

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

11^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavoro, previdenza sociale)

47° Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 12 NOVEMBRE 1998

Presidenza del presidente SMURAGLIA

INDICE

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

(104-156-1070-1164-2177-2363-B) DANIELE GALDI ed altri; MAZZUCA POGGIOLINI ed altri; CAMO ed altri; MULAS ed altri; SERENA; SERENA: Norme per il diritto al lavoro dei disabili, approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati
(Seguito della discussione e rinvio)

PRESIDENTE Pag. 2, 6, 9
MANZI (Com.-Progr.) 7
PIZZINATO (Dem. Sin.-l'Ulivo) 2, 6

I lavori hanno inizio alle ore 8,50.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

(104-156-1070-1164-2177-2363-B) DANIELE GALDI ed altri; MAZZUCA POGGIOLINI ed altri; CAMO ed altri; MULAS ed altri; SERENA; SERENA: Norme per il diritto al lavoro dei disabili, approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati (Seguito della discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge n. 104-156-1070-1164-2177-2363-B.

Ricordo che nella seduta del 10 novembre scorso il relatore, senatore Battafarano, ha svolto la relazione.

Dichiaro pertanto aperta la discussione generale.

PIZZINATO. Signor Presidente, colleghi, avendo avuto l'onere, in qualità di Sottosegretario per il lavoro e la previdenza sociale del precedente Governo, di seguire l'intero *iter* parlamentare del disegno di legge in titolo sia al Senato che alla Camera, desidero svolgere alcune considerazioni.

Condivido le affermazioni del relatore Battafarano circa il carattere innovativo ed equilibrato del testo licenziato dalla Camera dei deputati al termine di quattordici mesi di intensi confronti, anche se alcune parti politiche sulla stampa hanno criticato il disegno di legge per non aver colto compiutamente l'innovazione che era possibile introdurre.

A mio giudizio, invece, si tratta di un disegno di legge veramente innovativo, basato sul collocamento mirato, sugli incentivi alle assunzioni e alle modifiche ergonomiche degli assetti produttivi e che, per certi aspetti, è stato anche migliorato con le modificazioni introdotte dalla Camera, che hanno colto i processi evolutivi in atto nel paese.

I quattordici mesi di confronto trascorsi dal momento della trasmissione alla Camera del testo approvato dal Senato sono stati caratterizzati da intense discussioni nelle quali ci siamo misurati sia con l'emanazione del decreto legislativo n. 469 del 1997, che andrà a regime a partire dal 1° gennaio 1999 con il trasferimento alle regioni delle competenze amministrative in materia di collocamento, sia con altre importanti innovazioni legislative.

Essendo giunti ormai alla vigilia del definitivo trasferimento alle regioni delle politiche in materia di servizi all'impiego, è importante concludere quanto prima l'*iter* parlamentare del provvedimento al nostro esame, altrimenti si corre il rischio di non incidere sulla riorganizzazione delle strutture del collocamento, comprese quelle relative ai disabili. Infatti, in presenza di una non definitiva approvazione del disegno di legge, le re-

gioni, dovendo comunque adempiere ai loro obblighi, sarebbero tenute a definire le nuove strutture sulla base della vecchia normativa.

Vi ricordo che il confronto sulla materia si è sviluppato non solo tra le forze parlamentari, ma anche con le associazioni dei disabili e del volontariato, con le cooperative e le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro.

Desidero soffermarmi brevemente su alcune delle innovazioni introdotte, non solo per sottolinearne il significato in rapporto alle norme che disciplinano la materia a livello comunitario, ma anche per rispondere ad alcune delle critiche apparse sulla stampa e sviluppatesi nei dibattiti svoltisi, in varie sedi, successivamente all'approvazione del testo da parte della Camera.

In primo luogo, la riduzione dal 15 al 7 per cento della quota di assunzioni obbligatorie, cui va aggiunto un punto per orfani e vedove dei caduti in guerra e per servizio o sul lavoro, e la sua estensione alle aziende con più di 15 dipendenti – circostanza in precedenza non prevista – complessivamente porta l'Italia ad allinearsi agli altri paesi europei.

