiono talune indicazioni di un possibile cambiamento, quali:

- nella XI legislatura era stato predisposto -tra gli altri- un disegno di legge sul diritto al lavoro dei disabili (Atto Senato n. 441) che, richiamando la definizione di persona handicappata contenuta nella legge-quadro, mutava radicalmente il modo di concepire questa materia. La minorazione in sé non è l'unico dato al quale fare astrattamente riferimento, ma va collegata alle capacità residue del soggetto ed allo svantaggio concreto che essa comporta (poiché è quest'ultimo che crea l'handicap) e che -in certi casi e per certi tipi di attività- può anche risultare insussistente. Alla base vi è una diversa filosofia di intervento, che si propone di individuare, per ciascun disabile, un itinerario personalizzato di inserimento nel mondo del lavoro. Questo principio, che si può definire come "collocamento mirato", merita probabilmente di essere raccolto e portato avanti;

- il secondo elemento da cui trarre spunto è più attuale e concreto: l'art. 3, comma 3, della legge 8 agosto 1995, n. 335, di riforma del sistema pensionistico, delega espressamente il Governo a "ripensare" la materia della tutela degli invalidi. Per l'attuazione della delega, una Commissione ministeriale ha già predisposto uno schema di possibile articolato, prevedendo -tra l'altro- una sorta di censimento di tutti coloro che beneficiano di trattamenti di invalidità ed una verifica periodica dell'effettiva infermità.

- il terzo ed ultimo elemento è contenuto nel decreto-legge 3 giugno 1996, n. 301. L'art. 1, comma 18, reitera -per l'ennesima volta- la sospensione delle norme contenute nel d.P.R. 9 maggio 1994, n. 487, relative alle assunzioni (evidentemente nel solo settore pubblico) di appartenenti alle categorie protette, in vista di una loro modifica "al fine di realizzare una più efficiente azione amministrativa in materia di collocamento". Sulla stessa linea, il co. 10 del medesimo articolo introduce la possibilità di assunzioni di disabili a tempo determinato: consentendo quindi una sorta di verifica dello stato invalidante "in re ipsa", alla scadenza contrattuale prestabilita. La riforma di questa parte del d.P.R. n. 487/94 merita una sola notazione critica: l'intervento avrà un senso solo se le diverse amministrazioni che vi lavorano agiranno in sintonia e se esso sarà

opportunamente coordinato con il lavoro svolto in attuazione dell'art. 3, co. 3 della legge n. 335/95.

Sicuramente, esiste una marcata necessità di semplificazione, per evitare di generare ulteriore incertezza con interventi privi di un disegno d'insieme. Occorre perseguire un'azione di attenta razionalizzazione, di accurata revisione e di migliore integrazione dell'attuale complesso delle provvidenze verso le categorie protette (invalidi civili ed assimilati) e delle strutture pubbliche deputate alla loro gestione, per assicurare un miglioramento delle prestazioni verso i casi più gravi, con la contemporanea introduzione di meglio definite incompatibilità tra i diversi tipi di benefici e la riduzione/sostituzione delle quote di assunzioni obbligatorie per i datori di lavoro.

L'occasione per l'attività appena sintetizzata può essere costituita dalla concentrazione delle iniziative normative in un'unica sede, quella della delega al Governo di cui all'art. 3, co. 3, della legge n. 335/95, delega comunque da rafforzare.

L'indagine e la strategia metodologica

Per quanto riguarda l'area oggetto dell'indagine, gli accertamenti della Commissione interministeriale hanno interessato le seguenti amministrazioni pubbliche:

A) Amministrazioni Centrali dello Stato (Presidenza del Consiglio dei Ministri e 18 Ministeri);

B) Enti appartenenti al settore pubblico allargato:

- Enti pubblici istituzionali di notevole rilevanza, con sede in Roma, presso i quali siedono "a tempo pieno" rappresentanti del tesoro quali componenti del Collegio dei revisori dei conti;
- Enti pubblici di normale rilevanza, con sede in Roma;
- Enti pubblici operanti sul territorio: l'indagine ha riguardato, allo stato, n. 85 Aziende sanitarie e/o ospedaliere su un totale di 308, aventi sede in 18 regioni e n. 5 Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico su un totale di 14;
- Enti locali (n. 143 Enti locali scelti con criteri obiettivi dall'ISTAT su espressa richiesta del Ministro per la F.P.) (All. n. 2/5). L'indagine, avvalendosi della collaborazione dei funzionari delle Prefetture competenti per territorio, è in corso di svolgimento.

Le indagini sono state, altresì, estese, tramite i Commissari di Governo e con l'assistenza delle Ragionerie Regionali, alle Regioni ed agli enti regionali non dotati di autonoma personalità giuridica di diritto pubblico.

