

R I C E R C H E

S T O R I A

SOCIETÀ ITALIANA DEGLI STORICI  
DELL'ECONOMIA

# Il lavoro come fattore produttivo e come risorsa nella storia economica italiana

Atti del Convegno di studi  
Roma, 24 novembre 2000

a cura di  
SERGIO ZANINELLI e MARIO TACCOLINI

V&P

U N I V E R S I T À

GIANPIERO FUMI

## Politiche del lavoro e portatori di handicap: il collocamento obbligatorio (1917-1968)

Il rapporto tra handicap e lavoro, anche sotto il profilo degli strumenti volti ad agevolare l'incontro tra domanda e offerta, è questione delicata e complessa non solo perché rappresenta un momento assai sintomatico della nostra storia politica ed economica, ma anche perché non sempre esso è stato trattato con la necessaria serenità. Vale invece anche qui l'invito formulato in una prospettiva più generale di evitare di assumere «la sofferenza come chiave di interpretazione di ogni elemento considerato anomalo» qual è la condizione di handicap<sup>1</sup>. I disabili compongono un universo molto eterogeneo per causa, natura e gravità della minorazione, nettamente differenziato sul piano giuridico e notevolmente settorializzato nelle sue espressioni associative.

L'obiettivo dell'inserimento lavorativo di una popolazione largamente al margine del mercato, in controtendenza rispetto alla contrazione nella seconda metà del Novecento del tasso di attività della popolazione, avrebbe dovuto essere di sprone alle politiche sociali. Era quanto mai necessa-

---

<sup>1</sup> A. CANEVARO, *Handicap, le storie e la storia*, in A. CANEVARO - A. GOUSSOT (a cura di), *La difficile storia degli handicappati*, Carocci, Roma 2000, p. 14. La problematica dell'handicap è ben presente nella storiografia dell'educazione e delle sue concezioni, dove spesso sfuma nel più largo tema della diversità. Oltre al volume appena citato si vedano A. PIOLI, *Follia, enfant sauvage, idiota: per una storia pedagogica dell'handicap*, in E. BECCHI (a cura di), *Storia dell'educazione*, La Nuova Italia, Firenze 1987, pp. 205-225; A. CANEVARO - J. GAUDREAU, *L'educazione degli handicappati. Dai primi tentativi alla pedagogia moderna*, La Nuova Italia scientifica, Roma 1989; L. TRISCIUZZI, *L'educazione degli svantaggiati in Italia dal 1900*, in B. VERTECCHI (a cura di), *Il secolo della scuola. L'educazione nel Novecento*, La Nuova Italia, Firenze 1995, pp. 307-312; M. VIAL, *Infanzia handicappata tra XIX e XX secolo*, in E. BECCHI - D. JULIA (a cura di), *Storia dell'infanzia*, II, *Dal Settecento a oggi*, Laterza, Roma-Bari 1996, pp. 306-331. La delicatezza della questione è già avvertibile attorno al problema delle fonti, quasi esclusivamente espressione dello sguardo esterno di una pluralità di figure e di istituzioni, diversamente implicate rispetto al soggetto handicappato, quali medici, psichiatri, educatori, istituti di ricovero in genere. Di conseguenza i «luoghi di memoria» dell'handicap «sono luoghi fisici e strutture: il carcere, i manicomi, gli ospedali e gli istituti speciali; e sono luoghi concettuali e saperi: psichiatria, storia naturale, anatomia e biologia, pedagogia speciale e medicina» (A. GOUSSOT, *Storia e handicap: fonti, concetti e problematiche*, in *La difficile storia*, pp. 31-34; cfr. anche CANEVARO, *Handicap*, pp. 22-24).

ria una gestione attiva dell'offerta in tutte le fasi della qualificazione professionale, dell'orientamento e dell'inserimento lavorativo. In realtà le politiche del lavoro verso i portatori di handicap si sono appoggiate quasi esclusivamente allo strumento del collocamento obbligatorio, talvolta ridotto alla semplice prescrizione di quote e procedure obbligatorie a carico di enti e imprese. In queste pagine saranno ricostruiti l'introduzione di tale istituto, la sua non lineare estensione alle diverse forme di handicap e l'emergere di alcuni gravi problemi attuativi, con qualche puntualizzazione in ordine alla situazione occupazionale dei disabili negli anni Cinquanta.

### 1. *L'introduzione di quote riservate a favore degli invalidi di guerra*

Dalla fine dell'Ottocento in alcuni paesi europei si assistette a un'evoluzione degli istituti in materia di infortuni sul lavoro. Accanto all'affermazione del diritto al risarcimento del danno furono timidamente introdotti i principi del riadattamento e della reintegrazione degli infortunati nel lavoro<sup>2</sup>; principi ancor più chiaramente sottesi alle norme a favore dei militari che la guerra del 1914-18 rese mutilati e invalidi, introdotte già durante l'immane conflitto e poi perfezionate anche dietro lo stimolo delle istituzioni internazionali<sup>3</sup>. Quanto all'Italia, l'assistenza sanitaria, ortopedica

---

<sup>2</sup> In quest'ordine di idee si mosse la legge tedesca del 1884 sugli infortuni di lavoro, per cui la concessione di una pensione doveva essere preceduta dal ristabilimento della capacità lavorativa. Anche la legge francese del 1898 sugli infortuni del lavoro dispose misure di rieducazione in favore delle vittime. In Lussemburgo nel 1902 furono dettate norme per riservare alcuni posti alle vittime di infortuni sul lavoro (cfr. la relazione di A. Maron sul collocamento dei disabili in *Atti del colloquio europeo sul riadattamento professionale e sul collocamento dei minorati, Lussemburgo, 24-26 maggio 1971*, Lussemburgo, Commissione delle Comunità europee. Direzione generale Affari sociali, 1971, pp. 163-164). Quanto all'Italia, non sembra che la legge 17 marzo 1898, n. 75 in materia di infortuni degli operai sul lavoro affermasse chiaramente il principio del riadattamento e della rieducazione professionale. Semplicemente essa dichiarava che il ministero competente avrebbe impiegato le somme derivanti dalle contravvenzioni anche «per sussidiare le associazioni ed istituti che provvedono all'assistenza medica dei feriti sul lavoro» (art. 26).

<sup>3</sup> Per la Conferenza interalleata per lo studio dei problemi interessanti gli invalidi di guerra, svoltasi a Bruxelles nel 1920, cfr. la nota 8. Per l'impegno dell'Organizzazione internazionale del lavoro (Ilo) cfr. anzitutto *Compulsory employment of disabled men*, Ginevra, Ilo, 1921 (Studies and reports, serie E, n. 2; come per quelle citate più avanti, anche di questa pubblicazione esiste un'edizione in lingua francese: *L'organisation du placement des invalides par l'obligation d'emploi dans les services publics et dans les entreprises privées*). Nella stessa serie sempre nel 1921 apparvero alcuni fascicoli dedicati al confronto delle legislazioni nazionali sugli invalidi di guerra. Per l'Italia si veda piuttosto lo studio *Employment of disabled men: meeting of experts for the study of methods of finding employment for disabled men (Geneva, 31 July, 1 and 2 August 1923)*, Ilo, Ginevra 1923, che comprende anche una specifica risoluzione adottata nella medesima conferenza.

e rieducativa degli invalidi di guerra fu affidata nel 1917 a un nuovo ente di diritto pubblico, l'Opera nazionale per la protezione e l'assistenza degli invalidi di guerra<sup>4</sup>. Come conseguenza della «sanguinosa dinamica della storia italiana» da allora l'Onig fu chiamata a più riprese ad estendere la propria orbita d'azione, assistenziale e di tutela<sup>5</sup>. Sin dal 1917 tra i suoi compiti figurava «il collocamento degli invalidi per l'esercizio della antica o di nuova professione». Inoltre la legge stabiliva alcune misure per facilitare il riacquisto dei posti già occupati o per agevolare il collocamento degli ex militari nel pubblico impiego: per la definizione delle categorie d'impiego essa rinviava però a un successivo regolamento, approvato solo nel febbraio del 1920<sup>6</sup>, ed escludeva i posti «di concetto e di ragioneria» dalle assegnazioni senza concorso. Quanto al settore privato, la legge mancava di norme imperative e dunque servì tutt'al più a sancire il dovere morale di reimpiegare gli invalidi, con risultati molto modesti per un segmento sociale già debole e travolto dai forti squilibri del mercato del lavoro<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Legge 23 maggio 1917, n. 481 che istituiva l'Opera nazionale per la protezione e assistenza degli invalidi e orfani di guerra, su iniziativa del presidente del Consiglio e ministro dell'Interno on. Salandra di concerto con gli altri ministri (Camera, doc. n. 613; Senato, doc. 324); d.l.lgt. 14 giugno 1917, n. 1032 per il mantenimento o riassunzione in servizio militare degli invalidi o mutilati di guerra, parzialmente modificato con d.l.lgt. 27 marzo 1919, n. 573. Una dozzina d'anni dopo gli orfani di guerra entrarono nell'orbita di un ente apposito (*infra*, nota 12).

<sup>5</sup> Opera nazionale per gli invalidi di guerra, *Quarant'anni di assistenza agli invalidi di guerra (1917-1957)*, Istituto poligrafico dello Stato, Roma 1957, p. 8. A quest'ultima data il numero complessivo di pensionati di guerra già riconosciuti, tra invalidi ex militari, invalidi civili per fatti di guerra, mutilati, vittime politiche, vittime delle zone di confine, invalidi della Repubblica sociale italiana e altre categorie, s'avvicinava al mezzo milione di persone (*ibi*, pp. 18-19).

<sup>6</sup> Regolamento approvato con r.d. 20 febbraio 1920, n. 651: nella tabella annessa stabiliva una lunga serie di qualifiche d'impiego presso le amministrazioni dello Stato, circa 100, le proporzioni dei posti disponibili da assegnarsi agli invalidi, il limite massimo in cui questi potevano trovarsi in servizio in rapporto agli effettivi totali per ciascuna categoria.

<sup>7</sup> Cfr. Opera nazionale per la protezione ed assistenza agli invalidi di guerra – Federazione nazionale comitati di assistenza agli invalidi di guerra, *L'opera di assistenza agli invalidi di guerra svolta in Italia dal 1915 al 1919*, Tip. Unione, Roma 1919, dove tra l'altro è richiamata la disposizione del Ministero delle armi e munizioni per un maggiore impiego dei minorati di guerra negli stabilimenti di Stato e ausiliari, oltre all'istituzione da parte del Comitato delle provincie piemontesi per l'assistenza ai mutilati ed invalidi di guerra di un ufficio gratuito di collocamento e di un patronato, che nel 1919 avevano provveduto a trovar lavoro a 620 dei 656 richiedenti. Ma nella convulsa situazione del 1920-21 gli invalidi di guerra, esasperati dalla mancanza di efficaci leggi protettive, «occuparono in tutte le regioni d'Italia gli uffici delle Ferrovie per costringere lo Stato a licenziare le donne temporaneamente assunte in sostituzione dei chiamati alle armi e mantenute in servizio malgrado la guerra fosse finita, mentre la disoccupazione invalida andava sempre più ingrossandosi», col risultato che oltre 5.000 invalidi vennero assunti alle dipendenze dell'Amministrazione delle Ferrovie (Opera nazionale per gli invalidi di guerra, *Quarant'anni*, p. 59).

Solo successivamente, anche a seguito degli incitamenti internazionali e degli impegni assunti dall'Italia, su proposta di Labriola la legge 21 agosto 1921, n. 1312 e il regolamento esecutivo del gennaio seguente introdussero a favore degli invalidi di guerra l'istituto del collocamento obbligatorio tanto nella pubblica amministrazione quanto nelle imprese private, una misura giustificata dal «supremo dovere di gratitudine e di fratellanza» dinanzi alle «benemerienze acquisite dagli invalidi verso la patria»<sup>8</sup>. Le nuove disposizioni stabilivano a carico dei privati un certo imponibile di invalidi in relazione al numero di occupati di ciascuna azienda: uno ogni venti occupati, o frazione di venti superiore a dieci, computando però solo gli occupati di sesso maschile. A carico delle amministrazioni pubbliche era posto l'obbligo di assumere senza concorso il 10-20% degli impiegati d'ordine, subalterni e di riserva, mentre per i posti a concorso valeva la proporzione di un invalido idoneo ogni dieci posti o frazione di dieci. Ma ancora nel 1925 la scarsità di risultati portò a modificare la normativa, attribuendo all'Onig la gestione del collocamento speciale degli invalidi di guerra e la corrispondente attività di vigilanza<sup>9</sup>. Nasceva così un canale di collocamento precedente e distinto rispetto a quello «sindacale» ma anche dall'impianto pubblicistico che questo assumerà nel 1928<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Come si legge nella relazione accompagnatoria del disegno di legge presentato dall'on. Labriola. Un'efficace azione di pressione a sostegno del provvedimento fu svolta dall'Associazione nazionale mutilati e invalidi di guerra, sorta a Milano nell'aprile del 1917 e riconosciuta giuridicamente due anni dopo, cui il r.d. 19 aprile 1923, n. 850 attribuì la rappresentanza esclusiva degli interessi materiali e morali della categoria. Nella genesi della legge n. 1312 del 1921 la «dolorosa situazione, la giusta impazienza degli invalidi e la consapevolezza del governo dell'opportunità di risolverla con mezzi adeguati» si accompagnarono «agli impegni assunti verso coloro che più avevano sofferto della guerra ed ai voti della quarta Conferenza interalleata per lo studio dei problemi interessanti gli invalidi di guerra [svoltasi a Bruxelles nel 1920] intesi ad ottenere che nelle legislazioni dei vari paesi fossero accolti i principi sia dell'impiego obbligatorio e della notifica obbligatoria alle organizzazioni di collocamento di tutti gli impieghi vacanti che non richiedono cognizioni speciali, e sia della certificazione delle capacità professionali». L'affermazione in sede internazionale del principio del collocamento obbligatorio degli invalidi fu l'esito anche del particolare impegno della delegazione italiana alla conferenza stessa (Opera nazionale per gli invalidi di guerra, *Quarant'anni*, pp. 57 e 60).

<sup>9</sup> Inizialmente la vigilanza sull'applicazione della legge n. 1312 era stata affidata al Ministero del lavoro e della previdenza sociale, che si avvaleva delle giunte provinciali per il collocamento e la disoccupazione e di altri organi periferici dell'amministrazione statale, mentre l'Onig partecipava solo al riconoscimento del diritto degli invalidi ad iscriversi nell'apposito elenco. Una volta sopprese le giunte, con legge 3 dicembre 1925, n. 2151 i poteri e le funzioni in materia di collocamento degli invalidi passarono alle sedi provinciali dell'Onig.

<sup>10</sup> Nel 1928 per legge furono istituiti uffici di collocamento presso i sindacati fascisti dei lavoratori, totalmente sottomessi al controllo del Ministero delle corporazioni, dell'economia nazionale e del Pnf. Ai sensi del r.d. 29 marzo 1928, n. 1003 la funzione di mediazione

Le disposizioni sugli invalidi di guerra furono rivedute a più riprese dal fascismo, che completò le prestazioni a loro favore sul piano delle cure sanitarie e del riadattamento professionale. A questi benefici e al collocamento obbligatorio, ma sempre in subordine agli ex combattenti, furono ammessi anche gli orfani di guerra e negli anni Trenta altre categorie di militari, divenuti invalidi per fatti di guerra, e di loro congiunti<sup>11</sup>. Riguardo agli orfani di guerra le imprese private furono autorizzate a compensare le mancate assunzioni obbligatorie di invalidi di guerra con l'assunzione di orfani anziché ottenendo l'esonero. A tal fine fu disposta la creazione di un ruolo speciale di orfani aspiranti al collocamento e idonei al lavoro tenuto dai comitati provinciali dell'Opera nazionale per gli orfani di guerra<sup>12</sup>. Per queste vie avrebbe trovato impiego un numero di invalidi e orfani di guerra abbastanza circoscritto, se non altro perché l'obbligo di assunzione riguardava le sole aziende maggiori (tabella 1)<sup>13</sup>.

---

svolta da collocatori privati o da associazioni ed enti di qualsiasi altra natura poteva «essere vietata, in determinate località e in tutto il Regno, rispetto a determinate categorie di datori di lavoro e di prestatori d'opera». Da allora, fatta eccezione per gli invalidi di guerra, il collocamento «sindacale» (ma a controllo statale) mediante richiesta numerica divenne il canale ufficiale per reclutare manodopera – con preferenza per quella iscritta al partito e al sindacato fascista – da parte delle imprese private e anche degli enti pubblici, questi ultimi limitatamente ai lavoratori manuali. Successivamente il r.d.l. 21 dicembre 1938, n. 1934 (convertito con legge 2 giugno 1939, n. 739) che riordinava la disciplina della domanda e offerta di lavoro esclude l'assunzione diretta dei lavoratori e prescrisse agli imprenditori di rivolgersi sempre all'ufficio di collocamento competente.