In secondo, la distinzione, nell'ambito della quota a favore dei disabili, tra le aziende che hanno dai 15 ai 35 dipendenti e le aziende con un numero di dipendenti che varia dai 36 ai 50, è stata introdotta tenendo conto del fatto che queste unità produttive (15-35 dipendenti) devono farsi carico per la prima volta della presenza di disabili. Pertanto la dilazione del termine per l'entrata in vigore dell'obbligo di assunzione si lega all'opportunità di dare a dette imprese il tempo necessario per una riorganizzazione che consenta la presenza nei loro organici di un disabile, nonché all'opportunità che l'adempimento di tale obbligo avvenga in presenza di nuove assunzioni, collegate al normale *turn over* o all'espansione produttiva delle aziende, al fine di non gravare sui costi gestionali complessivi.

È vero che il termine di 15 mesi, stabilito dal comma 2 dell'articolo 3, è molto ampio, però in rapporto alle caratteristiche dell'innovazione introdotta si è ritenuto che fosse corretto dare la possibilità a milioni – questa è la dimensione del fenomeno – di piccole imprese di prepararsi ed adeguarsi.

Un'altra innovazione è rappresentata dall'assunzione con richiesta nominativa consentita alle piccole imprese e, rispettivamente per il 50 e per il 60 per cento delle assunzioni cui sono tenute, alle imprese che occupano fino a 50 o più di 50 dipendenti; la chiamata nominativa è collegata all'innovazione strutturale che si introduce con questa normativa: dal collocamento obbligatorio si passa a quello mirato.

La chiamata nominativa è utilizzata al fine di avviare al lavoro un lavoratore, non normodotato, ma che sia però corrispondente alle esigenze produttive dell'azienda specifica. La chiamata nominativa diventa quindi un elemento essenziale non solo per consentire il recupero psicofisico (se è necessario) del lavoratore disabile, ma in particolare per dare valore al suo addestramento, al fine di inserirlo nella collettività e di utilizzarne compiutamente le capacità tecnico-produttive. La chiamata nominativa

prevista dal disegno di legge in esame resta comunque diversa rispetto al collocamento per i normodotati.

L'aspetto che più ha fatto discutere è rappresentato dal tema delle cooperative sociali, cui è dedicato l'articolo 12. Ritengo che si debba valutare come un aspetto positivo il fatto che la norma introdotta dalla Camera dei deputati differisca profondamente dal cosiddetto Accordo di Treviso in base al quale l'azienda, per adempiere all'obbligo di inserire nel suo organico la percentuale prevista di lavoratori disabili, invece di assumere il lavoratore avrebbe potuto stipulare una convenzione con una cooperativa sociale; in tal modo il lavoratore assunto dall'azienda sarebbe in realtà rimasto permanentemente nelle cooperative sociali.

Non a caso, coloro che hanno concluso l'Accordo di Treviso contestano la norma approvata dalla Camera dei deputati proprio in quanto stabilisce il principio che è l'azienda ad assumere il lavoratore disabile; l'articolo 12 infatti, facendo riferimento ad un istituto di carattere generale, prevede che le aziende, in presenza di crisi o per necessità di formazione, possano temporaneamente comandare presso le cooperative sociali, al fine di facilitarne l'addestramento ed il recupero, il lavoratore disabile che resta comunque dipendente, sin dall'inizio del rapporto, dell'azienda.

Al termine della convenzione il lavoratore rientrerà in azienda, anche se potrà eventualmente, successivamente, richiedere in presenza di una ricaduta dal punto di vista psicofisico e per alcuni motivi specifici di rientrare in cooperativa. Il dato essenziale che il disegno di legge afferma è quindi che, fin dal primo giorno, il lavoratore disabile è dipendente dell'azienda e rimane tale anche quando, per un periodo di 1 o 2 anni, per l'addestramento, si trovi a svolgere la sua opera presso le cooperative sociali in virtù di una convenzione.

Da questo punto di vista considero l'articolo 12 una norma positiva, anche alla luce dei confronti cui ho partecipato con le cooperative sociali e con le organizzazioni dei disabili. In molti casi, infatti, il primo approccio al lavoro, con il conseguente problema di addestrarsi per formarsi ad un'attività lavorativa, può essere facilitato in una collettività quale la cooperativa sociale e quindi tale fase diventa propedeutica per il definitivo inserimento nell'azienda. Nel disegno di legge in esame non si consente però - come invece era previsto dall'accordo di Treviso, che non condive - che questo diventi un modo per adempiere solo formalmente all'obbligo dell'assunzione dei disabili, determinandone di fatto un nucleo relegato, che sarebbe un risultato opposto rispetto all'inserimento mirato nella collettività, alla pari con i normodotati.