Nell'intera operazione, che deliberatamente non comporta oneri aggiuntivi per la finanza pubblica, sono impegnati 120 accertatori della Ragioneria Generale dello Stato - Ispettorato Generale di Finanza e del Dipartimento per la Funzione Pubblica - Ispettorato, n. 300 Ufficiali di Polizia Giudiziaria appartenenti ai N.A.S., posti a disposizione della Commissione Interministeriale dal Ministro della Sanità (limitatamente alle verifiche in corso presso le aziende sanitarie), funzionari medici e altri operatori della Polizia di Stato messi a disposizione della Commissione interministeriale dal Ministro dell'Interno limitatamente alle verifiche presso gli Enti locali (Comuni e Province)

Le metodologie operative sono sostanzialmente quattro:

- a) in "autotutela", cioè gestite direttamente dalla stessa pubblica Amministrazione che ha assunto gli appartenenti alle categorie protette;
- b) a cura dei Revisori dei conti designati dal Ministero del Tesoro - R.G.S., operanti "a tempo pieno", cioè in posizione di fuori ruolo, presso i Collegi sindacali degli Enti pubblici che hanno assunto gli invalidi civili;
- c) mediante accesso ispettivo da parte di Ispettori professionali (Dirigenti dei Servizi ispettivi di finanza della Ragioneria generale dello Stato ed Ispettori dell'Ispettorato della F.P., variamente coadiuvati da dipendenti della Ragioneria generale dello Stato, delle Prefetture ovvero da militi dei C.C. appartenenti ai NAS) presso Enti che hanno assunto ai sensi della legge n. 482/1968;
- d) mediante accesso presso numerosi UU.PP.L.M.O. da parte di Dirigenti dei Servizi ispettivi di finanza della R.G.S. al fine di accertare l'assolvimento dei compiti di vigilanza sul collocamento obbligatorio.

Nel caso di procedure in "autotutela", la raccolta dei dati concernenti il fenomeno oggetto dell'indagine è stata affidata, ai sensi della legge n. 241/1990, ad un "responsabile del procedimento", individuato nel "Direttore del personale" o nel "Capo dell'ispettorato" laddove previsto.

Oggetto dell'indagine sono solo le assunzioni obbligatorie di invalidi civili effettuate direttamente (assunzioni nominative) o per il tramite dell'U.P.L.M.O. (assunzione numerica) dalle amministrazioni pubbliche, con esclusione, quindi, di tutti gli altri benefici previsti dalle leggi a tutela delle categorie protette quali ad esempio: provvidenze economiche (assegno mensile, pensione, indennità o assegno di accompagnamento, indennità di frequenza, etc.) o provvidenze socio-assistenziali (forniture di protesi, cure termali, fruizione di congedo straordinario, etc.).

Sono, altresì, escluse le assunzioni effettuate per “concorso pubblico”, ancorché interessanti gli invalidi civili la cui protezione si è manifestata con gli istituti della preferenza o della precedenza.

I **soggetti passivi** interessati dall'indagine sono rappresentati dagli invalidi civili collocati obbligatoriamente presso una P.A. concernenti in particolare:

- gli invalidi civili propriamente detti o categorie assimilate (art. 5 legge n. 482/1968);
- i privi della vista (l. n. 594/1957; l. n. 686/1961; l. n. 113/1985 e l. n. 29/1994);
- i sordomuti (l. n. 308/1958);
- i portatori di handicaps (l. n. 104/1992 e d.P.C.M. 1/12/1993).

Gli accertamenti, quindi, non hanno riguardato il collocamento obbligatorio delle restanti categorie protette: quali gli invalidi di guerra, orfani e vedove di guerra, per servizio o per lavoro, invalidi civili di guerra, invalidi per servizio, invalidi per lavoro, profughi, etc..

Non hanno, altresì, riguardato le categorie degli ex tubercolotici essendo la malattia invalidante in fase di esaurimento ed il fenomeno, quindi, è stato considerato residuale.

L'indagine è stata riferita ai soggetti in servizio all'1/10/1995.

Oggetto di accertamenti specifici sono, invece, le assunzioni intervenute nel periodo 1/1/1986 - 1/10/1995, effettuate per “tornata” di assunzione riferita ad ogni provvedimento adottato dalla P.A. per la copertura di posti disponibili a seguito di vacanze, in relazione all'evoluzione della pianta organica e, infine, per effetto del c.d. “scorrimento”.

Gli esiti statistici dell'indagine

L'universo censito è rappresentato da n. 15.068 invalidi civili, in servizio al 1° ottobre 1995, di cui n. 10.301 maschi (68%) e n. 4.767 femmine (32%)

AMMINISTRAZIONI	NUMERO INVALIDI
AMMINISTRAZIONI CENTRALI	5615
ENTI PUBBLICI DI NORMALE RILEVANZA	103
ENTI PUBBLICI DI NOTEVOLE RILEVANZA	2243
AZIENDE SANITARIE ED OSPEDALIERE	7107
TOTALE GENERALE	15068

Non sono state effettuate elaborazioni sulla localizzazione degli invalidi civili occupati nei comparti "Amministrazioni centrali" ed "Enti pubblici istituzionali" per gli effetti distorsivi che su di esse avrebbe avuto Roma quale sede dei Ministeri e degli Enti pubblici.