<sup>11</sup> Le disposizioni del 1921 a favore degli invalidi della Grande guerra furono estese agli invalidi, orfani e congiunti di caduti nella difesa delle colonie dell'Africa Orientale, inclusi i benefici per l'assunzione nel pubblico impiego (r.d.l. 2 dicembre 1935, n. 2111; r.d.l. 2 giugno 1936, n. 1172), ai cittadini «in servizio militare non isolato all'estero divenuti invalidi in dipendenza di operazioni militari» (r.d.l. 21 ottobre 1937, n. 2179) e agli invalidi e agli orfani e congiunti dei caduti della seconda guerra mondiale (legge 25 settembre 1940, n. 1458).

<sup>12</sup> La legge 26 luglio 1929, n. 1397 istitutiva dell'Opera nazionale per gli orfani di guerra stabilì che nelle assunzioni dell'amministrazione statale e degli enti pubblici, fatte senza e con concorso, la condizione di orfano di guerra costituiva titolo di preferenza e di precedenza. Tali prerogative tuttavia prendevano grado «dopo quelle consimili concesse agli invalidi di guerra». Ma nelle assunzioni nei ruoli del personale civile dello Stato tali orfani subentravano nei posti spettanti agli ex combattenti, qualora questi mancassero. Quanto ai privati, se impossibilitati ad assumere il numero prescritto di invalidi di guerra, essi erano tenuti a compensare la differenza mediante assunzione di orfani di guerra. Nel secondo dopoguerra il provvedimento fu ripreso alla lettera, almeno per questi elementi, dalla legge 13 marzo 1958, n. 365. Nei primi anni Settanta l'Onog è stata incorporata nell'Opera nazionale invalidi di guerra. Sull'ente si vedano le considerazioni critiche di V. EMILIANI, *L'Italia mangiata. Lo scandalo degli enti inutili*, Einaudi, Torino 1977, pp. 9-13, 29-30, 42-61, da inquadrare nel generale atto d'accusa di questo autore verso il «potere assistenziale» e più particolarmente contro le duplicazioni, gli sprechi e le sopravvivenze dei molteplici organismi per gli orfani nel secondo dopoguerra.

<sup>13</sup> Fino al 1929 l'Onig avrebbe collocato oltre 100.000 persone secondo quanto dichiarato in

Tabella 1 - *Personale occupato, invalidi e orfani di guerra nelle aziende soggette all'obbligo di assunzione (1929-1942)*

anno (1° gennaio)	occupati				richieste di collocamento non soddisfatte		richieste di manodopera non soddisfatte		differenza	
	validi	invalidi	orfani	% invalidi e orfani sul totale	invalidi	orfani	invalidi	orfani	invalidi	orfani
1929	1.042.563	37.003	-	3,43	...	...	...	...	...	...
1930	952.772	36.570	-	3,70	...	...	...	...	...	...
1931	1.021.428	37.468	-	3,54	...	...	...	...	...	...
1932	1.077.174	41.396	8.345	4,41	...	...	...	...	...	...
1933	1.478.008	41.784	12.423	3,54	...	...	...	...	...	...
1934	1.474.432	39.922	15.930	3,65	...	...	...	...	...	...
1935	1.580.774	42.707	19.037	3,76	6.123	16.113	6.667	803	-544	15.310
1936	1.822.596	45.709	20.270	3,62	5.119	13.452	7.031	1.137	-1.912	2.315
1937	1.894.542	48.210	21.012	3,65	4.903	12.606	8.204	1.248	-3.301	11.358
1938	2.037.500	51.084	22.622	3,62	4.669	10.389	10.202	1.655	-5.533	8.734
1939	2.034.679	51.666	24.147	3,73	4.382	9.853	11.251	1.384	-6.869	8.469
1940	2.360.137	53.851	22.158	3,12	3.737	10.086	13.281	2.095	-9.544	7.991
1941	2.320.734	51.902	18.245	2,93	3.242	4.531	13.625	1.194	-10.383	3.337
1942	2.361.668	54.369	15.871	2,89	4.046	2.860	19.537	1.148	-15.491	1.712

Fonte: elaborazioni da «Annuario statistico italiano», s. IV, 2 (1935) – 9 (1942) su dati comunicati dalla Presidenza del Consiglio - Ufficio assistenza minorati di guerra.

## 2. L'estensione del collocamento 'obbligatorio' a nuove categorie

Nell'agosto del 1942 la guerra costrinse a reintrodurre il diritto per i militari divenuti invalidi di rientrare nella loro «antica professione», di essere cioè riassunti presso le aziende e negli uffici pubblici in cui già si trovavano, purché dimostrassero agli appositi collegi medici provinciali di aver «riacquistato la capacità di prestare utile servizio nel posto che prima occupavano». Lo stesso provvedimento assegnava all'Opera nazionale per gli invalidi di guerra – come venne ridenominato l'organismo creato nel 1917 – compiti di natura assistenziale anche per i civili invalidi per fatti di

una pubblicazione autocelebrativa (Opera nazionale per gli invalidi di guerra, *Quarant'anni*, p. 61). Certamente negli anni successivi al 1929 le assunzioni rallentarono a causa della recessione economica. Per questi ultimi anni (gli unici per cui si disponga di dati ufficiali) oltre agli elementi riportati nella tabella 1, l'«Annuario statistico italiano» fornisce gli stessi dati disaggregati per sesso e la distribuzione regionale degli occupati. A questo riguardo si osserva che al 1° gennaio 1935 il 48% tra invalidi e orfani di guerra era impiegato nelle regioni del «triangolo industriale» (il 31% nella sola Lombardia). Al 1° gennaio 1942 la stessa proporzione era diminuita al 41% (il 24% in Lombardia).

guerra<sup>14</sup>. Nell'immediato dopoguerra, per alleviare la disoccupazione invalida il Ministero dell'assistenza post-bellica revocò tutte le concessioni di esonero e di compensazione fatte alle aziende private<sup>15</sup>. Ma l'eccezionale gravità dei problemi di disoccupazione e di invalidità spinse gli enti e le associazioni per invalidi a chiedere una riforma del meccanismo stabilito nel 1921 sull'assunzione obbligatoria dei mutilati e invalidi di guerra<sup>16</sup>. Nel frattempo le norme sul collocamento degli invalidi di guerra vennero estese ad altre categorie, direttamente o indirettamente legate al criterio dell'«effettivo servizio militare» cui faceva riferimento la normativa del 1921, vale a dire i reduci di guerra, i congiunti dei caduti nella guerra di liberazione e altri gruppi di ex militari<sup>17</sup>. Al contrario, per i civili cui la guerra aveva arrecato qualche menomazione permanente, a parte l'assistenza di cui s'è detto e l'estensione delle norme sulla preferenza nei concorsi per gli impieghi statali<sup>18</sup>, le pressioni associative e parlamentari non

---

<sup>14</sup> R.d.l. 18 agosto 1942, n. 1175 (convertito con legge 5 maggio 1949, n. 178) che riformava la legge 25 marzo 1917, n. 481 istitutiva dell'Opera nazionale per la protezione ed assistenza degli invalidi di guerra.

<sup>15</sup> Con decreto 16 aprile 1946. Le successive circolari ministeriali del 12 e 16 settembre 1946 autorizzarono le sedi provinciali dell'Onig a riaprire l'istruttoria per nuove domande di esonero e di compensazione, ma per la decisione finale del ministero, del tutto discrezionale, preannunciavano criteri più restrittivi e rigorosi, ovvero il trovarsi l'azienda «in una situazione di particolare gravità in relazione alle esigenze tecniche della produzione e del lavoro». Sul problema della revisione degli esoneri già concessi alle aziende, che avrebbe incontrato la disponibilità del Ministero del lavoro solo diversi anni dopo, cfr. Opera nazionale per gli invalidi di guerra, *Quarant'anni*, pp. 63-64.

<sup>16</sup> Secondo la commissione creata dall'Onig e dall'Anmig per studiare tale riforma «un trentennio di esperienza in questo campo, le mutate condizioni dei tempi e il numero degli invalidi accresciuto in modo notevole, consigliarono di avanzare al governo le seguenti fondamentali richieste: 1) l'aumento della percentuale d'obbligo; 2) il computo anche della mano d'opera femminile per la determinazione delle percentuali di invalidi; 3) la maggiorazione dell'ammenda per gli inadempienti; 4) l'osservanza della legge da parte della pubblica amministrazione» (Opera nazionale per gli invalidi di guerra, *Quarant'anni*, p. 62).

<sup>17</sup> Subito dopo la fine del conflitto le norme sul collocamento obbligatorio dei mutilati e invalidi di guerra furono applicate e integrate a favore dei mutilati, invalidi e congiunti dei caduti nella lotta di liberazione (d.l.lgt. 4 agosto 1945, n. 467) e degli ex combattenti e reduci (d.l.lgt. 4 agosto 1945, n. 453; d.l.lgt. 14 febbraio 1946, n. 27; d.l.lgt. 5 marzo 1946, n. 81; r.d.l. 30 maggio 1946, n. 479). Quindi la legge 3 aprile 1948, n. 467 estese tali provvidenze agli invalidi di guerra alto-atesini. Alcune di queste disposizioni dovevano valere per un certo periodo, ma la scadenza fu procrastinata quando le contingenze che ne erano all'origine non erano ancora state superate o la loro applicazione era stata insufficiente. È il caso del citato d.l.lgt. n. 453 del 1945 sull'assunzione nella pubblica amministrazione e nelle imprese private della consistente popolazione di reduci, orfani e vedove di guerra, che con la legge 12 giugno 1955, n. 511 fu richiamato in vigore fino al 31 dicembre dello stesso anno.

<sup>18</sup> Con d.l. 24 luglio 1947.



riuscirono ancora ad ottenere la desiderata riserva di posti nel settore privato<sup>19</sup>.

Mentre si discuteva la riforma della legge sugli invalidi di guerra, un provvedimento del 1947 introdusse analoghi benefici occupazionali a favore degli invalidi del lavoro, ma adottando uno schema sensibilmente diverso<sup>20</sup>. Anzitutto dagli obblighi di assunzione rimaneva estranea l'amministrazione pubblica. L'obbligo di reclutare il 2% del proprio personale tra mutilati e invalidi del lavoro fu posto a carico delle sole imprese private con oltre 50 dipendenti, ma senza la possibilità di esonero che invece esisteva nei confronti degli invalidi di guerra. Gli interessati erano coloro che avevano subito una riduzione di capacità lavorativa non inferiore al 40% per causa di infortunio sul lavoro e malattia professionale, purchè l'invalidità non fosse totale e a condizione che essi non mettessero a rischio la salute dei compagni di lavoro e la sicurezza degli impianti. In mancanza di disabili da collocare dovevano essere assunti gli orfani e le vedove degli stessi. Il compito di dichiarare l'idoneità al lavoro, distinguere gli interessati per categorie professionali e curarne l'avviamento rimase attribuito ad apposite commissioni, costituite presso ogni ufficio provinciale del lavoro, composte dal dirigente dello stesso, due rappresentanti dell'Associazione nazionale mutilati e invalidi del lavoro (Anmil)<sup>21</sup>,

---

<sup>19</sup> Infatti pur estendendo ai civili mutilati e invalidi di guerra e ai loro congiunti tutti i benefici spettanti agli invalidi di guerra, il d.l. 2 marzo 1948, n. 135 (convertito con legge 3 novembre 1952, n. 1790) nulla diceva riguardo al loro eventuale collocamento obbligatorio. Sul problema nacque una vivace discussione in seno alla commissione per la riforma della legge del 1921, costituita presso il Ministero del lavoro. In particolare, mentre l'Anmig riteneva che al più le due categorie dovessero mantenersi separate, il Ministero del tesoro escludeva l'estensione del collocamento obbligatorio anche alle vittime civili di guerra, a meno che i posti da attribuire non fossero fatti gravare sulla percentuale di quelli spettanti ai militari. In quegli anni l'Associazione nazionale vittime civili di guerra avrebbe raggiunto circa 200.000 iscritti (Amministrazione per gli aiuti internazionali, *Organi ed enti di assistenza pubblica e privata in Italia*, a cura di V. TORRI, Abete, Roma 1953, p. 266). Tuttavia nel 1952 la Commissione interni del Senato respinse una proposta di legge Macrelli (n. 2053) che intendeva attribuire a tale associazione la rappresentanza morale e materiale della categoria.

<sup>20</sup> D.l.c.p.s. 3 ottobre 1947, n. 1222 (ratificato con legge 9 aprile 1953, n. 292). L'esclusione della possibilità di esonero parziale o totale delle aziende era rimarcata dal Ministero del lavoro con circolare 1° dicembre 1947, n. 11029.

<sup>21</sup> Sorta nel 1943 e riconosciuta giuridicamente due anni dopo, l'Anmil fu investita dal decreto del 1947 anche di altre funzioni come la rieducazione professionale e la reimmissione dei mutilati ed invalidi nel processo produttivo, ma solo quando non vi provvedessero gli istituti assicuratori. Di fatto l'assistenza materiale e sanitaria fu svolta all'Inail. In alcune pubblicazioni dei primi anni Cinquanta figura che l'Anmil contava circa 150.000 iscritti (Amministrazione per gli aiuti internazionali, *Organi ed enti di assistenza*, pp. 299-300), ma tra le ragioni del suo prolungato commissariamento a partire dal 1953, insieme ad altre manchevolezze, vi era il fatto di aver ammesso un grandissimo numero di soci che ai sensi dello statuto approvato nel 1945 non ne avrebbero avuto il diritto, stante la limitatezza della loro

un rappresentante dei sindacati dei lavoratori e due delle organizzazioni datoriali. Il collocamento dei mutilati e invalidi del lavoro doveva necessariamente svolgersi tramite questi organismi, presso gli uffici di collocamento che in teoria costituivano già il canale obbligato per le assunzioni ordinarie<sup>22</sup>. Ai fini di questa legge non era possibile l'assunzione diretta degli invalidi del lavoro, diversamente dal caso degli invalidi di guerra<sup>23</sup>.

Nel 1950 si giunse all'attesa riforma della normativa che da trent'anni regolava il collocamento agevolato di questi ultimi<sup>24</sup>. Il nuovo provvedimento equiparò i disabili civili e militari vittime della guerra. La trattazione di tutte le questioni relative alla loro assunzione obbligatoria e alla «compatibilità dello stato fisico degli stessi con le mansioni loro affidate all'atto dell'assunzione presso le imprese private» rimase affidata agli appositi consigli direttivi dell'Onig. La formazione e la gestione delle liste speciali furono affidate ancora alle sue sedi provinciali, anziché agli uffici di collocamento come per gli invalidi del lavoro. Inoltre, diversamente da quanto stabilito per questi ultimi le imprese rimasero del tutto libere di provvedere direttamente i lavoratori disabili, scegliendoli anche al di fuori delle liste purché raggiungessero le aliquote prefissate. In tal modo, è stato rilevato, «non c'era per la legge del 1950 un sistema di collocamento obbligatorio ed il ruolo tenuto dalle rappresentanze provinciali dell'Opera era da considerarsi come un servizio reso agli imprenditori per facilitare a

---

minorazione. Nel 1958 su iniziativa del ministro del lavoro Vigorelli e non prima di un'aspra discussione parlamentare, soprattutto con le sinistre, l'Anmil fu trasformata attribuendogli una figura giuridica spuria: da un lato ente di diritto pubblico e dunque assoggettato a una notevole ingerenza statale, investito di una più ampia tutela degli invalidi del lavoro e dotato di maggiori risorse; dall'altro un'associazione i cui organi direttivi erano parzialmente eletti dagli iscritti (legge 21 marzo 1958, n. 335). Le ricorrenti polemiche sull'Anmil sono riecheggiate anche in EMILJANI, *L'Italia mangiata*, pp. 84-89.

<sup>22</sup> *Supra*, nota 10.

<sup>23</sup> Come ribadiva la circolare ministeriale 1° dicembre 1947 citata in nota 20; anche se di lì a breve emerse l'opposta esigenza di mettere «sul mercato del lavoro in condizioni del tutto identiche a quella degli altri lavoratori» quegli invalidi del lavoro che dopo la rieducazione dimostravano di saper effettuare un determinato mestiere (S. DIAZ, *L'infortunio e la sua prevenzione. La rieducazione al lavoro dei minorati*, Istituto di medicina sociale, Roma 1949, p. 73).

<sup>24</sup> Legge 3 giugno 1950, n. 375 e regolamento esecutivo approvato con d.p.r. 18 giugno 1952, n. 1176. L'originaria proposta dell'on. Carignani (Camera, n. 1008) che stava alla base di questa legge riguardava solamente i militari invalidi di guerra. Fu integrata fino a comprendere anche i civili dalla Commissione Lavoro della Camera. Sulla nuova disciplina cfr. A. FRASSINETI, *Assunzione obbligatoria al lavoro degli invalidi di guerra. Legge 3 giugno 1950 n. 375 e regolamento approvato con d.p.r. 18 giugno 1952 n. 1176* (G. U. 12. 9. 1952 n. 212), Giuffrè, Milano 1952. Inoltre sui problemi incontrati nella sua applicazione e sulle proposte avanzate a partire dal 1954 per modificarla di nuovo onde renderla più efficace cfr. Opera nazionale per gli invalidi di guerra, *Quarant'anni*, pp. 66-68.

costoro la ricerca degli invalidi da assumere»<sup>25</sup>. Formalmente però il provvedimento aumentava gli obblighi di assunzione di invalidi di guerra a carico delle imprese private e delle amministrazioni pubbliche (tabella 2).