Considero positiva ed utile, per la nuova fase cui si dà avvio, la soluzione finale adottata, che è stata frutto di mesi travagliati di discussioni.

Vorrei ancora svolgere due brevi considerazioni relative alla norma che è stata approvata dalla Camera dei deputati, in modo corretto e modificando il testo del Senato, attinente ai lavoratori che hanno subito una riduzione della capacità lavorativa a causa di infortuni avvenuti in azienda o di malattie contratte anche per cause non professionali: il comma 4 dell'articolo 4 consente di computarli nella quota di riserva solo quando la

loro invalidità sia superiore al 60 per cento o se sono divenuti inabili a causa di inadempimenti del datore di lavoro.

La Commissione lavoro della Camera dei deputati aveva assunto a maggioranza, malgrado il parere contrario del relatore e del Governo, la decisione che tutti gli infortunati e gli ammalati per cause professionali fossero calcolati ai fini del raggiungimento della quota percentuale di riserva. L'Assemblea della Camera ha preferito invece un altro criterio stabilendo che possano rientrare in tale quota solo coloro che hanno riportato danni invalidanti, a causa di infortuni sul lavoro, ove sia chiaro che non vi sia la responsabilità dell'impresa e che siano state rispettate le norme anti-infortunistiche (è questa un'importante innovazione che è stata introdotta), o di malattie anche non professionali, subendo una riduzione della capacità lavorativa superiore al 60 per cento; tale norma ha anche il merito di essere coordinata con quella già prevista per i lavoratori che, in corso di attività lavorative, per cause non collegate con il processo produttivo, abbiano contratto malattie procuranti una invalidità superiore al 60 per cento.

Voglio sottolineare però che si è introdotto un principio molto importante: bisogna sempre verificare se l'azienda ha correttamente rispettato ed applicato le norme antinfortunistiche che avrebbero evitato l'infortunio; in tal modo si è determinata una combinazione che incentiva il rispetto delle norme sulla sicurezza sul lavoro.

Infine, per quanto concerne il settore dei trasporti, è sembrato corretto escludere dal novero dei dipendenti da calcolare per stabilire l'obbligo di assunzione per i trasporti di terra, aerei e marittimi, il solo personale viaggiante.

Del resto non si è fatto altro che recuperare, rispetto al testo approvato dal Senato, la normativa vigente nella legge n. 482 del 1968, con una differenziazione riguardante il riferimento ai trasporti di Stato. Non dimentichiamo, infatti, che le Ferrovie dello Stato oggi sono una società per azioni. Quindi, si è scelto di fare riferimento al personale viaggiante nel settore dei trasporti «pubblici e privati» terrestri, aerei o marittimi, non ritenendosi opportuno ipotizzare la presenza di lavoratori disabili, in considerazione della particolarità delle prestazioni professionali di detto personale.

In altre parole, con le modifiche introdotte dalla Camera dei deputati riteniamo che il testo sia stato perfezionato e che sia stato compiuto un passo in avanti nella ridefinizione delle norme per il collocamento dei disabili; e il tutto proprio nel momento in cui si abbandona l'ormai obsoleto sistema di collocamento, trasferendo agli enti territoriali le relative competenze.

È importante – desidero ribadirlo – che si riesca ad approvare il provvedimento prima della fine del corrente anno, in modo da rendere le regioni operative già a partire dal 1° gennaio 1999, data di inizio del nuovo collocamento che opererà – non dimentichiamolo – in competizione con quello privato.

Sarebbe importante favorire questa coincidenza anche alla luce del fatto che a partire dal 1° gennaio 1999 dovranno essere istituiti i fondi regionali a sostegno del collocamento dei disabili.

PRESIDENTE. Senatore Pizzinato, desidererei sapere per quale motivo, in base al nuovo testo dell'articolo 4, comma 4, nella quota di riserva siano stati inclusi i lavoratori con riduzione della capacità lavorativa pari o superiore al 60 per cento a seguito di malattia professionale. Vorrei un chiarimento sulla modifica introdotta, di cui desidero comprendere la *ratio*. Sottolineo tale aspetto perchè si è parlato anche di una funzione incentivante di tale disposizione sulle misure di sicurezza.

PIZZINATO. Signor Presidente, un'invalidazione superiore al 60 per cento causata da infortunio sul lavoro viene computata purchè l'infortunio sia avvenuto senza responsabilità dell'azienda, ossia a condizione che l'azienda abbia rispettato tutte le disposizioni previste dalla normativa sulla sicurezza.