Per quanto attiene alla rilevazione eseguita nel "Comparto sanitario", si deve evidenziare che la distribuzione territoriale degli invalidi censiti è, significativamente, differenziata. La loro presenza, infatti, è molto marcata nelle regioni meridionali e centrali (rispettivamente 42% e 34%), mentre è ridotta in quelle settentrionali (24%).

Circa le modalità di assunzione, va sottolineato che le Amministrazioni dello Stato, le aziende e gli enti pubblici, ai sensi dell'art. 16, co. 5, della legge n. 482/1968, avevano la facoltà "di scegliere e assumere direttamente" i lavoratori appartenenti alle categorie protette di cui trattasi.

Tale facoltà ha cessato di esplicare i suoi effetti a partire dall'entrata in vigore dell'art. 42, co. 1, del d.lg.vo n. 29/1993, secondo il quale anche le assunzioni obbligatorie da parte delle Amministrazioni Pubbliche debbono essere effettuate per chiamata numerica degli iscritti nelle liste speciali di collocamento sulla base delle graduatorie stabilite dagli UU.PP.L.M O. previa verifica della compatibilità con le mansioni da svolgere.

Va, in proposito, soggiunto che la facoltà di assumere per chiamata nominativa è stata esercitata dalle Amministrazioni interessate con modalità oltremodo differenziate, in un percorso che va dalla selezione effettuata attraverso procedimenti concorsuali (ancorché riservati soltanto alle categorie protette), alle assunzioni disposte sulla base di un'istanza prodotta dall'interessato ed immediatamente accolta.

Dalla tavola n. 1 emerge che le assunzioni nominative sono state pari a circa l'89% fino al 31.12.1992, laddove per gli anni successivi si assiste ad un'inversione di tale tendenza per effetto della su enunciata previsione normativa. Per quanto concerne i singoli comparti il fenomeno è illustrato nelle Tavole dal n. 2 al n. 4.

Il ricorso alle assunzioni nominative è più frequente (circa 97% dei casi) nel Comparto Amministrazioni Centrali, meno diffuso nei Comparti Enti Pubblici Istituzionali (circa 82%) e Sanitario (circa 86%).

Per quanto riguarda la **distribuzione temporale delle assunzioni**, sono state elaborate le seguenti tavole nelle quali l'andamento delle assunzioni è stato riferito a blocchi quinquennali.

Dalla Tav. n. 5 si rileva che il maggior numero degli invalidi civili in servizio al 1° ottobre 1995 è stato assunto nel quinquennio 1986 - 1990.

Il dato è fortemente influenzato dalle assunzioni operate nel "Comparto delle Amministrazioni centrali e nel "Comparto Sanitario" che nel quinquennio in esame hanno provveduto ad assumere rispettivamente il 24,5% e il 31% degli invalidi censiti in tali comparti (Cfr. Tavv. n. 6 e 8), mentre nel "Comparto degli enti pubblici istituzionali" il maggior numero di assunzioni (31,5%) è stato operato nel quinquennio 1981-85 (Tav. n. 7).

Dalla Tav. n. 9 si desume che, nel complesso dei comparti, il numero più elevato di invalidi civili è stato assunto nel 1991.

L'andamento annuale delle assunzioni segnala la loro fortissima contrazione a decorrere dal 1993 per il combinato effetto delle due novelle normative: introduzione dell'obbligo di ricorso alla chiamata numerica (art. 42, co. 1, del d.lg.vo n. 29/1993) e contestuale elevazione della soglia minima del grado invalidante (dal 34% al 46%) necessaria per aspirare all'assunzione obbligatoria (art. 7 del d.lg.vo n. 509 del 1988).

Con riferimento all'ultimo decennio si rileva che la maggior concentrazione di assunzioni si è manifestata negli anni 1987, 1988, 1990, 1991 e 1992 (Tavv. da n. 10 a n. 13).

Oltre il 60% degli assunti ai sensi della legge n. 482/1968 per chiamata diretta nell'ultimo decennio è costituito da invalidi civili e sordomuti.

Il dato globale è fortemente influenzato dalle assunzioni operate nel "Comparto sanitario".

In tale settore essi costituiscono, infatti, oltre l'80% degli assunti (analoga è la composizione delle modeste assunzioni operate nel settore Enti pubblici istituzionali). Nel comparto "Amministrazioni centrali", invece, gli invalidi civili ed i sordomuti assunti nel decennio costituiscono solo il 40% del totale.

In conseguenza di quanto sopra, dopo l'ultima tornata di assunzione di ciascuna Amministrazione, Azienda o Ente, il rapporto percentuale tra gli invalidi civili assunti e le restanti categorie protette, che la legge fissa in linea di massima nel 15%, è contenuto entro il 20% nell'8% dei casi, è ricompreso tra il 21 ed il 50% nel 31% dei casi, è superiore al 51% nel 61% dei casi (Tav. n.14).

Le assunzioni (Tav. n. 15) hanno riguardato prevalentemente personale operaio o appartenente alla ex carriera ausiliaria.