Tabella 2 - *Obblighi di assunzione di invalidi militari e civili di guerra (legge 3 giugno 1950, n. 375)*

ente	posizione	obbligo
Amministrazioni dello Stato, enti locali, enti pubblici in genere, istituti soggetti a vigilanza governativa	ultimi posti di ruolo	precedenza agli invalidi di guerra e invalidi civili di guerra
Come sopra	carriere direttive e di concetto da assegnarsi per concorso	precedenza agli invalidi risultati idonei, sino a raggiungere la proporzione di 1 invalido di guerra ogni 10 posti di organico o frazione, o di 1 invalido civili di guerra ogni 20 posti di organico o frazione
Come sopra	posti iniziali delle carriere esecutive e del personale ausiliario	assegnazione senza concorso sino a raggiungere rispettivamente il 10% e 30% dei posti di organico per gli invalidi di guerra e il 5% e 15% di invalidi civili di guerra (con precedenza ai mutilati agli arti)
Amministrazioni dello Stato ed enti pubblici	personale operaio, di ruolo e non	assegnazione senza concorso del 6% dei posti a invalidi di guerra e del 3% a invalidi civili di guerra
Ferrovie dello Stato e servizi pubblici di trasporto in concessione	personale dei servizi attivi di trasporto	assunzioni secondo percentuali diverse per le singole mansioni

(segue)

<sup>25</sup> G. PERA, *Assunzioni obbligatorie e contratto di lavoro*, Giuffrè, Milano 1965, pp. 13-14.

ente	posizione	obbligo
o esercitati da enti pubblici locali		(generalmente di bassa qualificazione)
Imprese private con oltre 10 addetti	tutto il personale	assunzione del 6% di invalidi di guerra e del 2,5% di invalidi civili di guerra
Imprese private con personale prevalentemente femminile	tutto il personale	- personale maschile: assunzione del 6% di invalidi di guerra e del 2% di invalidi civili di guerra; - personale femminile: assunzione del 3% di invalidi civili di guerra
Altro	concorsi per notaio	precedenza agli invalidi risultati idonei, fino alla proporzione di 1 invalido di guerra per ogni 10 posti a concorso e 1 invalido civile di guerra per ogni 20 posti

I datori di lavoro avrebbero dovuto raggiungere le aliquote indicate entro 4-8 mesi dall'entrata in vigore della legge, fatta eccezione per le aziende che a causa delle «speciali loro condizioni» non potevano occupare l'intera percentuale di invalidi prescritta e potevano essere parzialmente esonerate con decreto ministeriale. La vigilanza era affidata agli ispettori del lavoro e all'Onig.

Nel 1963 queste disposizioni sugli invalidi di guerra e sulle categorie equiparate furono sensibilmente modificate. Le aliquote valesvoli per l'amministrazione pubblica furono aumentate e fu stabilito che nel caso dei posti di custodi, portieri, magazzinieri, ascensoristi, bigliettai nei cinema e teatri, guardiani di parcheggi e di magazzini, almeno la metà dei posti d'obbligo fosse da destinare ai soggetti amputati agli arti con precedenza assoluta sugli altri invalidi. Una modificazione più sostanziale riguardò il settore privato, in quanto alle imprese fu imposto di attingere al ruolo tenuto dalle sedi provinciali dell'Onig e la libertà di scelta nominativa rimase solo per alcune categorie (lavoratori di concetto, personale destinato a mansioni di fiducia, lavoratori qualificati e specializzati)<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> Una prima proposta di legge con questi contenuti, avanzata nel marzo 1959 dagli onorevoli Villa, Ruggero e Di Luzio (Camera, n. 921), era stata ritirata e sostituita da una nuova

Dal 1948 nella nuova Carta costituzionale erano iscritte alcune importanti novità, in particolare il principio per cui inabili e minorati in genere «hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale» (art. 38), da inquadrare nel più ampio dettato del diritto di eguaglianza e in quello del diritto al lavoro<sup>27</sup>. In effetti nel dopoguerra la disciplina fu lentamente modificata, da un lato allargando il sostegno statale alla riabilitazione e alla rieducazione professionale dei disabili fisici, dall'altro ammettendo nuove categorie al collocamento obbligatorio: i profughi di qualunque provenienza (vari provvedimenti a partire dal 1952)<sup>28</sup>, gli invalidi per servizio, il cui collocamento venne attribuito agli uffici del lavoro (nel 1953)<sup>29</sup>,

---

proposta Villa, Ruggero e Baldelli (n. 1256) da cui la legge 5 marzo 1963, n. 367 sopra descritta. Essa sostituì al principio «dell'assunzione diretta con facoltà di utilizzazione degli elenchi tenuti dalle rappresentanze dell'Opera per gli invalidi il ben diverso principio del collocamento obbligatorio». A loro volta gli invalidi di guerra furono sottoposti all'onere di iscriversi in tali ruoli per usufruire dei benefici di legge (PERA, *Assunzioni obbligatorie*, pp. 15-16; ma l'intero testo è utile per una completa analisi della legge e dei suoi precedenti, con ampi richiami di letteratura e di giurisprudenza).

<sup>27</sup> Come ha sottolineato la Corte costituzionale a proposito delle norme sul collocamento degli invalidi del lavoro, introdotte dal Governo nel 1947 e ratificate nel 1953, «la finalità perseguita dallo Stato con l'indicato decreto non è quella di procurare ai mutilati ed invalidi del lavoro un mantenimento caritativo, a spese delle imprese private anziché della collettività, ma è quella di avviare al lavoro i suddetti minorati, in ottemperanza al precetto contenuto nel terzo comma dell'art. 38 della Costituzione. Il decreto è in armonia anche con lo spirito e con il dettato di altre disposizioni della Costituzione, in quanto rimuove gli ostacoli che impediscono l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori alla organizzazione economica e sociale del Paese (art. 3, secondo comma); promuove ed attua le condizioni che rendono possibile ai minorati del lavoro il loro reinserimento nell'ambiente del lavoro (art. 4); sollecita l'adempimento del dovere di solidarietà, solennemente enunciato tra i principi fondamentali della Costituzione (art. 2)» (sentenza n. 38/C del 1960, massime n. 1067 e 1068, relatore Cosatti).

<sup>28</sup> Così riformando la normativa vigente sui profughi, quasi esclusivamente assistenziale. All'epoca i profughi raccolti negli appositi centri di raccolta erano circa 28.000 (cfr. G. MAZZONI, *La legislazione assistenziale vigente*, in *Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla miseria in Italia e sui mezzi per combatterla*, vol. III, Camera dei deputati, Roma 1953, pp. 88-90). Per agevolare l'inserimento lavorativo la legge 4 marzo 1952, n. 137 si limitò a permettere la loro iscrizione alle liste ordinarie dei disoccupati. Solo le aziende impegnate nei lavori pubblici erano tenute ad assumere il 5% della manodopera tra i profughi. Successivamente i benefici degli invalidi di guerra furono estesi anche ai profughi che fossero disoccupati nei due anni successivi, in vista del loro impiego presso le amministrazioni pubbliche. Le imprese private con oltre 50 dipendenti furono assoggettate all'obbligo di riservare ai profughi il 10% delle nuove assunzioni, quota valevole ai fini della copertura dell'aliquota di assunzioni obbligatorie a carico delle imprese private stabilita dalla legge n. 375/1950. La tenuta degli elenchi dei profughi aspiranti al lavoro era affidata all'Opera per l'assistenza ai profughi giuliani e dalmati, per i profughi dei territori ceduti allo Stato jugoslavo, e al Ministero del lavoro per gli altri profughi. Il collocamento obbligatorio era compito degli uffici regionali e provinciali del lavoro (legge 27 febbraio 1958, n. 130).

<sup>29</sup> Nel 1945 i mutilati e invalidi per causa di servizio, militare e civile, alle dipendenze dello

altre categorie di orfani di categorie assimilabili agli invalidi di guerra (nel 1955)<sup>30</sup>, gli invalidi e le famiglie dei caduti del cessato impero austro-ungarico (nel 1961)<sup>31</sup>. Alcune di esse erano categorie generalmente poco consistenti, che venivano fatte rientrare nel computo delle aliquote degli invalidi di guerra. Talora invece si ebbe l'aggiunta di quote destinate ad

---

Stato e degli enti locali e istituzionali s'erano dotati di una propria organizzazione, l'Unione nazionale mutilati per servizio (Unms) con sede a Roma, riconosciuta come ente morale due anni dopo. Nel 1950 su iniziativa dell'on. Angela Maria Guidi Cingolani i benefici spettanti agli invalidi di guerra, tra cui alcuni precedenti nella formazione delle graduatorie dei concorsi statali, furono estesi ai mutilati e invalidi per servizio e ai congiunti dei caduti per servizio (legge 15 luglio 1950, n. 539). Ma solo nel 1953, accogliendo con qualche modifica un disegno di legge del ministro del lavoro Rubinacci, s'introdusse a loro favore l'assunzione obbligatoria. Alla categoria doveva essere riservato un terzo delle assunzioni obbligatorie stabilite dalla legge n. 375/1950 sugli invalidi di guerra. Il collocamento era affidato agli uffici provinciali del lavoro e le sezioni provinciali dell'Unms dovevano limitarsi a collaborare alla compilazione degli elenchi dei collocabili (legge 24 febbraio 1953, n. 142). All'Unione – che allora contava circa 8.000 soci su una categoria stimata in circa 60 mila persone (Amministrazione per gli aiuti internazionali, *Organi ed enti di assistenza*, pp. 297-298) – furono attribuiti generici compiti di rappresentanza e tutela degli interessi della categoria, e conseguentemente la facoltà di imporre un contributo a quei mutilati e invalidi per causa di servizio, militare e civile, dovuta a fatti di guerra e che pertanto fruitivano di una pensione o assegno privilegiato (legge 13 aprile 1953, n. 337 su proposta dell'on. Chiostergi). Nel 1958, considerate le inadempienze degli obblighi di assunzione, in Commissione lavoro del Senato fu discusso un disegno di legge d'iniziativa Rostagno (n. 88) per cui l'amministrazione statale e i datori di lavoro privati avrebbero dovuto riservare l'1% delle assunzioni agli invalidi per servizio, ma la proposta rimase senza esito. Nel 1966-1967 in Parlamento si confrontarono le opinioni di chi riteneva di dover concentrare nell'Onig, ente pubblico e dotato di ambulatori, anche la funzione del collocamento degli invalidi per servizio, e chi invece intendeva attribuirli all'Unms. Il ministro del lavoro si disse contrario a sottrarla agli uffici provinciali del lavoro, sia perché l'Onig mancava di strutture di riabilitazione e rieducazione professionale, sia perché «la pubblica funzione dell'avviamento dei minorati di guerra fu a suo tempo eccezionalmente attribuita all'Onig soltanto per motivi di etica e di riconoscenza nazionale» e anche perché convinto dell'indirizzo «unitario del collocamento che è alla base della vigente legislazione che affida il collocamento degli invalidi [per servizio] agli uffici provinciali del lavoro» (risposte datate 19 febbraio 1966 e 3 e 27 luglio 1967 a varie interrogazioni, in «Rassegna del lavoro», 12 (1966), pp. 360-361 e 13 (1967), pp. 1298-1300).

<sup>30</sup> La legge 5 gennaio 1955, n. 14 estese tutte le provvidenze per orfani di guerra agli orfani e ai congiunti dei militari della Repubblica sociale italiana caduti in guerra o per causa di guerra. Quanto ai mutilati e invalidi di guerra della R.s.i., pur ammettendoli ai benefici degli altri invalidi di guerra, quel provvedimento li escludeva espressamente dall'assunzione obbligatoria al lavoro. Agli orfani di caduti in guerra furono poi assimilati anche gli orfani di perseguitati politici antifascisti o razziali (legge 10 marzo 1955, n. 96 e successive modifiche). Una sintesi della normativa a favore di queste e altre categorie assimilate nei benefici agli invalidi di guerra e ai loro congiunti si trova in E. ALLAMPRESE, *Le assunzioni obbligatorie, la disciplina generale del collocamento, l'apprendistato e l'orientamento professionale. Manuale pratico*, Jovene, Napoli 1956, pp. 95-100.

<sup>31</sup> Legge 14 marzo 1961, n. 131 su proposta del sen. Angelilli.

altre categorie anch'esse circoscritte, e comunque relative a mansioni ben delimitate: come l'aggiunta nel 1948 di una distinta aliquota di assunzioni obbligatorie per i lavoratori affetti da tubercolosi e clinicamente guariti, un onere gravante sui soli sanatori<sup>32</sup>, la parziale destinazione a favore dei ciechi di alcune mansioni in tutte le maggiori aziende (dal 1957), una modesta aliquota obbligatoria di personale sordomuto da assumere nei grandi enti pubblici e privati<sup>33</sup>. I minorati della vista furono tra i primi disabili «civili» – aventi cioè un handicap non necessariamente connesso a fatti di guerra e di lavoro o di servizio – a vedersi faticosamente riconosciute alcune prestazioni di diritto, in particolare un assegno vitalizio che valse a sottrarli all'umiliante assistenza saltuaria o permanente degli enti locali, insieme a norme volte a facilitarne l'inserimento lavorativo<sup>34</sup>. Sul primo punto nel 1954 fu istituita l'Opera nazionale per i ciechi civili (Onic), dotata di personalità giuridica pubblica, finanziata dallo Stato e a gestione autonoma, che aveva anzitutto il compito di erogare un vitalizio ai ciechi «inabili a proficuo lavoro». Sul secondo punto, lo stesso ente doveva «coordinare e sviluppare, nel campo della qualificazione e riqualificazio-

---

<sup>32</sup> D.l. 15 aprile 1948, n. 538, ratificato con legge 5 gennaio 1953, n. 35. Ma nonostante la soppressione di ogni norma vigente che limitasse l'assunzione o la riassunzione in servizio degli ex tubercolotici e l'istituzione in ogni ufficio di collocamento di un apposito elenco, sembra che l'obbligo di assunzione, gravante sulle maggiori case di cura sanatoriale con oltre 200 ricoverati e dipendenti da ente pubblico (consistente in una percentuale del 10% del personale adibito a mansioni cui i dimessi fossero fisicamente adatti) sia rimasto inoperante per anni. La legge 28 febbraio 1953, n. 86 elevò al 15% l'aliquota dei dimessi da luoghi di cura da assumere presso gli stessi, con preferenza per chi aveva frequentato le apposite scuole di riqualificazione. Sulla questione cfr. *Il problema del reinserimento nel mondo del lavoro dei dimessi dai sanatori*, Centro studi Alto Milanese, Bollate (MI) 1957.

<sup>33</sup> La legge 13 marzo 1958, n. 308 prescriveva alle amministrazioni pubbliche e alle aziende private – limitatamente a quelle con oltre 300 dipendenti ed escluse le Ferrovie dello Stato – l'assunzione di sordomuti senza concorso e come personale ausiliario, in una proporzione non superiore all'1% dei posti in organico e al 3% del contingente per le mansioni salariali. Questa legge affidava all'Ente nazionale per la protezione e l'assistenza dei sordomuti (associazione sorta nel 1942 e riconosciuta giuridicamente con legge 21 agosto 1950, n. 698 su proposta del sen. Terracini) ampi compiti di assistenza, rappresentanza e tutela dei minorati della parola e dell'udito; ma in materia d'impiego gli attribuiva il compito generico di «agevolare il collocamento al lavoro».

<sup>34</sup> Cfr. la precisa rassegna legislativa di U. CHIAPPELLI, *La tutela assistenziale del cieco nella legislazione italiana*, «Rivista degli infortuni e delle malattie professionali», 51 (1964), pp. 803-840. Fino alla seconda guerra mondiale ai ciechi era riconosciuto automaticamente lo stato di incapacità legale. Infatti per il codice civile del 1865 «il sordomuto ed il cieco dalla nascita, giunti all'età maggiore, si reputano inabilitati di diritto, eccettoché il tribunale li abbia dichiarati abili a provvedere alle cose proprie» (art. 340). Al contrario il codice civile del 1942 prevede la possibilità dell'inabilitazione dei sordomuti e dei ciechi dalla nascita o dalla prima infanzia, subordinandola all'insufficienza di educazione e all'incapacità di provvedersi da soli (art. 415).

ne professionale dei ciechi civili e della organizzazione del lavoro, le analoghe attività svolte da istituzioni ed enti pubblici e privati»<sup>35</sup>. Da decenni funzionavano speciali scuole di avviamento professionale per ciechi, oltre ad alcuni laboratori protetti coordinati da un apposito ente<sup>36</sup>. Erano stati condotti anche numerosi studi sull'orientamento professionale e l'inserimento dei minorati della vista in ambienti lavorativi e in occupazioni normali<sup>37</sup>, oltre che dei «minorati» psichici e degli «alienati»<sup>38</sup>. Ma solamen-

<sup>35</sup> La legge 9 agosto 1954, n. 632 scaturì da una proposta di legge dell'on. Pieraccini per la concessione di un assegno vitalizio ai ciechi inabili al lavoro e sprovvisti di mezzi.