Nel nuovo testo si è ritenuto di dover includere nella quota di riserva, recuperando tra l'altro una norma già esistente, i cittadini lavoratori che abbiano subito, anche se non per motivi di lavoro, un'invalidazione superiore al 60 per cento. È infatti drammatica la situazione di un cittadino che, a seguito di un incidente stradale o di un infarto, non solo subisce una grave invalidazione, ma viene a trovarsi in una situazione che oltretutto lo pone a rischio di licenziamento. Si è trattato quindi di estendere le forme di tutela dei cittadini nel momento in cui sono più deboli e rischiano di essere emarginati. Da alcuni studi, infatti, è emerso che in presenza di malattie gravi o di incidenti extra-aziendali il lavoratore è maggiormente esposto al rischio di un licenziamento.

Infine, desidero sottolineare che il confronto tra le forze parlamentari su ognuno di questi aspetti è durato settimane, portando al raggiungimento di difficili compromessi. È evidente quindi che nella legge vi siano delle imperfezioni, ma è anche vero che, a partire dal 1° gennaio del prossimo anno, si tratterà di una materia non più di competenza del Ministero del lavoro, bensì delle regioni. Il rischio è che le strutture di cui le regioni si andranno a dotare, se le nuove norme non verranno approvate al più presto, si richiameranno inevitabilmente alla vecchia normativa.

PRESIDENTE. Si potrebbe obiettare che questo aspetto era evidente anche quando il testo era all'esame della Camera dei deputati. Se quel ramo del Parlamento trattiene il provvedimento per un anno e mezzo, è chiaro che non resta molto tempo.

PIZZINATO. Signor Presidente, dalla lettura dei resoconti stenografici della Camera emerge chiaramente che almeno una decina di volte ho sollecitato la rapida approvazione del provvedimento. Purtroppo – le ripeto – le mediazioni sono state difficili, soprattutto nel tentativo di mantenere fermi taluni principi fondamentali.

MANZI. Signor Presidente, onorevole rappresentante del Governo, colleghi, le modifiche introdotte nel provvedimento dalla Camera dei deputati, a mio avviso, sono complessivamente accettabili. In particolare, segnalo positivamente quelle che riconducono il collocamento dei disabili all'interno dei servizi all'impiego che le regioni sono chiamate ad istituire in attuazione del decreto legislativo n. 469 del 1997, che trasferisce alle medesime compiti e funzioni in materia di politiche del lavoro. In tal modo si evita che il collocamento dei disabili si trasformi in una sorta di ghetto, separato dal resto dei servizi all'impiego.

Inoltre, consentitemi di ricordare che questa posizione era già stata sostenuta dalla mia parte politica in prima lettura, senza tuttavia essere accolta. Altro dato positivo è la soppressione di tutti gli articoli (dall'11 al 14) relativi all'istituzione di pletoriche, quanto inutili, commissioni. Invece, abbiamo ancora delle riserve su alcune modifiche che estendono la chiamata nominativa, mentre riteniamo accettabili quelle relative ad una diversa modulazione delle quote. Ci lasciano perplessi anche i criteri di computo degli occupati, di cui all'articolo 4, in base ai quali vengono determinate le quote di assunzione dei disabili. Secondo noi, infatti, tali criteri escludono tutti i lavoratori con contratto a tempo determinato. Mi lascia anche perplesso la lettera *d*) del comma 1 dell'articolo 1 che consente l'applicazione del provvedimento in esame alle persone invalide di guerra ed invalide civili di guerra: tenendo conto che dalla fine della guerra ad oggi sono già trascorsi ben 53 anni, si potrebbe pensare che la norma si rivolga a soggetti ultracinquantenni, il che mi sembra un po' forzato.

A prescindere da tutte queste osservazioni, il disegno di legge certamente è un buon provvedimento, che tra l'altro in Senato aveva già ottenuto un consenso unitario, raggiunto a caro prezzo, considerato che questo disegno di legge era già stato discusso in altre legislature ed è ancora oggi all'esame di questa Commissione.

Eppure il presente disegno di legge avrebbe dovuto trovare una corsia preferenziale, tenendo conto che già nel 1947 l'articolo 4 della Costituzione ricordava al paese che "La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto"; addirittura nel lontano 1917 il Parlamento italiano approvò una prima legge su questo problema, ponendosi all'avanguardia in Europa. Ebbene, sono trascorsi ottant'anni senza che si sia risposto adeguatamente al problema.