La distribuzione per fasce di età, alla data di assunzione, indica un numero più pronunciato di assunzioni tra il 18° ed il 33° anno di età (circa il 64% dei censiti); solo il 20% circa degli invalidi aveva, al momento dell'assunzione, un'età compresa tra i 50 ed i 55 anni (Tav. n. 16). La

distribuzione per fasce di età non presenta andamenti significativamente diversi nei vari comparti.

Per quanto riguarda la **distribuzione per livelli funzionali**, si premette che l'art. 12 della legge n. 482/1968 faceva riferimento ad un'organizzazione ordinamentale delle Amministrazioni Pubbliche regolata per carriere (operaia, esecutiva e ausiliaria) che sin dall'inizio non trovava puntuali riferimenti in tutte le categorie di personale dipendente da P.A. e che, ora, non trova più alcun riscontro nell'assetto organizzato per qualifiche funzionali e livelli retributivi. E' stato, quindi, necessario operare un'equiparazione tra i due ordinamenti i cui risultati, in uno con talune carenze documentali, non appaiono compiutamente consolidabili.

In relazione ai dati disponibili è stata elaborata la Tav. n. 17, dalla quale si desume che gli invalidi civili al momento dell'assunzione sono stati ascritti ai sottoelencati livelli e/o qualifiche funzionali nel numero e per la percentuale a fianco di ciascuno segnati:

	N.	%
livello 1°	235	1,71
livello 2°	2527	18,34
livello 3°	3714	26,95
livello 4°	6113	44,36
livello 5°	1037	7,53
livello 6°	132	0,96
livello 7°	22	0,16
livello 8°	3	0,03

Per n. 1285 invalidi assunti sono stati forniti dati non elaborabili.

Le ascrizioni nel 5°, 6° e 7° livello si riferiscono, quasi esclusivamente, a non vedenti assunti con le qualifiche di centralinisti (legge n. 113/1985), massofisioterapisti (legge n. 686/1961) e terapisti della riabilitazione (legge n. 29/1994).

E' pur vero che nel corso degli anni gli invalidi civili, così come il restante personale del settore pubblico, hanno beneficiato della progressione economica e normativa prevista dai contratti collettivi di lavoro succedutisi nel tempo, la cui evoluzione, in ragione dei livelli iniziali di ascrizione, è illustrata nella stessa Tav. n. 17.

Circa la **distribuzione del grado d'invalidità**, a prescindere dai soggetti affetti da cecità e da sordomutismo assommanti, nell'universo

esaminato, complessivamente a n. 3078, nonché da quelli per i quali non è stato possibile definire, per carenza di documentazione, la patologia clinica sofferta e la relativa riduzione di capacità lavorativa rilevati in un numero pari a n. 1220, dalla Tav. n. 18 si evince che il 9,11% era affetto da un'invalidità genericamente superiore ad un terzo, l'80,35% soffriva di patologie comportanti una riduzione della capacità lavorativa di media gravità, laddove solo il 10,55% era affetto da malattie invalidanti comportanti una riduzione della capacità lavorativa superiore ai due terzi.

L'immissione in servizio, a prescindere dalla patologia sofferta, si concentra tra il 22° ed il 29° anno di età (Tav. n. 19).

Le patologie amministrative emerse.

Le verifiche effettuate hanno evidenziato un diffuso e consolidato disordine amministrativo accertato dalla fase pre-procedimentale a quella conclusiva dell'avviamento al lavoro dei dipendenti appartenenti alle categorie protette (incompletezza dei fascicoli personali, documentazione non originale, incertezza delle dotazioni organiche, mancanza o incongruità di comunicazioni tra le amministrazioni cointeressate all'avviamento al lavoro degli invalidi civili, ecc....).

In punto va segnalata molto frequentemente:

- a) l'assenza del certificato comprovante lo stato invalidante;
- b) la mancanza o la tardiva acquisizione del certificato di iscrizione nelle liste speciali dell'U.P.L.M.O.;
- c) la presenza di certificati medici attestanti la sana e robusta costituzione fisica, laddove, invece, era necessario attestare, ai sensi del secondo comma dell'art. 1 della legge n. 482/1968, che la patologia invalidante non era di danno alla salute ed alla incolumità dei compagni di lavoro ed alla sicurezza degli impianti e consentiva, comunque, al soggetto di svolgere le mansioni cui era destinato (parziale idoneità);
- d) la carenza di taluni documenti richiesti per aspirare ad essere assunto presso le pubbliche amministrazioni (Tav. n. 20).