<sup>36</sup> I laboratori erano gestiti dall'Ente nazionale di lavoro per i ciechi, un ente morale con sede a Firenze promosso dall'Unione italiana ciechi (*infra*, nota 42). Secondo il provvedimento istitutivo (r.d.l. 11 ottobre 1934, n. 1844, convertito con legge 18 aprile 1935, n. 961) esso doveva «assicurare una occupazione remunerativa ai ciechi di ambo i sessi idonei al lavoro, con preferenza ai ciechi di guerra». A questo scopo poteva istituire appositi laboratori e avvalersi anche «di quelli esistenti presso istituti pubblici e privati a favore dei ciechi, stipulando con le rispettive amministrazioni particolari convenzioni. Nelle assunzioni del personale vedente chiamato a prestare servizio presso i detti laboratori per integrare il lavoro dei ciechi, sono preferiti gli orfani e le vedove di guerra, gli orfani e le vedove dei caduti per la causa nazionale e i figli dei mutilati e invalidi di guerra e per la causa nazionale». L'ente beneficiava di agevolazioni fiscali e finanziarie, tra cui una quota riservata delle forniture da appaltare dalle amministrazioni dello Stato e dagli enti parastatali «limitatamente a quelle che l'ente potrà produrre col lavoro dei propri assistiti», quota da determinare ogni due anni ma in ogni caso non inferiore al 10%. Nel secondo dopoguerra essa fu sempre del 15%. Nonostante le critiche alla sovrapposizione tra Opera nazionale per i ciechi civili e Unione italiana ciechi e in particolare alla gestione dei laboratori da parte dell'Enlc (laboratori dove sembra che i non vedenti fossero una minoranza: cfr. EMILIANI, *L'Italia mangiata*, pp. 15 e 91-92), l'ente è stato soppresso solamente con legge 4 agosto 1984, n. 423.

<sup>37</sup> Studi ed esperimenti sul lavoro dei minorati della vista furono effettuati anche nell'ambito della «psicotecnica». Si vedano ad esempio i seguenti lavori di Leone Cimatti, fondatore nel 1929 di una scuola tipo di avviamento professionale per ciechi, poi direttore dell'Istituto Vittorio Emanuele II per ciechi di Firenze, attento studioso delle problematiche «psicotecniche»: *L'utilizzazione industriale dei minorati ciechi*, Enios, Roma 1930 (estr. da «Organizzazione scientifica del lavoro», 1930, n. 6); *Per l'educazione professionale: consigli agli insegnanti dei ciechi*, Unione italiana ciechi, Firenze 1939.

<sup>38</sup> In particolare, Giuseppe Vidoni dopo studi di natura psichiatrica (tra cui *Dati e considerazioni sul lavoro degli alienati*, in «Giornale di psichiatria clinica e tecnica manicomiale», 43, 1915, n. 1-2) si dedicò a indagini «psicotecniche» pubblicando tra gli altri: *Contributo allo studio delle attitudini nei giovani anormali* (con Gobbi, 1926); *Contributo allo studio dei caratteri bioantropologici di 50 "fanciulli anormali" specie in rapporto all'orientamento professionale* (1927). Del prof. Luigi Gatti, direttore del Centro di studi del lavoro dell'associazione sindacale dei lavoratori dell'industria, si ricorda uno studio del 1936 su *L'avviamento al lavoro dei minorati non ricoverabili*. Inoltre si vedano P. CHENI, *Il criterio medico psicotecnico nella valutazione della capacità al lavoro dei minorati*, Tip. Del Bianco, Udine 1939 (estr. da «Bollettino dell'Associazione medica triestina», 30, 1939, n. 3); A. Marzi, *L'orientamento professionale dei minorati e degli apprendisti al Centro di studi del lavoro di Torino*, Coop. tip. Azzoguidi, Bologna 1941 (estr. da «Rivista di psicologia», 36, 1940, n. 3-4); L. CIMATTI, *L'orientamento professionale dei minorati*, Tip. Senato,



te nel 1957 fu accolto nell'ordinamento l'obbligo, tanto per gli enti pubblici quanto per i privati, di assumere come centralisti i ciechi abilitati e iscritti in un apposito albo professionale<sup>39</sup>. Comunque su queste basi trovarono impiego solamente poche decine di non vedenti, mentre più numerose sarebbero state le assunzioni «spontanee» di ciechi destinati ad altre mansioni presso gli enti ospedalieri e previdenziali<sup>40</sup>. Unitamente ad altre disposizioni per favorire l'assunzione dei ciechi come centralinisti nella pubblica amministrazione, nel 1960 questo obbligo fu imposto a tutte le aziende private dotate di centralino e con oltre 100 dipendenti, ma limitatamente alle nuove assunzioni. Si puntava in tal modo a trovare un impiego a 800-1.000 persone<sup>41</sup>. La tutela nelle controversie di lavoro fu affidata all'Unione italiana ciechi<sup>42</sup>. Questo accentuò la sovrapposizione tra gli

Roma 1942 (estr. da «L'educazione dei minorati», 1, 1942, n. 3-4); M. SCIUTI, *Appunti sull'orientamento professionale dei minorati psichici*, s.l., s.n., 1947 (estr. da «L'ospedale psichiatrico», 1947).

<sup>39</sup> Tra i precedenti si ricorda una proposta di legge d'iniziativa Ceccherini e Simonini sul collocamento obbligatorio dei centralinisti ciechi presentata a fine 1954 (Camera, n. 1361) e sostituita dagli stessi con un'altra proposta (n. 1820). In sede di Commissione Lavoro essa fu assorbita nell'analoga proposta Infantino e Deleroix (n. 2405), da cui la legge 14 luglio 1957, n. 594. Nei primi tempi di applicazione della legge, grazie ai corsi promossi dalle scuole professionali per ciechi e dal Ministero del lavoro, su proposta dell'Uic «non meno di 450 ciechi hanno conseguito l'idoneità a svolgere le mansioni di centralinista telefonico e di essi una cinquantina trova già impiego con piena soddisfazione dei rispettivi datori di lavoro» (circolare ministeriale del 9 gennaio 1958, n. 4/7, in «Rassegna del lavoro», 4, 1958, p. 95).

<sup>40</sup> Assunzioni stimate in circa 150 nel periodo dal 1930 al 1959, secondo i presentatori della proposta di legge di cui alla nota seguente. In realtà già la legge 15 giugno 1950, n. 376 faceva obbligo di istituire un posto di massaggiatore negli ospedali con non meno di 500 letti, da conferire agli abilitati da una scuola autorizzata, con preferenza ai ciechi. Di fatto l'unica scuola abilitata era la Scuola nazionale di massaggio, annessa all'Istituto nazionale professionale per ciechi di Firenze.

<sup>41</sup> Sui gravi limiti della legge n. 594 del 1954 si veda la presentazione della proposta Dal Canton e altri (Camera, n. 874), discussa tra l'ottobre 1959 e giugno 1960 in Commissione Lavoro in sede legislativa, relatore on. Gitti. Ne derivò la legge 28 luglio 1960, n. 778 di modifica della precedente legge sul collocamento obbligatorio dei centralinisti ciechi. Ulteriori modifiche in materia furono introdotte con legge 5 marzo 1965, n. 155.

<sup>42</sup> L'Unione italiana ciechi nacque nel 1920 per iniziativa di varie istituzioni di ciechi di guerra e civili. Il d.lgs.c.p.s. 26 settembre 1947, n. 1407, che volle l'Uic sottratto alla disciplina delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza pur godendo di tutte le disposizioni vigenti in favore di dette istituzioni, demandò all'Unione la rappresentanza e la tutela esclusiva degli interessi materiali e morali della categoria. All'epoca l'Uic contava circa 20.000 soci effettivi e circa 500 soci aggregati, vale a dire rispettivamente maggiorenni e minorenni. Oltre ad aver promosso l'Ente nazionale di lavoro per i ciechi (*supra*, nota 36), nel campo del lavoro l'Uic curava l'avviamento al lavoro dei soci con l'organizzazione di corsi professionali, la fornitura di strumenti di lavoro e l'impianto di laboratori (Amministrazione per gli aiuti internazionali, *Organi ed enti di assistenza*, pp. 294-296).

organismi per ciechi cui lo Stato affidava compiti di tutela e di assistenza<sup>43</sup>. Tra 1961 e 1964 furono approvate altre disposizioni sulla formazione professionale e il collocamento lavorativo dei ciechi come massofisioterapisti presso i principali ospedali, case di cura e stabilimenti termali<sup>44</sup>, e come concessionari di edicole di giornali<sup>45</sup>.

### 3. *La situazione occupazionale dei disabili negli anni Cinquanta*

L'ingente apparato di norme particolari e speciali approvate tra la prima e la terza legislatura (1948-1963) è all'origine dell'assetto complessivamente incoerente della legislazione sul collocamento obbligatorio. La concessione di questo beneficio all'una o all'altra categoria di disabili scaturiva dal riconoscimento non dell'handicap e della disabilità in sé, ma del merito acquisito – a prezzo di un'invalità permanente – da una categoria di persone che avevano preso parte ad eventi e attività di particolare rilievo pubblico. In pratica, poi, la concessione dipendeva dal fatto che alcune categorie riuscirono prima di altre a darsi un'organizzazione e ad esercitare una pressione sui pubblici poteri, ottenendo risorse e norme variamente congegnate, ma solitamente tutte comprensive di aliquote di posti di lavoro<sup>46</sup>. La selva di provvedimenti particolari, spesso d'iniziativa parlamenta-

---

<sup>43</sup> Infatti due anni dopo dall'unificazione di una proposta di legge dell'on. Dal Canton (Camera, n. 1057, presentata già il 15 aprile 1959) con altre sei proposte scaturì la legge 10 febbraio 1962, n. 66 recante nuove disposizioni sull'Opera nazionale per i ciechi civili. Tra i compiti affidati a questo ente anche quello di «promuovere iniziative aventi per iscopo il collocamento al lavoro dei non vedenti. A tal fine [l'Opera] studia – in collaborazione con l'Unione italiana ciechi e con le altre istituzioni interessate – le effettive possibilità di inserimento dei ciechi nella vita produttiva del paese».

<sup>44</sup> Per la norma già esistente per l'inserimento dei ciechi con qualifica di massaggiatore cfr. la nota 40. Nel corso della terza legislatura il sen. Zoli presentò una proposta di legge per l'istituzione di una scuola nazionale professionale per massofisioterapisti ciechi, anch'essa presso l'Istituto nazionale dei ciechi di Firenze (Senato, n. 567), approvata con legge 5 luglio 1961, n. 570. Nel frattempo l'on. Dal Canton e altri deputati chiedevano il collocamento obbligatorio dei massaggiatori e massofisioterapisti ciechi (Camera, n. 1500). La legge 21 luglio 1961, n. 686 obbligava gli ospedali generali con non meno di 200 letti, gli altri ospedali e le case di cura specializzate ove si praticassero cure ortopediche nonché gli stabilimenti termali, pubblici e privati, ad assumere un massaggiatore o massofisioterapista cieco diplomato.

<sup>45</sup> Legge 9 marzo 1964, n. 121, dopo un'analogo proposta di legge dell'on. Vigorelli decadata alla fine della precedente legislatura. La legge prescriveva che ogni tre concessioni di nuove licenze per edicole una dovesse essere rilasciata a un cieco civile, tramite l'Uic e seguendo apposite graduatorie basate sull'accertamento dei requisiti.

<sup>46</sup> Questa logica incrementale «ha contribuito notevolmente ad avvalorare nell'opinione pubblica la convinzione che l'insieme delle persone handicappate doveva essere fatalmente

re, crebbe su se stessa per occupazione progressiva di spazi a scapito delle altre categorie deboli, in una guerra crescente tra enti e associazioni concorrenti per spartirsi le ingenti risorse pubbliche per l'assistenza e la previdenza e i pochi posti effettivi di lavoro<sup>47</sup>. Le stesse eccezioni di incostituzionalità di tutta o di parte della normativa sul collocamento obbligatorio degli invalidi di guerra e del lavoro, sollevate tra gli anni Cinquanta e Sessanta, possono rientrare in questa dialettica<sup>48</sup>. Grazie all'attivismo di

---

considerato un peso di cui lo Stato e la comunità sociale dovevano farsi carico. E di questa convinzione sono rimasti prigionieri anche settori vivi della società», come sarebbe dimostrato dal lungo ritardo delle organizzazioni sindacali e dall'insofferenza continua degli imprenditori: così nella relazione accompagnatoria del disegno di legge *Norme per il diritto al lavoro dei disabili* d'iniziativa del senatore M.G. Daniele Galdi e altri (Senato, n. 104) presentato il 9 maggio 1996, da cui la legge 12 marzo 1999, n. 68 che ha abrogato e sostituito la legge n. 482/1968.

<sup>47</sup> Un'indagine compiuta nel 1973 dall'Istituto per gli studi sui servizi sociali (Istiss) per conto del Ministero della sanità mostra come nel settore dell'assistenza, accanto alle Ipb e agli enti nazionali, s'erano moltiplicate le associazioni per invalidi che (per usare le parole di Vittorio Emiliani in *L'Italia mangiata*, pp. 79-83) partendo da una base volontaristica avevano assunto «forma, struttura, spessore clientelare di veri e propri enti burocratici». Quelle che avevano raggiunto una certa notorietà e diffusione a livello nazionale erano 11 nel settore degli invalidi di guerra e assimilati, 18 per gli invalidi civili, 4 per quelli del lavoro, 5 per ciechi e sordomuti, 4 per tutte le forme di invalidità. Tre di esse erano state riconosciute come enti di diritto pubblico (Anmic, Anmil, Associazione nazionale vittime civili di guerra), ma la rappresentanza giuridica della categoria spettava anche a tre enti morali (l'Unione nazionale mutilati per servizio, l'Ente nazionale sordomuti e l'Unione italiana ciechi, mentre era stata soppressa l'Opera nazionale ciechi civili, confluita nell'ultima sigla citata). Un terzo di tali organismi gestiva direttamente alcuni servizi sociali (assistenza sanitaria-riabilitativa, addestramento al lavoro, assistenza educativa e in minor misura laboratori protetti: si trattava dell'Anmil, dell'Ens, dell'Uic, dell'Aias, dell'Anffas e dell'Unione italiana per la lotta contro la distrofia muscolare (Uildm) (A. FLOREA - M. CORSINI - R. BRICHETTI, *L'associazionismo tra gli invalidi in Italia*, «La rivista di servizio sociale», 14, 1974, n. 4, pp. 78-87).

<sup>48</sup> La Corte costituzionale dichiarò infondate tali questioni con sentenze n. 38 del 1960 sul collocamento obbligatorio degli invalidi del lavoro (relatore Cosatti) e n. 55 del 1961 sugli invalidi di guerra (relatore Ambrosini). Nella prima (già ricordata sopra, nota 27) tra l'altro la Corte ritenne insussistente la violazione del principio di eguaglianza, perchè il principio enunciato nel primo comma dell'art. 3 della Costituzione «non deve essere inteso ed applicato in senso meccanicamente livellatore. Dall'esame, invero, dei vari provvedimenti legislativi concernenti la materia del collocamento obbligatorio può rilevarsi che il legislatore nei riguardi delle categorie di volta in volta prese in considerazione, come invalidi di guerra, invalidi per servizio, lavoratori dimessi da luoghi di cura per guarigione da affezioni tubercolari, centralinisti telefonici ciechi, ha attuato l'avviamento al lavoro in direzioni diverse (e con oneri percentuali di assunzione obbligatorie talora diversi) data appunto la diversità di esigenze e di situazioni» (massima n. 1069). In ordine alla libertà dell'iniziativa economica privata e al diritto di proprietà, nella stessa sentenza la Corte ritenne che le norme stabilite nel 1947 non erano in contrasto con gli artt. 41 e 42 della Costituzione «in quanto l'assunzione ha luogo in base a condizioni e criteri prestabiliti e non discrezionali, attraverso deter-

diversi parlamentari come i senatori Palermo e Angelilli e i deputati Villa e Leone, oltre a ottenere dallo Stato notevoli sovvenzioni ordinarie e straordinarie alcune associazioni nazionali per invalidi furono trasformate in enti pubblici «a base associativa», con una funzione di rappresentanza generale e di tutela degli interessi morali e materiali della rispettiva categoria<sup>49</sup>, con compiti di assistenza e in alcuni casi con la gestione del collocamento. Negli anni Sessanta il livello d'incoerenza di queste norme e del sistema di enti che vi era preposto – sotto la vigilanza di branche diverse dell'amministrazione statale – crebbe ancora, a dispetto del cronico deficit finanziario degli enti nazionali e nonostante le denunce della Corte dei conti nelle sue relazioni al Parlamento. Gli enti si ridussero prevalentemente a dispensatori diretti o indiretti di pensioni e di altre provvidenze economiche. Ma soprattutto il collocamento dei portatori di handicap, gestito in tutto o in parte dagli enti per invalidi, rimase un settore a parte rispetto alle politiche del lavoro, tanto da essere ignorato persino nelle pubblicazioni ufficiali del Ministero del lavoro. Le norme, sempre più intricate<sup>50</sup>, produssero sperequazioni economiche, assistenziali e di opportunità lavorativa tra persone affette da minorazioni simili, favorendo anzitutto gli invalidi e i mutilati di guerra e le categorie a questi equiparate. Nella pleora delle proposte parlamentari presentate in tale materia, solo parzialmente approvate dalle Camere, s'incontrano agevolazioni sempre più puntuali per l'inserimento di tali categorie e dei loro familiari nel personale della scuola, dei ministeri, degli enti locali, della sanità (ospedali e

---

minati accertamenti, e non viene alterata la valutazione dei datori di lavoro in ordine al dimensionamento delle imprese, essendo stabilito soltanto l'onere della percentuale di assunzione» (massima n. 1068). Analoghe le motivazioni della seconda sentenza rispetto alle norme del 1950 sugli invalidi di guerra (massime n. 1339 e 1340). Precedentemente la Corte era intervenuta in materia di assunzione obbligatoria di centralinisti ciechi con la sentenza n. 51 del 1957. Cfr. G. BRANCA, *L'avviamento al lavoro degli invalidi e dei minorati nei principi costituzionali*, «I problemi della sicurezza sociale», 18, 1963, pp. 537-551.