Mi sembra importante comunque affrontare ancora oggi questo argomento; non basta tuttavia approvare una legge perchè i suoi principi siano condivisi in tutto il paese: se in questi ottant'anni non siamo andati avanti su questo problema, per lo meno ai livelli di altri paesi europei (mi riferisco soprattutto ai paesi industrializzati del Nord Europa) è perchè il diritto al lavoro dei disabili è ancora, e prima di tutto, un fatto culturale. Mi spiego meglio: in certi paesi europei creare un posto di lavoro per un disabile non è visto come un problema di solidarietà o, ancor peggio, di pietà, o, tutt'al più, di giustizia sociale; in quei paesi garantire ai disabili

un posto di lavoro è considerato non solo come il riconoscimento di un loro diritto come cittadini, ma anche come un bene per il paese perché il recupero del disabile al mondo del lavoro, oltre a rendere il disabile un lavoratore come tutti gli altri, dadogli quindi fiducia nelle proprie forze e capacità, lo rende anche un contribuente che paga le tasse come gli altri e non ha più bisogno di assistenza.

Sappiamo tutti che questo ragionamento non è ancora condiviso da tanti imprenditori che conservano verso i disabili molti pregiudizi e diffidenze e che li ritengono un peso di cui si dovrebbe fare carico lo Stato e la comunità sociale.

Credo che il disegno di legge in esame, pur con i suoi limiti, fornisca comunque una buona risposta anche a questi soggetti: con questo provvedimento lo Stato ha cercato di utilizzare tutte le potenzialità esistenti nel paese per arrivare ad ottenere quanto prescrive la Costituzione, ossia interventi mirati alla persona onde ottenere dal disabile lo stesso rendimento degli altri lavoratori.

Non è certo un obiettivo semplice, nè si realizzerà ovunque, ma è comunque raggiungibile, come dimostrano le esperienze compiute in Italia, in alcune realtà, ed in altri paesi; vi è però una condizione indispensabile: che la persona sia inserita nel modo giusto al posto giusto.

Per realizzare questo obiettivo sarà bene ricordare quanto prevede al riguardo la Costituzione, che impone allo Stato di assicurare assistenza agli inabili sprovvisti di mezzi di sussistenza e che stabilisce anche, all'articolo 38, che "gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale". È proprio in questa direzione che la nuova legge si propone di procedere, sensibilizzando e sollecitando l'impegno degli uffici e delle aziende del paese e moltiplicando gli inserimenti mirati, unici in grado di utilizzare al massimo le risorse professionali dei disabili.

Non può essere la presenza nel paese di quasi tre milioni di disoccupati a giustificare una discriminazione verso questi cittadini. Una società come la nostra, che ha già raggiunto alti livelli di civiltà, non può non farsi carico del problema. Quello che conta è riuscire a fare in modo che sia consentito a tanti disabili, in attesa da anni, di trovare una collocazione, consentendo finalmente uno sfogo a tante energie umane finora inespresse.

Con questa legge dovrebbe farsi strada nel paese il concetto che relegare migliaia di lavoratori e di lavoratrici in un ghetto ad aspettare, costringendoli a vivere di assistenza, significa mortificarli e caricare lo Stato di un indebito peso.

Concludendo, se il disegno di legge in esame verrà approvato, sicuramente miglioreremo la realtà attuale introducendo nella società nuovi principi di politica attiva del lavoro (mi sembra che questa fosse anche la raccomandazione espressa dal ministro Bassolino nell'incontro di ieri); approveremo infatti una legge che, attraverso le agevolazioni alle aziende, con uno stretto collegamento tra formazione e collocamento, potrà favorire l'inserimento mirato dei disabili nel mondo del lavoro.

Spero anche che con questa legge si possa fare strada una nuova filosofia, che gradualmente renda competitiva e produttiva anche l'assunzione di persone disabili: una società che non è in grado di assicurare una risposta di lavoro a chi è già colpito dalla sfortuna, a chi è menomato, non è una società civile.

Per tali ragioni preannuncio che il Gruppo dei Comunisti Italiani voterà a favore del provvedimento in esame.

PRESIDENTE. Stante l'imminente inizio dei lavori dell'Assemblea, rinvio il seguito della discussione del disegno di legge ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 9,30.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare dell'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOtt. VINCENZO FONTI