Assumono, altresì, una particolare rilevanza le sottosegnalate patologie amministrative sia in relazione alla loro significatività che all'accentata ripetitività in tutte le strutture verificate:

- la mancata e/o la saltuaria osservanza delle prescrizioni normative contenute nell'art. 22 della legge n. 482/1968 e successive modificazioni riguardante la comunicazione, agli UU.PP.L.M.O. ed alla Sottocommissione Centrale presso il Ministero del lavoro e della Previdenza sociale, dei posti coperti, dei posti disponibili, degli invalidi

assunti, ecc...., che ha negativamente inciso sulla funzione di vigilanza del Ministero del lavoro e P.S. sul collocamento obbligatorio;

- il mantenimento in servizio di invalidi nonostante la radiazione dagli elenchi speciali tenuti dagli UUPP.L.M.O.;
- la formalizzazione dell'assunzione nominativa anche in carenza di una specifica istanza inoltrata dall'interessato ovvero, quando rinvenuta, priva di ogni elemento di certezza (data, protocollo, ecc....) tanto da prefigurare, quasi, un procedimento premiale nei confronti di beneficiari preindividuati. Atteggiamento confermato dalla circostanza che istanze precedentemente formulate non hanno ottenuto alcuna valutazione;
- il ricorso alle assunzioni nominative anche dopo l'introduzione del divieto di cui all'art. 42 del d.lg.vo n. 29/1993;
- l'omessa acquisizione prima dell'avviamento al lavoro dell'assumendo della "conferma" dello stato invalidante prevista, a partire dal 1983, dall'art. 9 della legge n. 638/1983 di conversione del d.l. n. 463/1983 - limitatamente ai soggetti che soffrivano di un'invalidità valutata in misura inferiore al 50% - ed, a partire dal 1988, dall'art. 24, co. 3, della legge n. 67/1988, estesa a tutti i soggetti interessati a prescindere dal grado d'invalidità sofferto. L'assenza della "conferma" è stata riscontrata in ben 4029 dei soggetti complessivamente censiti. Di essi n. 774 assunti dal 1984 al 1988, erano affetti da un'invalidità comportante una riduzione della capacità lavorativa inferiore al 50%, e n. 930 erano stati assunti in data successiva all'anno 1988 (Tavv. n. 21 e 22);
- il conflitto di tipo oggettivo tra gli esiti invalidanti e le mansioni effettivamente svolte: circostanza che si accentua con lo sviluppo della carriera o con l'iscrizione ad un profilo professionale diverso;
- il ricorso "di fatto" all'istituto dello "scorrimento" in violazione della normativa contemplata dall'art. 16, co. 5, della legge n. 482/1968, secondo cui è necessario motivarne il ricorso con l'esaurimento di una o più categorie di beneficiari modulando la disponibilità dei posti in proporzione al peso delle restanti categorie. Tale comportamento ha privilegiato la categoria degli invalidi civili (Tav. n. 23);
- le assunzioni di invalidi civili effettuate, talvolta, anche in assenza della disponibilità dei posti, tanto da eccedere la percentuale complessiva dei posti riservati alle categorie protette, fissata dall'art. 12 della legge n. 468/1968 nel 15% del personale operaio e del personale appartenente all'ex carriera esecutiva e nel 40% del personale appartenente all'ex carriera ausiliaria (Tav. n. 24). Tale fenomeno, però, non è stato riscontrato in tutto l'universo censito; in talune realtà, prevalentemente situate nel centro-nord, è stata accertata l'assenza di protezione a favore delle categorie interessate all'assunzione obbligatoria, in violazione delle

prescrizioni contenute nella più volte citata legge n. 482/1968. In questi casi, dunque, non si è proceduto alle assunzioni obbligatorie di invalidi, talvolta non coprendo i posti riservati, talaltra ricoprendoli con personale "valido". In taluni casi, inoltre, l'indagine, vocata ad accertare i "falsi invalidi", ha fatto emergere il fenomeno opposto che potrebbe essere definito, paradossalmente, dei "falsi validi", ancorché dimensionato su un aggregato affatto limitato. Costoro, pur non beneficiando della provvidenza prestata dalla legge n. 482/1968 (assunzione obbligatoria), hanno utilizzato la condizione di svantaggio (affezioni cliniche comportanti in qualche caso il riconoscimento della riduzione della capacità lavorativa addirittura fino al 100%) per il conseguimento di ulteriori benefici accordati dalla normativa vigente in materia, quali: la fruizione di congedo per un numero di giorni superiore a quello spettante al restante personale, il ricorso alle cure termali, la mancata decurtazione del trattamento economico per assenza per malattia, ecc.;