<sup>49</sup> Tanto che tra le entrate di questi organismi di diritto pubblico, ma precedentemente anche di enti morali come l'Associazione nazionale mutilati ed invalidi di guerra e l'Unione nazionale mutilati per servizio, oltre ai finanziamenti statali era prescritto anche un contributo obbligatorio dovuto dagli stessi invalidi, oppure a carico delle pensioni privilegiate in genere. Il riconoscimento di una funzione tutelare dava agli enti la facoltà di impugnare in via amministrativa e in via giurisdizionale i provvedimenti di assunzione degli organismi pubblici o posti sotto la vigilanza pubblica, come ricordavano i ministri del lavoro in risposta alle ricorrenti interrogazioni parlamentari che negli anni Cinquanta e Sessanta, dando voce alle proteste degli enti e delle associazioni, lamentavano l'inosservanza degli obblighi di assunzione.

<sup>50</sup> Pur tenendo presente che questo processo è caratteristico della formazione dei diritti nuovi e speciali, le critiche alla disorganicità e lacunosità delle varie leggi sulle assunzioni obbligatorie furono numerose anche in campo giuridico: alcuni richiami in PERA, *Assunzioni obbligatorie*, pp. 62-63.

farmacie), nelle forze armate, nelle imprese pubbliche e negli enti di previdenza anche mediante la creazione di ruoli speciali e aggiunti.

Ciononostante la lunga serie di interpellanze e di interrogazioni parlamentari dà conto delle larghe inadempienze della pubblica amministrazione e dell'alto livello di evasione degli obblighi di assunzione da parte delle imprese private. L'inefficacia delle politiche che miravano all'inserimento lavorativo dei disabili era da attribuire anzitutto ad alcune caratteristiche che il sistema di collocamento speciale aveva in comune con l'intero intervento pubblico nella mediazione tra domanda e offerta di lavoro. Nel dopoguerra il collocamento ordinario fu ristrutturato secondo lo schema del monopolio pubblico. Nel 1948 il servizio fu sottratto alle organizzazioni sindacali e affidato interamente agli uffici provinciali del lavoro e della massima occupazione, puntando al controllo amministrativo del mercato del lavoro<sup>51</sup>. La «legge Fanfani» dell'anno seguente confermava la gestione esclusivamente pubblica del servizio, sia pure sotto il controllo di commissioni miste, sanciva l'obbligatorietà di questo canale per l'assunzione di manodopera e stabiliva che la richiesta numerica (distinta per categoria e qualifica professionale) era la modalità ordinaria di reclutamento della forza lavoro<sup>52</sup>. Quel sistema – oggi definito «rigidamente offensivo», ma pensando alle esigenze di un mercato del lavoro evoluto e, d'altro canto, ignorando le molteplici iniziative intraprese dall'amministrazione centrale del lavoro per qualificare e orientare professionalmente i lavoratori e anche per regolare il collocamento di singole categorie – riguardo ai disabili era certamente privo di qualsiasi flessibilità, salvo con-

---

<sup>51</sup> D. l. 15 aprile 1948, n. 381.

<sup>52</sup> Legge 29 aprile 1949, n. 264. La richiesta nominativa era ammessa in ogni caso per le imprese con meno di cinque dipendenti, mentre per le altre imprese era consentito un numero massimo di nove assunzioni nominative e comunque per i lavoratori di concetto, per quelli aventi particolari specializzazioni o per i lavoratori destinati a particolari mansioni di fiducia. Salvo questi casi, la graduatoria delle precedenze di avviamento al lavoro da parte degli uffici avveniva secondo l'ordine di iscrizione alle liste, tenendo anche conto del carico familiare, dell'anzianità dell'iscrizione, della situazione economica e patrimoniale del nucleo familiare e «degli altri elementi concorrenti nella valutazione dello stato di bisogno del lavoratore, anche con riguardo allo stato sanitario del nucleo familiare» (art. 15). Numerose le valutazioni negative di un ordinamento giudicato accentrato, burocratico e garantista sulla carta, ma inefficace e produttore di sperequazioni nei fatti, tanto che le imprese preferivano ricorrere a «meccanismi microsociale» nella selezione dei lavoratori. Cfr. E. SINISCALCO, *Il sistema italiano di collocamento. La legge 29 aprile 1949, n. 264 e i provvedimenti in materia di mobilità*, in C. MARAZIA (a cura di), *Istituzioni e politiche del lavoro nella Comunità europea*, Franco Angeli, Milano 1981, pp. 163-190; E. REYNERI, *Sociologia del mercato del lavoro*, Il Mulino, Bologna 1996, pp. 347-354 e pp. 402-403; E. GUALMINI, *La politica del lavoro*, Il Mulino, Bologna 1998, pp. 103-105. Nessuno di questi studi però considera le questioni connesse specificamente al lavoro dei disabili e l'ordinamento della relativa disciplina speciale.

cedere loro la possibilità di scegliere, nella ricerca dell'impiego, se avvalersi o meno delle eventuali norme speciali per gli invalidi<sup>53</sup>. Tale disciplina generale del collocamento rimase largamente inapplicata per circa un ventennio, per poi vedere ulteriormente restringersi le ipotesi di assunzione diretta e di richiesta nominativa della manodopera<sup>54</sup>. Sempre tra gli elementi generali che condizionarono l'esito del collocamento v'era anche la facile licenziabilità dei dipendenti, almeno fino all'introduzione della «giusta causa» e del «giustificato motivo» alla metà degli anni Sessanta<sup>55</sup>.

Inoltre l'insufficiente applicazione delle norme speciali sul collocamento nel settore privato erano dovute alla mancanza di sanzioni penali a carico degli inadempienti, insieme a una dimensione minima delle imprese talora troppo alta, specialmente per il Centro-Sud<sup>56</sup>. E soprattutto, la legislazione speciale faceva ricorso a misure esclusivamente impositive, applicate sulla base di elenchi che non prevedevano alcun accertamento

<sup>53</sup> In base alla legge n. 264/1949 restavano in vigore le disposizioni speciali che regolavano l'assunzione e il collocamento di particolari categorie di lavoratori. In mancanza di norme speciali, i disabili che volessero fruire del collocamento ordinario rientravano nella generale ripartizione dei disoccupati in cinque categorie, secondo l'età e la condizione sociale: infatti la legge precisava il diritto degli invalidi (mutilati e invalidi di guerra, del lavoro ed ex tubercolotici) di iscriversi anch'essi alle liste ordinarie dei disoccupati, «qualificati per professione o per mestiere adatti alle loro condizioni fisiche dalle apposite commissioni previste dalle leggi speciali» (art. 9).

<sup>54</sup> Ai sensi dello «statuto dei lavoratori» (legge n. 300/1970) le richieste nominative sono state ammesse «esclusivamente per i componenti del nucleo familiare del datore di lavoro, per i lavoratori di concetto e per gli appartenenti a ristrette categorie di lavoratori altamente specializzati».

<sup>55</sup> Ma nel «giustificato motivo» introdotto nel 1966 rientrano i licenziamenti per riduzione del personale, dovuti cioè a «ragioni inerenti all'attività produttiva, all'organizzazione del lavoro e al regolare funzionamento di essa», come recita la legge 15 luglio 1966, n. 604 sui licenziamenti individuali, che pure segnava una vittoria sindacale in quanto recepiva in maniera pressoché immutata l'accordo sindacale in materia stipulato nell'aprile del 1965. In caso di licenziamento ingiustificato il datore di lavoro era tenuto a riassumere il lavoratore oppure, «in mancanza, a risarcire il danno». Inoltre dall'applicazione di questa normativa erano esentate le imprese fino a 35 dipendenti.

<sup>56</sup> Ad esempio questi fattori erano all'origine dell'utilità molto relativa della normativa sul collocamento dei sordomuti. Di qui le iniziative per abbassare a 50 dipendenti il limite minimo per le aziende private, introdurre sanzioni per gli inadempienti ed estendere l'ambito d'applicazione dell'obbligo di assunzione a tutti gli enti locali, come nella proposta di legge dell'on. Russo Spena, presentata il 13 dicembre 1962 (Camera, n. 4363) e ripresentata l'anno successivo agli inizi della quarta legislatura (Camera, n. 428), ma presa in considerazione solamente nel 1968, allorché il suo esame confluit in quello degli altri progetti di legge sul collocamento degli invalidi civili in genere. Nella stessa legislatura la necessità di introdurre sanzioni penali per i contravventori della disciplina sui sordomuti fu alla base anche del disegno di legge presentato dal ministro del lavoro Delle Fave il 5 maggio 1965 (Camera, n. 2321, Senato, n. 2877).

attitudinale, prive di ogni incentivo, consulenza o assistenza tecnico-organizzativa alle imprese. Si capisce perché le aziende, ancor prima dell'opinione pubblica, finissero per convincersi che il «minorato fisico» fosse un soggetto necessariamente inabile al lavoro, nonostante che gli studi e le esperienze internazionali «sull'adattabilità al lavoro dei minorati» e in particolare degli infortunati sul lavoro giustificassero «un radicale mutamento dell'opinione qualificata nei riguardi dei vantaggi del loro reinserimento nell'attività produttiva» persino nelle attività «a tipo industriale», anziché solamente in quelle «a tipo artigianale» cui si dedicavano le iniziative di rieducazione fisica, considerando anche il progresso tecnico in atto<sup>57</sup>.

Resta però il fatto che le disposizioni volte a favorire il lavoro degli invalidi di guerra furono applicate stentatamente sia nel settore privato<sup>58</sup> sia in quello pubblico, malgrado che nel 1957 fosse consentito alla pubblica amministrazione l'aumento del personale in servizio, in deroga alle norme vigenti<sup>59</sup>, e nonostante le reiterate sollecitazioni parlamentari e ministeriali all'osservanza di tali obblighi<sup>60</sup>. Come rimedio alla disoccupa-

<sup>57</sup> Cfr. S. BOCCARDI - L. CONTI, *Variazioni della possibilità di reinserimento degli infortunati nella vita produttiva in rapporto con il progresso tecnico*, in Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale, *Il progresso tecnologico e la società italiana. Aspetti medico-biopsicologici*, Vita e pensiero, Milano 1960, pp. 126-127.

<sup>58</sup> Ai primi del 1957 il ministro del lavoro Vigorelli dichiarava di aver seguito nei primi tempi di applicazione «criteri di adeguata comprensione delle diverse situazioni aziendali nella valutazione delle istanze intese, a norma dell'art. 15, ad ottenere un parziale esonero dall'obbligo di occupare l'intera percentuale di invalidi», in quanto la legge n. 375/1950 aveva notevolmente inasprito gli oneri a loro carico. Ma a distanza di sei anni dalla sua entrata in vigore, a tutela della categoria dei minorati egli riteneva necessario adottare criteri «rigorosamente restrittivi» per il riconoscimento delle «speciali condizioni aziendali» che giustificavano l'esonero (circolare ministeriale 7 marzo 1957, n. 18).

<sup>59</sup> Su iniziativa del sen. Palermo, approvata con legge 8 luglio 1957, n. 578, il provvedimento stabiliva che nei soli confronti dei mutilati e invalidi di guerra non operasse il divieto introdotto nel 1952 di nuove assunzioni di personale salariato non di ruolo da parte dello Stato, sinché non fosse stata raggiunta la percentuale di posti riservati stabilita dalla legge 21 agosto 1921, n. 1312.

<sup>60</sup> Sull'inosservanza di tali disposizioni nel settore pubblico si veda ad esempio l'interrogazione n. 31937 dell'on. Villa del 6 febbraio 1958 (che fa seguito ad altre interpellanze analoghe) per la quale «mentre nel settore delle aziende private la legge [n. 375/1950] è generalmente rispettata, le predette pubbliche amministrazioni evitano non solo di assumere invalidi, ma talvolta da anni persistono anche nella inosservanza» dell'obbligo di denuncia semestrale all'Onig del proprio personale dipendente («Rassegna del lavoro», 4, 1958, p. 570). Nella successiva legislatura, a un'interrogazione dell'on. Pellegrino (n. 3975) il ministro del lavoro rispondeva ricordando che la legge n. 375/1950 stabiliva un limite d'età di soli 45 anni, ma soprattutto che numerosi invalidi aspiranti al collocamento presso pubbliche amministrazioni erano sprovvisti dei titoli di studio necessari per accedere alle diverse carriere. Una statistica condotta dall'Onig su quasi 45 mila invalidi militari e civili con meno di 45 anni avrebbe dato i seguenti risultati: senza titolo scolastico 36%, licenza elementare

zione rimaneva il fatto che sin dal 1950 la legislazione pensionistica prevede un «assegno di incollocamento», spettante agli invalidi di guerra che si iscrivevano a determinate classi delle liste ordinarie di disoccupazione<sup>61</sup>.

Malgrado le più precoci disposizioni sul collocamento degli invalidi di guerra, del lavoro e per servizio, dei ciechi e dei sordomuti, purtroppo il numero degli iscritti ai ruoli speciali nel dopoguerra e il numero dei collocati non figurano né tra le pubblicazioni dell'Istat sulle forze di lavoro, né in quelle del Ministero del lavoro e della previdenza sociale e neppure nella serie di Confindustria che rielabora le stesse statistiche<sup>62</sup>. Da queste fonti si riescono a conoscere solamente gli iscritti alle liste ordinarie<sup>63</sup>. Ci si aspetterebbe almeno di conoscere i risultati dell'attività degli organi preposti alla vigilanza, ma purtroppo le relazioni pubblicate sull'attività ispettiva del lavoro documentano le violazioni accertate senza differenziare tra collocamento ordinario e forme di collocamento speciale<sup>64</sup>. In mancanza di

---

58%, diploma di scuola media inferiore 5%, diploma di scuola media superiore 1% («Rassegna del lavoro», 5, 1959, pp. 555-556, risposta del ministro in data 14 marzo 1959). Seguì una circolare rivolta a tutte le pubbliche amministrazioni e agli enti pubblici con cui il ministro del lavoro Zaccagnini sollecitava il rispetto degli impegni cui essi erano tenuti riguardo agli invalidi di guerra e per servizio (circolare n. 48 dell'11 luglio 1959, ibi, p. 1457).

<sup>61</sup> L'«assegno di incollocamento» per gli invalidi di guerra privi di lavoro per circostanze ad essi non imputabili fu istituito dalla legge 10 agosto 1950, n. 648, art. 44. All'istruttoria sulla domanda partecipavano le sedi dell'Onig, che non mancava di evidenziare la funzione moralizzatrice del proprio intervento rispetto ai possibili «stati di fatto irregolari, non ultimo la convenienza a non accettare un lavoro alle dipendenze di terzi». All'epoca la somma complessiva corrisposta dall'erario era di circa 7 miliardi di lire (Opera nazionale per gli invalidi di guerra, *Quarant'anni*, pp. 71-72). Invece agli invalidi per servizio e ai loro congiunti riconosciuti idonei ad essere assunti ma disoccupati questo assegno fu concesso solamente quindici anni dopo, sulla scorta di un disegno di legge del ministro Taviani (legge 23 aprile 1965, n. 488).

<sup>62</sup> «Annuario di statistiche del lavoro», a cura dell'Istat (1959), poi «Annuario di statistiche del lavoro e dell'emigrazione» (1960-1970), indi «Annuario di statistiche del lavoro» (1971-1984); «Rilevazioni statistiche sulla occupazione operaia e la disoccupazione in Italia», a cura del Ministero del lavoro e della previdenza sociale (1949-1950), poi «Statistiche del lavoro» (1951-1975); «Rassegna di statistiche del lavoro», a cura di Confindustria (1948-1993).

<sup>63</sup> La legge 29 aprile 1949, n. 264 relativa alla disciplina del collocamento suddivise gli iscritti alle liste di collocamento in cinque classi, ulteriormente articolate al loro interno secondo la professione. Anche quando la legge n. 1539/1962, come si vedrà più avanti, stabilì la formazione presso ogni ufficio provinciale del lavoro di un ruolo dei mutilati e invalidi civili aspiranti al collocamento, nelle pubblicazioni statistiche citate non se ne ha traccia alcuna. Piuttosto dagli anni Settanta figura il numero di giovani disoccupati iscritti alle corrispondenti liste speciali.

<sup>64</sup> Solo nelle prime relazioni annuali del Servizio di ispezione del lavoro s'incontrano alcuni cenni, che malgrado la portata limitata della normativa vigente lasciano trasparire i problemi attuativi della stessa. Così «gli uffici dell'ispezione hanno riferito che generalmente



altre fonti, per il momento si può solo stimare che nei primi anni Cinquanta, quando del collocamento obbligatorio fruivano gli invalidi di guerra, del lavoro, per servizio e i loro congiunti, il numero di persone avviate al lavoro non fu affatto modesto. Riguardo ai mutilati e invalidi di guerra (militari e civili) non sono stati reperiti dati confrontabili con quelli del periodo precedente, ma nella prima metà degli anni Cinquanta l'ordine di grandezza sarebbe di 18-22.000 avviamenti l'anno, in gran parte presso imprese private<sup>65</sup>. Invece riguardo agli invalidi del lavoro e per servizio si tratterebbe di 5-6.000 persone l'anno. Sono cifre ancora insoddisfacenti non tanto rispetto al numero di lavoratori che beneficiavano di istituti differenti ma analoghi in termini di costrittività, qual era l'imponibile di manodopera in agricoltura<sup>66</sup>, quanto rispetto alla frazione di mutilati e invalidi disponibili a lavorare se risultasse confermato che, nel caso dei mutilati e invalidi di guerra, tra 1952 e 1956 le domande di collocamento insoddisfate (cioè il numero di aspiranti al lavoro ma disoccupati) passarono da 50.000 a 90.000 circa<sup>67</sup>.

Nella seconda metà degli anni Cinquanta fu finalmente possibile avere una panoramica della situazione dell'occupazione e della disoccupazione

---

[il collocamento obbligatorio] ha perduto di attualità, in quanto nella maggior parte delle province, a seguito delle assunzioni avvenute negli ultimi anni, la disoccupazione delle categorie interessate non presenta più carattere di gravità. Un problema che però permane tuttora è quello della qualificazione degli invalidi, sia di guerra che del lavoro, molti dei quali vengono avviati presso aziende che non hanno possibilità di utilizzare la sia pur ridotta capacità lavorativa di essi, e che pertanto, nonostante gli interventi contravvenzionali, oppongono sempre resistenze» (*La ispezione del lavoro in Italia nel 1953*, «Rassegna del lavoro», 1, 1955, p. 273). E l'anno successivo: «il collocamento obbligatorio delle categorie speciali non ha dato luogo, in genere, a difficoltà od inconvenienti di particolare rilievo: resistenze da parte delle aziende si sono peraltro ancora riscontrate per l'assunzione di invalidi del lavoro» (*La ispezione del lavoro in Italia nel 1954*, «Rassegna del lavoro», 2, 1956, p. 778).

<sup>65</sup> In mancanza di statistiche, questa cifra approssimativa si desume dalla sola rappresentazione grafica del numero di domande e di collocamenti effettuati tra 1952 e 1956 pubblicata in Opera nazionale per gli invalidi di guerra, *Quarant'anni*, p. 66.

<sup>66</sup> Tra 1953 e 1955 il numero di lavoratori agricoli avviati ai sensi della normativa sull'imponibile di manodopera variò attorno alle 200.000-250.000 persone ogni anno. Invece gli avviamenti in base alle leggi sul collocamento obbligatorio di categorie protette, esclusi gli invalidi di guerra e assimilati, furono:

anno	1953	1954	1955
mutilati e invalidi del lavoro	4.275	4.585	4.626
mutilati e invalidi per servizio	997	1.078	1.670
lavoratori dimessi da luoghi di cura per tubercolosi	39	54	253

(N. RONCHI, *Gli uffici del lavoro e della massima occupazione*, «Rassegna del lavoro», 3, 1957, pp. 622-623). I due istituti dell'imponibile di manodopera e del collocamento obbligatorio venivano talvolta accomunati sotto l'unica nozione di «imponibile».

<sup>67</sup> V. nota 65.

dei disabili. Due indagini speciali dell'Istat, rispettivamente del novembre 1957<sup>68</sup> e del luglio 1959<sup>69</sup>, presero in considerazione ogni forma di invalidità permanente, totale e parziale, a prescindere dal suo riconoscimento o meno da parte dell'ordinamento vigente, e analizzarono anche la condizione professionale. Limitandoci alla seconda indagine, la popolazione con disabilità risultò composta da 580.000 individui (11,6 ogni mille abitanti) appartenenti a 507.000 famiglie<sup>70</sup>. Essi non erano totalmente esclusi dal mondo del lavoro, ma apparivano evidenti le notevolissime difficoltà di inserimento, appena attenuate per quelle categorie che presentavano handicap compatibili con le professioni più diffuse o che fruivano di qualche garanzia occupazionale per legge. Malgrado che il 62% degli invalidi fosse in età lavorativa, quelli appartenenti alle forze di lavoro (attivi) erano appena il 10% (59.000 individui). Quelli già occupati costituivano solamente il 2,7% del complesso degli occupati nel Paese, mentre i disabili disoccupati e in cerca di prima occupazione salivano al 6,1% della popolazione nella stessa condizione. Specularmente il grande numero di disabili inattivi, non appartenenti alle forze di lavoro in quanto si qualificavano come casalinghe, studenti, pensionati o altro, assommava a quasi il 18% della popolazione nella stessa condizione. La varia natura dell'handicap, le leggi vigenti, l'esistenza o meno di servizi di orientamento e di riabilitazione professionale sostenevano l'inserimento lavorativo di alcune categorie più di altre. Il quoziente di attività (comprensivo degli occupati,

---

<sup>68</sup> Istat, *Indagine campionaria sulla morbosità della popolazione italiana*, a cura di M. DE VERGOTTINI, Roma 1959 (Note e relazioni, 7). In tale indagine il numero di invalidi permanenti (con invalidità totale o parziale, di tipo fisico, sensoriale o mentale, compresi gli invalidi di guerra, di lavoro e per servizio) fu calcolato in 620.000 soggetti, pari a 12,6 ogni mille abitanti. Sia questa indagine del 1957 che quella successiva coinvolsero lo stesso campione (composto da circa 74.000 famiglie) della contemporanea rilevazione delle forze di lavoro.

<sup>69</sup> Istat, *Indagine speciale su alcuni aspetti delle condizioni igieniche e sanitarie della popolazione*, a cura di L. PINTO, Roma 1960 (Note e relazioni, 10). Oggetto dell'indagine furono le diverse forme di invalidità, così classificate: a) le forme permanenti di invalidità totale o parziale di uno o più arti, in seguito a malformazioni congenite, amputazioni, paralisi, rigidità articolari, atrofia muscolare o altre analoghe cause; b) le forme di invalidità per mancanza totale della funzionalità degli organi della vista, dell'udito e della parola; c) le forme di invalidità totale causate da malattie mentali congenite, quali deficienza mentale, idiozia, cretinismo e simili. Erano esclusi i membri permanenti di convivenze quali ospizi, orfanotrofi e ricoveri di mendicizia.

<sup>70</sup> Il quoziente d'invalidità generale non presentava variazioni degne di nota tra le diverse regioni statistiche: «si registra una diffusione territoriale quasi uniforme del fenomeno, ad eccezione dell'Emilia Romagna, Marche e della Sardegna, in cui esso risulta più accentuato. Ciò è valido in genere anche per le singole forme di invalidità, a proposito delle quali tuttavia è da sottolineare l'andamento pressoché crescente della cecità e della sordità man mano che si passa dalle regioni dell'Italia settentrionale e centrale a quelle dell'Italia meridionale» (*ibi*, pp. 25-26).

dei disoccupati e delle persone in cerca di prima occupazione) era del 16,5% per i sordomuti, del 12,6% per gli invalidi negli arti (la categoria allora più numerosa) e del 10,4% per gli invalidi «senza altra indicazione»; ma si riduceva al 4,3% per gli affetti da malattie mentali e del sistema nervoso e al 3,5% per i non vedenti. Un'altra espressione della larga estraneità degli invalidi dal ciclo di alta occupazione generale quale si stava svolgendo in quegli anni è il bassissimo tasso di occupazione degli invalidi di genere femminile<sup>71</sup>. Mentre il numero molto modesto di disabili disoccupati o in cerca di prima occupazione è un segnale del basso livello delle aspettative di trovare un impiego. Solamente tra i non vedenti l'indagine registrava una persona disoccupata o in cerca di prima occupazione ogni 2-3 persone già occupate: si trattava di una categoria numericamente più ristretta delle altre, che come s'è visto era la più emarginata dal lavoro e che solo in quegli anni iniziava a beneficiare di norme specifiche per agevolare l'integrazione nel mondo del lavoro.

Venendo ai disabili occupati e alla loro collocazione professionale, i quozienti più alti di invalidità si registravano tra le professioni sedentarie quali «le professioni amministrative, corrispondenti in pratica alle categorie impiegate, e le professioni particolari del commercio e dei servizi, con prevalenza degli esercenti di negozi in genere e dei commessi di vendita, nonché dei portieri e di altre figure di lavoratori dei servizi di vigilanza e di custodia. Per le professioni particolari delle lavorazioni industriali e artigiane, l'elevatezza del quoziente di invalidità riguarda soprattutto la vasta categoria dei sarti, dei calzolai e delle altre figure dell'abbigliamento e dell'arredamento»<sup>72</sup>. Ma dall'indagine emergeva che la più significativa frazione di disabili era ancora occupata in agricoltura come «coltivatore agricolo generico», presumibilmente perlopiù in proprio.

Va aggiunto che l'emarginazione lavorativa dei portatori di handicap non era certo attribuibile all'esistenza di compensazioni e disincentivi di tipo assistenziale. Semmai in questo ambito emergono numerose carenze. Quasi il 48% degli invalidi non fruiva di alcuna assistenza specifica in relazione al proprio stato<sup>73</sup>, mentre il 14% era dovuto ricorrere all'assistenza pubblica e solamente il 38% aveva potuto far conto per le proprie cure su una copertura previdenziale o mutualistica. A sostegni di tipo assi-

<sup>71</sup> Pur rappresentando il 44% degli invalidi, le donne non raggiungevano l'11% degli invalidi occupati.

<sup>72</sup> *Ibi*, p. 35.

<sup>73</sup> Tale proporzione era del 61% per i disabili di 21-25 anni e tendeva a ridursi con l'avanzare dell'età. Per assistenza si intendeva qui il percepimento di qualche contributo parziale o totale alle spese di cura (visite mediche, medicinali, ecc.) da parte di un ente previdenziale e mutualistico, oppure da parte di un ente di assistenza comunale, provinciale e simili «a titolo di beneficenza», escluse le prestazioni di tipo pensionistico.

stenziale e in particolare all'assistenza pubblica ricorrevano soprattutto gli individui in condizione non professionale, poiché l'indisponibilità di un reddito da lavoro ne impediva l'autonomia economica e aumentava la dipendenza dagli interventi esterni, soprattutto di marca beneficenziale<sup>74</sup>.

In conclusione, la rapida indagine dell'Istat confermava che la condizione di disabilità non era affatto incompatibile con l'inserimento lavorativo, al punto che quasi il 10% degli invalidi occupati svolgeva professioni di livello dirigenziale, ma ne evidenzia il nesso molto problematico, tanto che la gran parte degli invalidi figurava tra la popolazione «non attiva», oltre a presentare una notevole dipendenza assistenziale. Ed è indubbio che questa prevalente inattività fosse il prodotto non solo dall'inidoneità fisica e psichica dei soggetti, ma anche di fattori organizzativi, istituzionali e culturali, come si incaricherà di precisare negli anni seguenti il dibattito sugli invalidi civili.

#### *4. Il tornante della terza legislatura: la legge n. 1539/1962 per gli invalidi civili*

Per tutti gli altri portatori di handicap l'ottenimento di un posto di lavoro rimaneva legato alla disponibilità delle imprese. Nei primi anni Cinquanta la sezione lombarda dell'Anmc, che aveva organizzato un apposito Servizio collocamento al lavoro, informava che una «lunga, paziente, tenace opera è stata svolta ai fini di ottenere l'assunzione da parte delle aziende dei nostri soci disoccupati. Numerose lettere di raccomandazione sono state rilasciate a coloro che ne hanno fatto richiesta ed in molti casi siamo intervenuti personalmente [tanto] per sollecitare e concludere le assunzioni, quanto per una migliore e più adeguata sistemazione lavorativa di coloro che erano già occupati. Malgrado le notevoli difficoltà di varia indole che si sono presentate, la Delegazione, moltiplicando le sue energie per sopperire all'assoluta mancanza di disposizioni legislative a favore della nostra categoria, è riuscita a sistemare al lavoro parecchi nostri mutilati civili, grazie anche alla benevola comprensione di numerosi datori privati di lavoro». Certo il problema non era di facile soluzione, a motivo della diffusa disoccupazione ma anche per la mancanza di quel «minimo di

---

<sup>74</sup> Infatti l'indagine documenta che a contributi e interventi di tipo assistenziale per le proprie cure aveva fatto ricorso il 38% degli invalidi appartenenti alle forze di lavoro, contro il 54% degli invalidi inattivi. Più precisamente s'era appoggiato a qualche forma di assistenza pubblica il 4% dei primi contro il 15% dei secondi (*ibi*, tav. 21). Anche se è evidente che per un'analisi più completa occorrerebbe considerare i redditi e le condizioni professionali del gruppo familiare, anziché quelli del solo disabile, una prospettiva che l'indagine in questione non consente di sviluppare.

‘imposizione’ legale che permetta di superare le inevitabili resistenze dei datori di lavoro, che non mancano di manifestarsi in ogni occasione, specie per il più logico ridotto rendimento degli invalidi in genere. Questo grave stato di disagio non può essere risolto che ottenendo la promulgazione di alcune provvidenze legislative per il collocamento obbligatorio dei mutilati ed invalidi civili<sup>75</sup>.

Ciononostante negli anni Cinquanta l’interesse verso l’handicap sembrò seguire soprattutto «l’idea della competenza medica nel settore; l’handicap viene equiparato ad una malattia»<sup>76</sup>, mentre non si riscontra ancora alcuna particolare attenzione della ricerca sociale verso l’integrazione professionale e occupazionale dei disabili<sup>77</sup>. La conoscenza medica di diverse

<sup>75</sup> «Associazione nazionale mutilati civili. Bollettino regionale d’informazione», 1, 1953, n. 1, pp. 9-13.

<sup>76</sup> La legislazione italiana sui disabili si è spesso caratterizzata in senso prevalentemente sanitario (C. LEPRI - E. MONTORBIO, *Lavoro e fasce deboli. Strategie e metodi per l’inserimento lavorativo di persone con difficoltà cliniche o sociali*, Franco Angeli, Milano 1993). Prescindendo dalle categorie «storiche» (disabili di guerra, di lavoro e per servizio), questo fatto è evidente per le poche categorie di disabili civili che poterono beneficiare di alcuni primi limitati interventi legislativi. Nel caso degli affetti da poliomielite e da paralisi spastiche infantili le leggi n. 932/1940 e n. 218/1954 finanziavano l’assistenza sanitaria ma solo a favore di soggetti poveri e «senza precisarne i limiti né l’obiettivo, all’infuori del recupero generico delle funzioni menomate dall’handicap. La formazione e l’orientamento professionale non erano prospettate in alcun modo come misure da attuare», pur avendo a che fare con minori (*I minorati e l’occupazione: studio statistico sulla situazione nei paesi membri delle Comunità europee*, a cura di G. MANGIN, Istituto statistico delle Comunità europee, Lussemburgo 1983, p. 140). Il caso degli ex tubercolotici presenta anch’esso una significativa sfasatura tra la concessione dell’assistenza sanitaria specifica, a carico dell’Inps sin dagli anni Trenta, e l’introduzione nel 1948 di norme intese a facilitarne l’impiego nelle maggiori case di cura sanatoriale, che dovevano anche organizzare corsi interni di riqualificazione professionale dei ricoverati in via di guarigione (*supra*, nota 32). Anche i minorati della vista, della parola e dell’udito beneficiarono in tempi diversi della tutela assistenziale specifica e di quella occupazionale. Per gli altri handicappati «civili», fisici e mentali, ancora esclusi da ogni riconoscimento giuridico esisteva solamente l’assistenza sanitaria generica, prestata dall’Inam e dagli altri enti mutualistici. Nel loro caso la sequenza s’invertì: il riconoscimento del diritto al collocamento obbligatorio (1962) precedette quello il diritto a un’assistenza sanitaria specifica, introdotto con legge n. 625 del 1966, cui si giunse dopo aver unificato numerose proposte di legge e con un iter parlamentare durato tre anni.