- l'aliquota del 40% dei posti previsti in organico del personale dell'ex carriera ausiliaria (ascrivibile, in linea generale, ai dipendenti incaricati di funzioni di anticamera, di custodia e di pulizia) riservata a favore delle categorie protette - approfittando del processo di equiparazione tra le originarie carriere e le attuali qualifiche funzionali di cui in precedenza è stato fatto cenno - è stata, talvolta, surrettiziamente utilizzata dalle Amministrazioni non statali, facenti parte dell'universo censito, includendo tra le qualifiche appartenenti all'ex carriera ausiliaria profili professionali con essa non coerentemente assimilabili, al fine di incrementare la disponibilità dei posti destinabili alle assunzioni obbligatorie, di cui hanno, particolarmente, beneficiato gli invalidi civili. Di conseguenza, l'auspicato equilibrio tra le ex carriere, cui fa riferimento la legge n. 482/1968, fondato su percentuali di riserva inversamente proporzionali al peso organico delle stesse (15, 40 e 15), ha finito con l'attribuire un'ulteriore protezione agli invalidi civili non consentita dalla legge;
- la duttilità del sistema capace di ammortizzare le prescrizioni innovative del legislatore. Il riferimento è, in particolare, all'elevazione della soglia minima, necessaria per conseguire la "patente" di invalido da assumere, da un terzo, prevista dall'art. 5 della legge n. 482/1968, a non meno del 45%, fissata dall'art. 7, co. 1, del d.lg.vo n. 509/1988. L'esame della Tavola n. 25, consente di rilevare la concentrazione della riduzione della capacità lavorativa nella misura del 34-35% nel periodo dal 1983 al 1988, in vigenza del citato articolo 5 della legge n. 482/1968, e quella del 415%, a decorrere dal 1989 data in cui hanno cominciato a trovare applicazione,

per i neoinvalidi, le disposizioni contenute nel citato articolo 7 del d.lg.vo n. 509/1988.

Dei 10.770 invalidi censiti (diversi dai ciechi e sordomuti) di cui è noto il grado di riduzione della capacità lavorativa:

- n. 7131 (pari al 66,22%) erano affetti da patologie che comportavano un'invalidità inferiore al 46 e, di questi, n. 4681 (pari al 43,47%) avevano conseguito un'invalidità di poco superiore ad 1/3. Le due percentuali crescono in misura significativa se si considerano esclusivamente i 7490 soggetti assunti prima del 1988, risultando rispettivamente pari all'80,67% ed al 53,18%;
- n. 2503 (pari al 23,25%) avevano ottenuto il riconoscimento di un'invalidità compresa tra il 46 ed il 66 per cento;
- n. 1136 (pari al 10,55%) erano affetti da malattie gravi, con conseguente ascrizione di un'invalidità superiore ai due terzi.

Si soggiunge, poi, che, anche dopo il marzo 1993, sono state disposte assunzioni in favore di invalidi con una riduzione della capacità lavorativa inferiore al 46%, in violazione del più volte citato art. 7 del d.lg.vo n. 509/1988 (Tav. n. 25).

- l'elusione delle prescrizioni normative contenute nel D.M. 5.2.1992 - emanato, molto tardivamente, in esecuzione delle disposizioni dettate dall'art. 2 del d.lg.vo n. 509/1988 - che, nell'approvare la nuova tabella indicativa delle percentuali d'invalidità per le minorazioni e malattie invalidanti, fa obbligo alle strutture periferiche del Servizio Sanitario Nazionale, incaricate di valutare la riduzione della capacità lavorativa dei soggetti affetti da infermità, di indicare con chiarezza e precisione la dizione diagnostica, facendo riferimento ad un apposito codice d'infermità stabilito nella stessa tabella;
- l'appiattimento dell'invalidità verso la soglia minima - rappresentata, fino al 1988, nella misura del 34-35% - è indice di infermità pregiudizievoli della capacità lavorativa di modesta entità. Le nuove tabelle approvate con il citato D.M. O febbraio 1999, infatti, comprendono fra le patologie cliniche singole, conferenti un grado d'invalidità compreso nella fascia dal 31% al 40%, la sindrome depressiva, l'asma intrinseco, la scoliosi, l'obesità, l'esito di trattamento chirurgico con endopotesi d'anca, ecc..... La modesta entità delle patologie cliniche sofferte, evidenziata nella dizione diagnostica, è confermata anche nel momento in cui la soglia minima è stata elevata al 46% per il fatto che la riduzione della capacità lavorativa è riconosciuta anche per la compresenza di infermità plurime che, concorrendo o coesistendo, consentono al soggetto di acquisire il diritto all'iscrizione nelle liste speciali di disoccupazione.

Le fattispecie più clamorose.

Gli accertamenti esperiti, sia in autotutela che a seguito delle indagini affidate agli Ispettori di finanza ed agli Ispettori del Dipartimento della funzione pubblica, hanno evidenziato talune fattispecie che, per la loro diffusione o per la singolarità della manifestazione, meritano una particolare notazione.