<sup>77</sup> È quanto si desume da alcune bibliografie e banche dati sociologiche, tra cui *Ricerche sociali in Italia, 1945-1965*, a cura di T. TENTORI, Amministrazione per le attività assistenziali italiane e internazionali, Roma 1966: nessuno tra i 292 studi ivi descritti s’interessò specificamente di disabili e tantomeno del loro inserimento lavorativo. Dai successivi aggiornamenti fino al 1971 (raccolti nei primi 5 volumi di *Ricerca e azione sociale in Italia*, Amministrazione per le attività assistenziali italiane e internazionali, Roma 1967-1973) che danno conto di altri 318 studi si ricavano solamente i seguenti lavori: G. MARUBBI, *Le prospettive di lavoro per le ragazze subnormali*, «Formazione e lavoro», 1966, n. 19, pp. 60-63; Scuola per assistenti sociali (Unsa) di Torino, *L’assistenza ai subnormali*, «Prospettive assistenziali», 1969, n. 5-6, pp. 113-119 (condotta a Torino nel 1967, l’indagine evidenzia

sindromi progredi notevolmente<sup>78</sup>, prefigurando obiettivi un tempo impensabili di medicina preventiva, curativa e riabilitativa. Presero piede molteplici iniziative di riabilitazione, intesa prevalentemente come recupero della funzione lesa dalla malattia, pur venendo evidenziata anche l'utilità di una terapia occupazionale<sup>79</sup>. Nella stessa prospettiva s'orientò anche una prima indagine sui mutilati e gli invalidi civili condotta nel 1955 dall'Istat per conto dell'Associazione nazionale mutilati civili<sup>80</sup>. Sulla scia dei suoi risultati e dietro la pressione delle prime associazioni di famiglie di disabili<sup>81</sup>, nella seconda metà del decennio nacquero numerose proposte legislative che intendevano affrontare i maggiori problemi degli «invalidi civili», prefigurando soluzioni diverse per quanto concerne l'ampiezza dell'assistenza sanitaria ed economica e le modalità di facilitazione dell'im-

---

come al di là delle problematiche assistenziali nessuno dei trentaquattro soggetti considerati al di sopra dei 16 anni lavorava o era riuscito a trovare un'attività lavorativa, anche per brevissimo tempo); S. VALSECHINI, *Studio sperimentale sugli "atteggiamenti di rifiuto" nei genitori verso i figli subnormali in istituto*, «Problemi minorili», 1970, n. 3, pp. 259-295 secondo cui i genitori dei ragazzi ospiti di un apposito reparto presso un istituto in Lombardia generalmente non mostravano alcuna coscienza del problema della dimissione dei figli e del loro inserimento socio-lavorativo; M.T. PALAZZOLO - F. RINALDELLI - G. BECCI, *Indagine sull'inserimento lavorativo degli anormali psichici nel comune di Arezzo*, «La rivista di servizio sociale», 10 (1970), n. 3, pp. 63-79.

<sup>78</sup> Ad esempio furono scoperte le aberrazioni cromosomiche legate a certi tipi di insufficienza mentale, quali il mongoloidismo. Più in generale, la trasmissione ereditaria non apparve più come la responsabile di ogni stato di ritardo mentale o di malattia psichica.

<sup>79</sup> Nella letteratura internazionale sulla riabilitazione la terapia occupazionale era ben presente: cfr. ad esempio H. DE BOER, *Medical rehabilitation of the disabled*, «International labour review», 54 (1946), pp. 29-36 e i numerosi articoli apparsi successivamente sullo stesso periodico in materia di riabilitazione nei singoli paesi.

<sup>80</sup> Nel 1955 l'Istat aveva condotto un'indagine campionaria sui «minorati civili», escludendo i mutilati e invalidi di guerra, di servizio e del lavoro e facendo riferimento alla sola invalidità fisica, che portò a stimare una popolazione di 921.000 invalidi e mutilati di cui quasi la metà in posizione di capifamiglia. Ben 658.000 soggetti erano «inabili totalmente», anzi in nove casi su dieci erano ritenuti senza alcuna possibilità di recupero della capacità lavorativa. Le rimanenti 238.000 persone erano «inabili parzialmente» e per l'84% si riteneva possibile recuperare una certa capacità lavorativa. In effetti questa indagine era diretta esclusivamente ad accertare le possibilità di riabilitazione fisica, in particolare dei soggetti menomati negli arti, e si disinteressava della loro effettiva situazione lavorativa. I risultati, organizzati in sei tavole, furono divulgati senza avvertenze metodologiche in «Associazione nazionale mutilati civili. Bollettino regionale d'informazione, organo della Delegazione regionale per la Lombardia», 3, 1955, n. 4, pp. 15-27 e ancora sul numero seguente, 4, 1956, n. 1, pp. 38-43). Non si è riusciti a individuare l'indagine in nessuna pubblicazione dell'Istat.

<sup>81</sup> Nel 1954 a Roma si costituì l'Associazione italiana assistenza spastici (Aias) per opera di alcuni genitori di bambini cerebrolesi, sull'onda di iniziative associative internazionali che mettevano in evidenza la carenza di strutture esistenti in Italia. Nel 1958, su iniziativa di un gruppo di famiglie animato da Maria Luisa Menegotto si costituì l'Associazione nazionale famiglie di fanciulli subnormali (Anffas).

piego. Una prima proposta relativa al problema del lavoro, oltre che dell'assistenza, degli invalidi civili fu presentata alla Camera nel 1957. Agli invalidi adulti con oltre il 50% di riduzione della loro capacità lavorativa, purché in condizioni di comprovato bisogno, sarebbero stati concessi un assegno mensile e l'assistenza sanitaria, ortopedica e protetica<sup>82</sup>. L'erogazione dell'assegno e l'assistenza sarebbero state affidate all'Associazione nazionale mutilati civili<sup>83</sup>. Per gli invalidi con almeno il 30% di capacità lavorativa era prevista l'istituzione di corsi specializzati di qualificazione professionale da parte del Ministero del lavoro. Per gli invalidi con almeno il 40% di residua capacità lavorativa era previsto l'obbligo di assunzione per le amministrazioni pubbliche, gli enti pubblici e le aziende statali, secondo le disposizioni del 1953 sull'assunzione obbligatoria degli invalidi per servizio. A loro volta le imprese private con oltre 50 dipendenti avrebbero dovuto assumere invalidi nella misura del 4% del nuovo personale. Gli aspiranti al collocamento obbligatorio avrebbero fatto domanda alla sezione locale dell'Anmc, che doveva compilare il ruolo dei mutilati ed invalidi civili collocabili e trasmetterlo al competente ufficio del lavoro.

Nel 1958, al termine della legislatura, la minoranza avanzò un'altra proposta, che muovendo dal presupposto di rendere «più organica e controllata l'assistenza» rispetto a quella prestata dagli enti comunali di assistenza, dal Ministero degli interni e da «varie e incontrollate organizzazioni caritative», sottraeva loro tale ambito d'intervento per affidarlo ad appositi comitati provinciali di assistenza ai minorati civili, aventi il compito di «assistere, istruire, avviare alla professione e collocare ad occupazione proficua i bimbi, i ragazzi e i giovani sino ai 21 anni di età mutilati o invalidi per cause indipendenti da eventi bellici o da lavoro». Concretamente il comitato provinciale avrebbe sostenuto la spesa per le cure, l'istruzione e l'avviamento professionale dell'invalido presso la propria famiglia oppure, se necessario, l'avrebbe inviato a proprie spese presso un istituto. Riguardo al lavoro degli invalidi e dei mutilati civili, d'età compresa tra 21

---

<sup>82</sup> Proposta di legge Infantino e Vilelli dell'11 dicembre 1957 (Camera, n. 3368) relativa alla concessione di un assegno a vita e l'assistenza ortopedico-sanitaria e protetica ai mutilati e agli invalidi civili e all'estensione ai medesimi delle norme in materia di assunzione obbligatoria. Sottraendo dal numero di invalidi civili assistiti ogni anno dagli Eca in quanto bisognosi (110.000-120.000 inabili al lavoro) il numero dei ciechi civili assistiti dall'Opera nazionale ciechi civili in base alla recente legge n. 632/1954 (50.000 persone), rimanevano circa 70.000 invalidi bisognosi da assistere. La spesa prevista si aggirava sui 10 miliardi annui. L'accertamento del grado di invalidità sarebbe spettato alle sedi provinciali dell'Inail. Decaduta la proposta per fine legislatura, una proposta sostanzialmente analoga fu presentata l'anno seguente dall'on. Michellini (Camera, n. 186), restando poi assorbita nel progetto di legge n. 200 di cui si dirà più avanti.

<sup>83</sup> L'Anmc s'era costituita nel 1949. Ai primi anni Cinquanta contava 11 delegazioni regionali e circa 2.300 mutilati iscritti, tra minori e adulti.

a 60 anni (65 per gli uomini), la proposta attribuiva genericamente al comitato il compito di collocarli. Se aventi una riduzione del 35% e più della capacità lavorativa, gli invalidi senza lavoro avrebbero percepito dal comitato stesso un assegno di disoccupazione e avrebbero goduto di assistenza ospedaliera, medica e farmaceutica. Gli invalidi non collocabili per ragioni d'età o perché «non in condizioni di essere assunti a proficuo lavoro» avrebbero percepito un assegno mensile, ma solo se rientravano in determinati limiti di reddito<sup>84</sup>.

Al principio della terza legislatura alcuni esponenti della maggioranza presentarono con larghissimo corredo di firme una nuova proposta sull'assistenza economica e sanitaria e sul collocamento degli invalidi civili, che prevedeva agevolazioni nei concorsi e una quota obbligatoria del 3% del personale operaio delle amministrazioni statali da riservare agli invalidi civili. Quanto agli altri enti pubblici non statali, agli enti locali e alle imprese private, «già oggi gravate da forti aliquote di invalidi», i proponenti ritenevano invece «più opportuno trovare un incentivo per cui del presunto minor rendimento degli invalidi i datori di lavoro o le amministrazioni pubbliche si sentono compensate da uno sgravio degli oneri previdenziali». Soprattutto si disponeva che in tali settori non statali le quote obbligatorie rimanessero quelle già previste a favore degli invalidi civili di guerra, da destinare agli invalidi civili quando «eventualmente rimanessero scoperte». Questa cautela nell'imporre obblighi a imprese private ed enti non statali spariva invece sul punto dell'affidamento all'ufficiale sanitario, coadiuvato dal medico condotto e dagli enti assistenziali pubblici operanti in ciascun comune, del compito «di reperire i mutilati ed invalidi civili presenti nel territorio del comune e di avviarli all'Ufficio sanitario provinciale». Persino gli insegnanti e i medici scolastici sarebbero stati tenuti a segnalare all'ufficiale sanitario i casi dei mutilati ed invalidi a loro conoscenza<sup>85</sup>.

---

<sup>84</sup> Proposta di legge d'iniziativa Tarozzi ed altri, presentata il 28 gennaio 1958 (Camera n. 3467). Ripresentata nella successiva legislatura per iniziativa dell'on. Bottonelli (Camera, n. 1120), rimase in Commissione Sanità che si orientò verso soluzioni differenti.

<sup>85</sup> Proposta di legge presentata il 1° agosto 1958, primi firmatari gli on. Sorgi, Dal Canton, Scalfaro e R. Leone (Camera n. 200). Lo sgravio consisteva nel rimborso del 60% di tutti gli oneri contributivi di carattere assistenziale e previdenziale gravanti sulle retribuzioni corrisposte ai «minorati» assunti. Va precisato che questa proposta considerava anche altri problemi dei disabili, con l'obiettivo di giungere al coordinamento delle leggi esistenti in materia di assistenza agli invalidi civili, esclusi ciechi, i sordomuti e i minorati psichici. A tal fine il Ministero della sanità era chiamato a promuovere e coordinare le attività di riabilitazione e di assistenza: doveva effettuare un censimento dei mutilati e invalidi civili e delle istituzioni riabilitative esistenti, stabilire apposite convenzioni con gli enti che gestiscono i centri di riabilitazione, erogare contributi per l'istruzione e per il funzionamento di detti centri, promuoverne la costituzione di nuovi e via dicendo.



Mette poi conto ricordare un'altra e contemporanea proposta di legge, che mirava più specificamente alla tutela e all'inserimento degli invalidi per poliomelite. Oltre a riconoscere la relativa associazione (Aniep) come ente di diritto pubblico, essa estendeva le norme sul collocamento vigenti per gli invalidi di guerra o per servizio. Anche questa proposta, tuttavia, non ebbe fortuna<sup>86</sup>.

Ai primi del 1960 la Commissione Sanità della Camera esaminò in sede legislativa le diverse proposte giacenti sugli invalidi civili. Dopo un lungo lavoro, un comitato ristretto guidato dall'on. Erisia Gennai Tonietti riuscì a trovare l'intesa su un testo coordinato (presentato il 16 febbraio 1961), che affrontava in maniera completa i maggiori problemi degli invalidi civili: formazione e riabilitazione professionale, assegno vitalizio per gli incollocabili, assistenza sanitaria e altro ancora. Ma il Governo dichiarò che il testo prospettato non poteva essere approvato e il ministro del lavoro Sullo presentò un disegno di legge più delimitato<sup>87</sup>. Durante la sua discussione comunisti e socialisti criticarono il fatto che in questo disegno di legge l'obbligo valeva solo per le nuove assunzioni, la percentuale stabilita per la pubblica amministrazione era troppo limitata (1%) e il limite d'età troppo basso. Al contrario, l'imprenditore Tartufoli (Dc) lamentava l'abbandono delle cautele delle precedenti proposte perché il provvedimento in esame, stabilendo un'ulteriore aliquota del 2% di invalidi civili, faceva salire in maniera insostenibile il carico dei «minorati» senza introdurre alcuno strumento di verifica e d'incremento delle capacità professionali dei soggetti interessati. Ma al fondo quest'avversione al provvedimento si nutrivava anche dell'idea di una sostanziale incompatibilità tra handicap (fisico) e lavoro: soprattutto quel genere di lavoro inserito in un organismo aziendale moderno, che sempre più presupponeva «una validità fisica anche superiore alla normale». Alla soluzione dei problemi dei disabili avrebbe dovuto impegnarsi soprattutto lo Stato, mediante l'assistenza, l'istruzione professionale e la riserva di posti di lavoro con mansioni meramente burocratiche nella pubblica amministrazione<sup>88</sup>.

---

<sup>86</sup> Proposta di legge dell'on. Migliori (Camera, n. 395) presentata il 17 ottobre 1958, poi ritirata e sostituita il 26 febbraio 1959 da una nuova proposta dello stesso deputato (n. 876).

<sup>87</sup> Disegno di legge del ministro del lavoro Sullo presentato il 23 ottobre 1961 (Senato, n. 1728). La Commissione Lavoro del Senato propose alcuni emendamenti marginali. Dopo alcune modifiche apportate dall'Assemblea del Senato e nuovamente dalla Commissione Lavoro della Camera, il provvedimento fu approvato e promulgato come legge 5 ottobre 1962, n. 1539.

<sup>88</sup> «È evidente [...] che l'azienda privata non può essere né il sanatorio né l'organo di rieducazione di determinate categorie di cittadini. In tal modo il carico dei minorati da occupare obbligatoriamente, che attualmente è già pesante e raggiunge la misura del 10,50% (invalidi di guerra 6%, invalidi civili di guerra 2,50%, invalidi del lavoro 2%), verrebbe

Sullo scorcio della legislatura il disegno di legge fu approvato, dando vita alla legge 5 ottobre 1962 n. 1539. Essa considerava i mutilati e gli invalidi civili che a prescindere dalla causa della minorazione avevano avuto una riduzione della propria capacità lavorativa superiore a un terzo. Erano esclusi i disabili che già beneficiavano di norme precedenti, i ciechi, i sordomuti e anche coloro che potevano «per la natura e il grado della loro mutilazione e invalidità, riuscire di pregiudizio alla salute e alla incolumità dei compagni di lavoro ed alla sicurezza degli impianti». Il successivo sopravvenire di tale pericolosità poteva determinare il licenziamento degli assunti ai sensi della legge. Le imprese con oltre 50 dipendenti erano assoggettate all'obbligo di occupare, in occasione di nuove assunzioni, un mutilato o invalido civile per ogni 10 lavoratori da assumere, sino a raggiungere entro tre anni la proporzione di un mutilato o invalido civile per ogni 50 dipendenti. Le imprese di trasporto erano escluse relativamente al solo personale viaggiante. Presso ogni ufficio del lavoro e di massima occupazione sarebbe stato costituito un ruolo speciale degli aspiranti al collocamento. Agli imprenditori era permesso di assumere direttamente solo i disabili in possesso di una qualifica impiegatizia o di qualche specializzazione ottenuta mediante corsi e istituti di formazione, altrimenti l'assunzione doveva avvenire tramite gli uffici di collocamento e sotto forma di richiesta e avviamento numerico. Le amministrazioni pubbliche erano tenute a destinare ai disabili civili il 2% dei posti in organico senza concorso per i posti iniziali della carriera ausiliaria e per quelli da operaio. Per garantire il rispetto della nuova normativa, oltre a sanzioni per le imprese inadempienti era prevista anche un'ammenda a carico dei falsi invalidi, ma di livello alquanto modesto. Infine il provvedimento si occupava di formazione professionale, nel senso che dava facoltà al Ministero del lavoro di finanziare specifici corsi e centri di rieducazione per invalidi e mutilati civili.

### *5. I problemi attuativi e la riforma del collocamento obbligatorio nel 1968*

Anche in questo settore la «via italiana» al *welfare* fu dunque caratterizzata dalla progressiva estensione delle tutele e delle prestazioni previdenzia-

---

elevato al 12,50% [oltre a elementi di altre categorie: profughi, sordomuti, ciechi civili]. [...] Sono cifre, queste, di molto superiori al margine di posti (sedentari, di attesa e similari) che potrebbero essere riservati ai minorati, che fra l'altro non sarebbero nemmeno in condizioni di occupare posti che prevedono mansioni generiche, perché si tratta di posti che ormai vanno scomparendo nella moderna organizzazione tecnica aziendale e che a volte comportano svolgimento di attività lavorative che presuppongono una validità fisica anche superiore alla normale» (*Atti parlamentari. Senato. III legislatura. Resoconti stenografici dell'Assemblea*, 16 maggio 1962, pp. 25531-25532).

li e sanitarie ma – come affermava un esperto nel 1964 – «i diversi interventi [legislativi] nel settore della utilizzazione del minorato – permeati solo degli esempi di innovazioni passate – si sono svolti ed attuati al di fuori di ogni logico coordinamento e di ogni più elementare intesa, lasciando a sparse iniziative, promiscuamente pubbliche e private, il compito fondamentale e preminente della educazione – intesa come istruzione, adattamento, educazione, rieducazione – e risolvendo il problema dell'avviamento con il sempre più invadente uso dello strumento del collocamento obbligatorio, recepito dai provvedimenti eccezionali e di emergenza a favore dei mutilati ed invalidi di guerra e via via, in progressioni continue e poco meditate, esteso alle più diverse e promiscue categorie di minorati, assai di rado qualificati, tramutando spesso un chiaro obbligo spettante allo Stato in una equivoca tassa a carico dei privati»<sup>89</sup>. Una tassa sovente evasa, va precisato, anche se alla fine del 1966 presso le amministrazioni e le aziende pubbliche e private sarebbero risultate occupate circa 445.000 persone, tra le varie categorie che potevano beneficiare per legge di quote riservate negli organici<sup>90</sup>. Ma a parte l'impossibilità di verificare simile cifra<sup>91</sup>, in un senso o nell'altro era unanime l'opinione che l'avviamento secondo le modalità pensate dal legislatore non fosse ancora soddisfacente.

Durante la quarta legislatura (1963-1968) diversi progetti di legge affrontarono gli altri nodi ancora irrisolti degli invalidi civili. Alcuni ripresero la proposta di concedere un assegno vitalizio e un assegno di accompagnamento alle famiglie. Altre iniziative intesero dare soluzione al problema dell'assistenza sanitaria ai vari livelli – farmaceutica e ospedaliera, specialistica e protetica – che fu introdotta dalla legge n. 625 del 1966. In tema di collocamento, diversi deputati appartenenti a vari schieramenti

---

<sup>89</sup> «Con ciò non si vuol dire che – specie in un paese come il nostro ancora così poco sensibile ai problemi di fondo e particolarmente di questo tipo – debba essere abbandonata l'arma della imposizione coatta del minorato in posti adeguati di lavoro e senza danno attuale e potenziale per i soggetti; si vuol soltanto sottolineare che, al fine di rendere effettivo ed operante simile strumento e non farne avvilente e mortificante l'uso, ed anche economicamente vano ed improduttivo, occorre ben circondarlo da serissima previa malleveria di conveniente e raggiunta educazione, come del resto dice la Costituzione» (CHIAPPELLI, *La tutela assistenziale del cieco*, pp. 805-806).

<sup>90</sup> È quanto si desume dalla risposta a un'interrogazione parlamentare del ministro del lavoro in data 28 luglio 1967, «Rassegna del lavoro», 13 (1967), p. 1301.

<sup>91</sup> Non si può non sottolineare come nel periodo in cui segmenti sempre più ampi della popolazione disabile cercavano di inserirsi nel mondo del lavoro, utilizzando anche l'istituto del collocamento obbligatorio, le statistiche ufficiali ignoravano mutilati e invalidi e relative politiche. Solo dagli anni Settanta si rinvergono le prime informazioni sulla loro situazione occupazionale (Isfol, *Formazione e lavoro di handicappati. Analisi della situazione nazionale e definizione di un modello integrato per la programmazione territoriale*, F. Angeli, Milano 1987, pp. 14-23).

evidenziavano la lentezza del lavoro delle commissioni mediche provinciali preposte al riconoscimento dell'invalidità<sup>92</sup>, il ritardo degli uffici di collocamento nella redazione degli elenchi, la tendenza delle aziende a respingere gli invalidi avviati al lavoro<sup>93</sup>. Riguardo alle assunzioni negli uffici pubblici fu avanzata addirittura la richiesta una norma antidiscriminatoria nei confronti dei minorati fisici per tutelarne l'assunzione, «a meno che non ostino gravi motivi»<sup>94</sup>. Tra 1965 e 1966, discutendo attorno all'introduzione di nuove regole sul collocamento obbligatorio a favore di invalidi e mutilati del lavoro, la Commissione Lavoro del Senato rilevò l'opportunità di riunire in un unico testo le diverse leggi sul collocamento protetto, allo scopo di stabilire una protezione uguale anche se differenziata per tutti i cittadini dotati di capacità lavorativa ridotta<sup>95</sup>. A conclusione di questo tormentato iter, però, le innovazioni portate dalla legge n. 851 del 1966 facevano riferimento ancora ai soli mutilati e invalidi del lavoro e loro superstiti, introducendo gli obblighi di assunzione anche a carico della pubblica amministrazione, che la disciplina precedente non aveva contemplato<sup>96</sup>.

Unificando le numerose proposte di modifica delle norme relative alle singole categorie di invalidi nei primi mesi del 1968 il Parlamento esaminò e con estrema rapidità approvò la prima disciplina generale delle assunzioni obbligatorie presso le pubbliche amministrazioni e le aziende private. La legge 2 aprile 1968, n. 482 regolava in modo uniforme l'assunzione

---

<sup>92</sup> Nel 1964 in occasione della discussione sulla proposta di legge n. 19 alla Camera (cfr. *infra*) nessun esponente del Governo seppe riferire dati precisi in proposito, mentre vari intervenuti accennarono a poche migliaia di invalidi riconosciuti fino a quel momento.

<sup>93</sup> In tal senso, ad esempio, gli interventi degli onorevoli Cruciani (Msi) e Dal Canton (Dc) in *Atti parlamentari. Camera. IV legislatura. Discussioni*, 7 e 8 ottobre 1964, pp. 10295 e 10313.

<sup>94</sup> Come si legge nella proposta di legge dell'on Sorgi (Camera, n. 1144) presentata il 14 marzo 1964 e recante provvedimenti per l'assistenza sanitaria agli invalidi civili, quindi assorbita nel disegno di legge n. 2871 (cfr. *infra*).

<sup>95</sup> Relazione della Commissione Lavoro del Senato in data 9 luglio 1966 (relatore sen. P. Valsecchi) sulla proposta di legge n. 1593 (n. 156 alla Camera) relativa all'assunzione obbligatoria al lavoro dei mutilati ed invalidi del lavoro, degli orfani e delle vedove dei caduti sul lavoro nelle amministrazioni dello Stato, degli enti locali e degli enti pubblici.

<sup>96</sup> La legge 14 ottobre 1966, n. 851 fissò l'obbligo per il settore pubblico di occupare senza concorso dall'1 al 5% di mutilati e invalidi del lavoro, secondo il tipo di personale, oltre a precisare l'ordine di preferenza nelle graduatorie dei concorsi. Per poter fruire dei benefici il limite minimo di incapacità lavorativa degli invalidi del lavoro veniva ridotto a un terzo. «Ferma restando ogni facoltà di assunzione diretta» da parte degli imprenditori, gli elenchi degli aspiranti al collocamento presso le amministrazioni pubbliche e le imprese private erano formati presso le sedi provinciali dell'Anmil, ma la loro approvazione e soprattutto la loro utilizzazione rimaneva compito del Ministero del lavoro e delle apposite commissioni provinciali.

obbligatoria di tutte le categorie di soggetti disabili. Ogni azienda privata e ogni amministrazione pubblica con oltre 35 dipendenti<sup>97</sup> doveva obbligatoriamente riservare alle categorie protette il 15% del personale in servizio, ripartendolo come segue:

- invalidi di guerra	25%
- invalidi civili di guerra	10%
- invalidi per servizio	15%
- invalidi per lavoro	15%
- invalidi civili	15%
- sordomuti (solo per aziende ed enti con oltre 100 dipendenti)	5%
- orfani e vedove di guerra, per servizio e per lavoro	15%

Dunque la nuova disciplina precisava il diritto al collocamento in modo indipendente per ogni tipo di soggetto, mantenendo una divisione rigida per categorie nelle aliquote e negli elenchi degli aspiranti al collocamento, solo in parte compensata dal meccanismo dello scorrimento, che col tempo ha creato forti discriminazioni. Ma sono stati ravvisati anche altri gravi limiti della legge n. 482. Anzitutto la scelta dell'impresa media o medio-grande come unico ambito di applicazione della legge escludeva dal «gioco della solidarietà lavorativa» la piccola impresa e l'artigianato. Tutti gli handicappati psichici erano esclusi, così come quei portatori di handicap fisici che «per la natura ed il grado della loro invalidità [potevano] riuscire di danno alla salute e alla incolumità dei compagni di lavoro o alla sicurezza degli impianti», tanto che l'iscrizione agli elenchi speciali era subordinata a un'esplicita dichiarazione in tal senso dell'ufficiale sanitario. La stessa eventualità poteva condurre al licenziamento dell'invalido già assunto. Per il settore privato continuava a persistere la riserva di almeno la metà dei posti con mansioni più generiche (custode, portiere, magazzinoiere, ascensorista, bigliettaio, guardiano di parcheggi e di magazzini e simili). Questa disposizione, insieme all'obbligo per il settore pubblico di assumere senza concorso il personale fuori ruolo tra i disabili (obbligo recepito anch'esso dalla normativa preesistente) in una proporzione che saliva sino al 40% del personale ausiliario o equiparato, di fatto negavano in partenza la necessità di un processo di educazione e di qualificazione dei disabili. L'intero congegno della legge si limitava al collocamento obbligatorio, omettendo ogni collegamento con gli altri momenti attraverso i quali si sviluppava il processo d'integrazione lavorativa. La gestione del collocamento era affidata interamente agli uffici provinciali del lavoro,

---

<sup>97</sup> Nel caso delle cooperative di lavoro i soci non entravano nel computo dei dipendenti ai fini della determinazione dell'obbligo di assunzione.

mentre all'Onig venne consentito ancora di avviare al lavoro gli invalidi militari e civili di guerra, ma solo per un quinquennio e «in base a segnalazione degli uffici provinciali del lavoro». Per il resto la partecipazione degli enti e delle associazioni all'inserimento lavorativo dei disabili era del tutto marginale. Quanto alle modalità, la legge n. 482 ribadiva che le imprese private dovevano necessariamente rivolgersi a questo canale di reclutamento, senza poter ricorrere all'assunzione diretta; e che la modalità normale di richiesta e di avviamento era quella numerica, salvo il caso dei lavoratori di concetto, del personale di fiducia adibito a mansioni di vigilanza e custodia e dei soggetti iscritti e dotati di attestati di qualificazione e specializzazione particolari. In generale era esclusa la chiamata nominativa che invece, se «opportunamente integrata da controlli adeguati, poteva diventare un congegno assai efficace per garantire l'orientamento dell'handicappato verso un posto di lavoro corrispondente [...] alle sue possibilità e alle sue aspirazioni»<sup>98</sup>. Un ulteriore elemento di rigidità consisteva nella norma per cui agli assunti doveva essere applicato il normale trattamento economico, giuridico e normativo, anch'essa ripresa dalla legislazione anteriore ma non per questo meno rigida, a danno del portatore di handicap<sup>99</sup>.

Evitando ogni concessione ai suggerimenti degli operatori della formazione professionale e del servizio sociale, generalmente più sensibili a soluzioni meno burocratiche<sup>100</sup>, e assecondando invece le spinte provenienti da una forte mobilitazione associativa e poi sindacale e da aspre di-

---

<sup>98</sup> Anche se – commenta amaramente Geneviève Ninin Dell'Acqua – non pare che questa fosse la finalità della legge 482, stando almeno a quanto affermava un'ordinanza del pretore del lavoro di Milano del 30 gennaio 1974 per cui «la legge avrebbe uno scarso significato se avesse inteso mettere l'invalido giusto al posto giusto, magari lasciando all'arbitrio dell'imprenditore la decisione su quale sia l'invalido giusto» (citato in EAD., *Handicap e ordinamento giuridico*, in Associazione La nostra famiglia, 1981, anno dell'handicappato: perché e come impegnarsi, a cura di M. ZELIOLI, Istituto lombardo per l'educazione professionale, Milano 1980, pp. 124-126).

<sup>99</sup> *Ibidem*.

<sup>100</sup> Nel caso degli insufficienti mentali, ad esempio, tra gli operatori più avveduti era già evidente che l'inserimento al lavoro dovesse essere «il prodotto finale di un processo che include la diagnosi precoce, la guida familiare, la scuola materna e la scuola speciale, il lavoro preprofessionale, l'orientamento e infine i laboratori protetti e gli uffici di collocamento». Di qui il ruolo di una pluralità di organismi, quegli stessi che di lì a breve sarebbero stati totalmente delegittimati dalla contestazione: «le istituzioni che hanno funzionato e funzionano nel nostro paese sin dalla fine del secolo scorso hanno dimostrato come per una notevole parte dei soggetti trattati si sia potuto realizzare un soddisfacente inserimento nel lavoro, quando soprattutto un efficiente servizio sociale si sia preso cura di questo problema alla dimissione del ragazzo dalla scuola speciale dove è stato educato. Lo hanno dimostrato gli studi catamnestiche fatti. Per quanto non sia tecnicamente facile rintracciare, dopo vari anni, gli alunni dimessi dalle scuole autonome e dagli istituti, in generale le cifre prodotte nell'ul-

scussioni politiche e parlamentari, l'istituto del collocamento obbligatorio assunto quale principale strumento di inserimento lavorativo affermava una nuova concezione della protezione sociale per superare l'assistenzialismo imputato alla precedente politica verso i disabili. Adottando una prospettiva prettamente punitiva, questo obiettivo veniva perseguito escludendo lo strumento del collocamento obbligatorio, da tempo presente nel nostro ordinamento e sempre più ridotto a un'aliquota di posti riservati per legge e assegnati secondo liste di precedenza da parte degli uffici di collocamento e degli ispettorati del lavoro, chiamati nient'altro che a vigilare che le imprese rispettassero le aliquote di legge. Fu una soluzione inefficace e in certa misura anche ingiusta verso gli aventi diritto. Ciò malgrado, dalla fine degli anni Sessanta le critiche veementi al sistema assistenziale e i nuovi principi che infiammarono l'opinione pubblica in ordine alle politiche sociali determinarono la sostanziale immodificabilità del collocamento così impostato. Che dunque è rimasto in vigore per lungo tempo, a parte alcune modifiche parziali, fino al recente riconoscimento – propedeutico a una profonda svolta normativa – che quell'impostazione rispecchiava «fondamentalmente una filosofia burocratica ed impositiva che non ha dato, in oltre vent'anni di applicazione, i risultati attesi»<sup>101</sup>.

---

timo congresso Siame tenuto a Palermo lo scorso anno erano confortanti» (C. DE SANCTIS, *La società di fronte al problema del lavoro degli insufficienti mentali e dei disadattati*, in «Formazione e lavoro», 1966, n. 19, pp. 12-13; l'A. era presidente della Società italiana per l'assistenza medico-pedagogica dei minorati in età evolutiva, Siame).

<sup>101</sup> *Supra*, nota 46.