Assunzioni preindividuate

- assunzioni disposte ed attuate in assenza di congrua disponibilità in organico che si sarebbe verificata solo a seguito di modifica della pianta organica, successivamente reietta dalle Amministrazioni vigilanti;
- procedure di assunzioni dirette conclusesi in un lasso di tempo brevissimo (anche 2 o 3 giorni) rispetto ai tempi medi di analoghi *itinerari* procedurali o, addirittura, avviate e sollecitate prima che l'assumendo ne avesse fatta specifica richiesta, con un semplice "dispongo" del Ministro pro-tempore (segnalazioni inoltrate alla Commissione interministeriale dai Ministeri del lavoro e della p.s.; dell'industria, commercio e artigianato; dei beni culturali ed ambientali; dall'Amministrazione delle Poste);
- assunzione "con diritto di prelazione" da parte di un'Amministrazione Centrale rispetto a quella cui l'invalido aveva inoltrato la propria domanda. E' il caso di un invalido assunto presso il Ministero del lavoro della p.s. sulla base di un'istanza indirizzata alla Direzione generale del Personale del Ministero dei beni culturali ed ambientali;
- utilizzazione della "chiamata diretta", ancorché affievolita da selezioni concorsuali riservate alle categorie protette, anche in favore di soggetti inquadrati nelle ex carriere di concetto e direttiva;
- istanze di assunzioni prodotte prima dell'iscrizione nelle liste speciali tenute dagli UU.PP.L.M.O. (casi accertati presso i Ministeri del lavoro e della p.s. e dell'ambiente, presso l'E.N.I.T., nonché a seguito di ispezione presso l'E.N.P.A.F.);
- occupazione del soggetto presso aziende private interrotta per il periodo necessario a conseguire la condizione di incollocabilità seguita contestualmente dall'assunzione quale invalido civile, di norma con un grado di invalidità vicino alla soglia minima (segnalazione emersa nel corso della verifica all'Azienda sanitaria di Cosenza e dall'indagine effettuata presso il Ministero del lavoro e della p.s.);

Contraddittorietà tra infermità riconosciute e mansione svolta

- assunzione di invalidi civili cui è stata riconosciuta un'invalidità del 100%, in qualche caso rafforzata dall'attribuzione del diritto all'accompagnamento e dalla dichiarazione di "inidoneità al servizio", incaricati dello svolgimento di funzioni (quali: quella di commesso, di ritiro di rifiuti solidi, di addetto al servizio di carico e scarico del magazzino) contrastanti con lo stato di totale invalidità (segnalazioni emerse nel corso delle verifiche alle Aziende sanitarie ed ospedaliere RM/H di Albano, Careggi di Firenze, Ancona e Verona);
- assunzioni di invalidi affetti da "deformità conseguite agli arti superiori ed inferiori" o da "ipofunzionalità degli arti superiori", con la qualifica di muratore e di conducente di autoveicoli (segnalazioni emerse nel corso delle verifiche alle ex U S L di Cassino e Viterbo, nonché all'Istituto Postelegrafonici);
- invalidità riconosciuta utile ai fini dell'assunzione obbligatoria presso le Pubbliche Amministrazioni, ma non ostativa all'assolvimento del servizio militare di leva prestato immediatamente dopo o contestualmente alla dichiarazione dell'infermità invalidante.
- assunzione di ipovedenti in qualità di centralinisti in possesso di patente di guida di autoveicoli o di titolo di studio conseguito presso istituti professionali in cui è evidenziata l'acquisizione di elevate conoscenze in talune discipline quali il disegno e la dattilografia comune, ovvero affetto da riduzione del visus inferiore a quello previsto per il conseguimento dei benefici apprestati dall'ordinamento giuridico a favore dei non vedenti (fenomeni segnalati dal Ministero del lavoro e p.s. e dal Revisore nominato dal Ministro del tesoro operante a tempo pieno presso l'I.N.A.I.L.).

Perdita dello stato invalidante

- mantenimento in servizio di invalidi civili ancorché fosse stata riconosciuta, in sede di visita di conferma, una riduzione della capacità lavorativa al di sotto della soglia minima, fissata in più di un terzo per gli assunti fino al 1988 ed in misura non inferiore al 45% per quelli assunti a decorrere da tale anno (fenomeno segnalato a seguito delle verifiche eseguite presso le AA.S.L. di Frosinone e di Napoli 1);
- mantenimento in servizio di invalidi civili nonostante la reversibilità della patologia clinica sofferta (segnalazione emersa a seguito della verifica eseguita presso la A.S.L. di Rieti e degli accertamenti in autotutela

disposti dal Ministero del commercio estero presso gli Enti da esso vigilati).

La reazione dell'ordinamento giuridico

L'acclaramento di fatti illeciti o l'accertata insussistenza dei presupposti abilitanti il mantenimento in servizio dei beneficiari hanno fatto scaturire la determinazione perché tali esiti fossero partecipati alle Autorità competenti ovvero comportassero l'adozione di provvedimenti in autotutela.

Denunce all'Autorità Giudiziaria

Amministrazioni centrali

- Ministero del lavoro e della p.s.: informativa inoltrata in data 21.12.1995, dall'apposita Commissione, costituita nel proprio ambito, alla Procura della Repubblica di Roma;
- Ministero dei lavori pubblici: denuncia inoltrata dal Direttore generale degli affari generali e del personale alla Procura della Repubblica di Roma;
- Ministero dei beni culturali e ambientali: denunce inoltrate dal Direttore generale per gli affari generali amministrativi e del personale alle Procure della Repubblica presso i Tribunali di Perugia, Cosenza, Potenza, Avellino e Roma;
- Ministero delle poste e delle telecomunicazioni: informativa inoltrata dal Segretario generale alla Procura della Repubblica di Roma.

Enti pubblici istituzionali

Istituto nazionale della previdenza sociale: denuncia inoltrata il 9.11.1995 dal Presidente dell'Ente alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma.

Denunce all'Autorità Giudiziaria inoltrate dagli Ispettori di Finanza

ENTE	DATA	PROCURA DELLA REPUBBLICA C/O TRIBUNALE
Azienda USL VITERBO	10.01.1996	VITERBO
Azienda USL n. 19 ASTI	1.02.1996	ACQUI TERME (AL)
Azienda USL n. 19 ASTI	1.02.1996	ACQUI TERME (AL)
Azienda USL BENEVENTO	22.12.1995	BENEVENTO
Azienda USL n. 3 e Azienda Ospedaliera "Ospedale S.Martino" GENOVA	15.12.1995	GENOVA
Azienda USL FROSINONE	30.01.1996	FROSINONE
Azienda USL LATINA	8.01.1996	LATINA

Denunce all'Autorità Giudiziaria inoltrate dagli Ispettori del Dipartimento della funzione pubblica

ENTE	DATA	PROCURA DELLA REPUBBLICA C/O TRIBUNALE
Provincia di TERNI	27.10.1995	TERNI
Provincia di PADOVA	20.11.1995	PADOVA
Istituto Nazionale per lo studio e la cura dei tumori di MILANO	19.01.1996	MILANO
Ospedale Maggiore di MILANO	30.01.1996	MILANO

Denunce all'Autorità Giudiziaria inoltrate dai N.A.S.

ENTE	DATA	PROCURA DELLA REPUBBLICA C/O TRIBUNALE
Azienda USL n. 9 di COMO	=====	COMO
Azienda USL di FROSINONE	5.12.1995	FROSINONE
Azienda USL di MODENA	17.01.1996	MODENA
Azienda USL n. 9 di TREVISO	28.12.1995	TREVISO

Si soggiunge, infine, che l'Autorità Giudiziaria ha avviato - a quanto è dato di sapere - autonome indagini su tutto il territorio nazionale in ordine al fenomeno in rassegna. A prescindere da quella in atto presso l'Ente Poste Italiane, la Commissione è stata informata dal Ministero dell'interno e dal Ministero dei beni culturali ed ambientali che presso le Procure della Repubblica di Avellino, Benevento e Napoli sono in corso analoghi accertamenti. Hanno, altresì, assunto notizie presso la Commissione Interministeriale - perché interessate al fenomeno le Procure della Repubblica di Palermo e di Torre Annunziata.

Provvedimenti in autotutela

Dalle notizie in possesso della Commissione interministeriale in ordine alla sospensione dal servizio di sedicenti invalidi civili assunti ai sensi della legge n. 482/1968, risulta (oltre ai noti casi di impiegati dipendenti dalla ex U.S.L. di Frosinone e dal Ministero della pubblica istruzione, riammessi in servizio a seguito di ordinanza di sospensione da parte dei T.A.R. competenti) quanto segue:

- 1) con delibera del Direttore generale dell'Ospedale Civico di Palermo del 13.11.1995 n. 1254, a seguito dell'accertata non permanenza dello stato invalidante che, valutato al 75%, è stato riconosciuto in sede di visita di conferma in una percentuale pari al 20% una dipendente è stata dichiarata "decaduta" dall'impiego a decorrere dal 29.11.1995.
- 2) l'Ente Poste Italiane (E.P.I.) ha disposto la sospensione cautelare dal servizio di n. 56 dipendenti (di cui uno successivamente reintegrato) rinviati a giudizio per essersi procurati l'ingiusto vantaggio dell'inserimento nella categoria protetta degli invalidi civili con diritto all'assunzione obbligatoria.

Gli accertamenti presso gli uffici provinciali del lavoro e della massima occupazione (UU.PP.L.M.O.)

Gli uffici in parola sono stati oggetto di accertamenti non in quanto "datori di lavoro" ma quali organi di direzione, programmazione e verifica dell'azione amministrativa connessa all'attuazione dei servizi dell'impiego e di coordinamento degli interventi di politica attiva del lavoro (D.M. 4.4.1989, art. 1).

Per quanto concerne, in particolare, il collocamento obbligatorio delle categorie protette (invalidi civili, ciechi, sordomuti, portatori di handicap) interessate dall'indagine, la legge n. 482/1968 e successive modifiche ed integrazioni, attribuisce specifici e peculiari compiti agli UU.PP.L.M.O. ed alle coesistenti ed omologhe Commissioni provinciali con riferimento a:

- istituzione di speciali elenchi per singole categorie protette (art. 19 legge n. 482/1968);
- monitoraggio delle denunce periodiche di cui le cennate commissioni sono destinatarie e che le amministrazioni dello Stato e gli enti pubblici, anche territoriali, sono tenuti ad inviare (art. 22 legge n. 482/1968 e successive modificazioni);
- accertamento della permanenza della patologia invalidante dei soggetti invalidi per i quali è in corso il procedimento di avviamento al lavoro (art.