DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori GIUGNI, FABBRI, CASOLI, SCEVAROLLI
e AGNELLI Arduino

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 24 LUGLIO 1987

Riforma delle procedure di avviamento al lavoro

ONOREVOLI SENATORI. – Nel corso della discussione del disegno di legge n. 1744 della passata legislatura contenente «Norme sul collocamento ordinario ed esperimenti pilota in materia di avviamento al lavoro», successivamente approvato col titolo «Norme sull'organizzazione del mercato del lavoro» e divenuto legge l'11 febbraio 1987, n. 56, il Governo richiese lo stralcio delle norme concernenti l'avviamento al lavoro, in quanto destinate ad un provvedimento specifico, che avrebbe dovuto tener conto di nuovi orientamenti emersi nel frattempo anche nell'ambito delle organizzazioni sindacali dei lavoratori. Una sollecitazione in questo senso era infatti pervenuta da parte di queste ultime e il consenso di tutti i Gruppi orientò verso l'approvazione della proposta di

stralcio. Nel corso della discussione in Assemblea svoltasi il 26 novembre 1986, il rappresentante del Governo, onorevole Borruso, assunse l'impegno a presentare un disegno di legge diretto a colmare la lacuna che si veniva ad aprire nella nuova disciplina. Lo stesso relatore, dichiarandosi favorevole alla proposta di stralcio delle dette norme, indicava peraltro la necessità di una presentazione del menzionato disegno di legge non oltre il termine della sessione di bilancio, cioè entro la fine del 1986.

Il Governo, tuttavia, non presentò alcun provvedimento e così ne fu presentato uno d'iniziativa parlamentare nella scorsa legislatura (atto Senato n. 2271), che viene ora ripresentato in occasione del rinnovo della legislatura.

È opinione generale che la disciplina degli avviamenti al lavoro, oltre che per gli aspetti concernenti l'organizzazione e la modernizzazione del sistema del collocamento, vada rivista nel merito. La disciplina vigente in materia risale, come è noto, alla legge 29 aprile 1949, n. 264, ed ha subito adattamenti nel tempo, seguendo in ciò indirizzi fluttuanti. Nel 1970, la legge n. 300 (statuto dei lavoratori) introdusse criteri più rigorosi per la richiesta nominativa. La legge n. 79 del 1983, che acquisì gli orientamenti contenuti nell'accordo tra Governo, sindacati e imprenditori del 22 gennaio dello stesso anno, attenuò invece alcune delle rigidità della normativa esistente, ammettendo il ricorso generalizzato alla richiesta nominativa per le assunzioni dei giovani con contratti a finalità formativa (oggi contratti di formazione-lavoro regolati dalla legge n. 863 del 1984) ed introdusse il criterio del 50 per cento nel rapporto fra richiesta numerica e richiesta nominativa.

In realtà il sistema di avviamento concepito in termini rigorosamente vincolistici, e sulla base di un rapporto tra due tipi di richieste intese come regola (numerica) ed eccezione (nominativa), non ha mai funzionato in modo soddisfacente. Un'accurata analisi delle disfunzioni e del basso regime applicativo della legge apparve già nei volumi dell'inchiesta parlamentare sulla disoccupazione editi nel 1952, che per questo aspetto si presentano ancora di singolare attualità. Successivamente, e nonostante il tentativo di rafforzare il meccanismo, compiuto attraverso la legge n. 300 del 1970, con norme inserite in sede parlamentare, il sistema andò incontro ad un costante degrado. È ormai nozione comune, ed esatta in quanto suffragata da tutte le rilevazioni compiute, quella che il 90 per cento degli avviamenti ha luogo mediante la libera scelta da parte dell'imprenditore, sia con richieste nominative, sia con passaggi diretti o assunzioni dirette. Già nel 1952 la rammentata inchiesta parlamentare denunciava il rovesciamento del rapporto tra regola ed eccezione; tale rovesciamento è ormai giunto all'estrema conseguenza di consentire a quella che dovrebbe essere la regola un limitatissimo spazio applicativo.

Quanto avvenuto non è soltanto effetto di una ribellione nel mondo imprenditoriale ad un

vincolismo a torto o a ragione ritenuto inaccettabile. Esso va anche soprattutto visto come l'effetto di due fattori convergenti, vale a dire:

a) la dimostrata inidoneità della struttura organizzativa a ciò preposta ad operare gli avviamenti con la necessaria tempestività nonché con l'indispensabile capacità selettiva, nel senso di proporre le persone idonee per le mansioni richieste. Essendo mancata completamente questa funzione, il collocamento numerico è in gran parte precipitato verso una funzione assistenziale, e pertanto anche residuale;

b) le trasformazioni intervenute in ben quarant'anni nel mercato del lavoro, che è passato attraverso due mutazioni profonde. In un primo periodo, è passato dalla prevalenza di una domanda di lavoro in preponderanza agricola e in gran parte generica ad una domanda di lavoro industriale che richiede maggiore qualificazione professionale ovvero requisiti più specifici. In un secondo tempo, ha attraversato un'ulteriore trasformazione da mercato a prevalenza industriale a mercato in prevalenza terziario. Crescente in questo vario processo di trasformazione è stata l'esigenza, per la domanda di lavoro, di incontrare un'offerta più selettiva o addirittura personalizzata. Da qui la reazione di fuga dalla richiesta numerica, deprecata per i suoi caratteri di appiattimento e per la sua incapacità selettiva.

Le varie proposte in materia di riforma del collocamento, che si sono succedute particolarmente dal 1977 ad oggi, hanno fatto leva su spostamenti nei rapporti tra regola ed eccezione, nella ricerca di diversi equilibri, di cui sono stati però via via percepiti i gravi limiti. Così, l'ammissione di una larga fascia esente per le imprese minori è apparsa come un pericoloso incentivo alle tendenze già in atto a decentramenti fittizi; il rinvio puro e semplice alla contrattazione collettiva è sembrato aprire un fronte negoziale di difficile percorso. D'altra parte, la consolidata prassi di evasione lascia intuire che anche tali parziali rimedi finirebbero probabilmente per sortire effetti velleitari.

È pertanto maturato l'orientamento di modificare radicalmente il metodo di avviamento mediante l'affidamento alla richiesta numerica di una funzione non generale, bensì solo

protettiva di quelle fasce del mercato del lavoro che hanno una comprovata tendenza ad essere emarginate, oppure di categorie di lavoratori che - al di là di quanto previsto dalla normativa sui collocamenti obbligatori - siano in posizione di evidente bisogno. In questo modo, la funzione del collocamento numerico, per quanto numericamente residuale, viene però chiaramente indirizzata al riequilibrio del mercato del lavoro.

Tale è l'obiettivo del presente disegno di legge, che consta di dieci articoli.

L'articolo 1 stabilisce la «normalità» della richiesta nominativa, che naturalmente si svolgerà secondo le norme della legge n. 264 del 1949, la quale resta tuttora, finché non si provvederà ad una armonizzazione in testo unico, la base della disciplina.

La struttura del nuovo sistema emerge dall'articolo 2, il quale prevede che il 10 per cento di tutte le assunzioni, in qualunque modo operate, debba avvenire mediante richiesta numerica. Poiché viene stabilito che le frazioni dell'unità sono arrotondate per difetto, ne risulta che le imprese con meno di dieci dipendenti sono esenti da quest'obbligo. Il rapporto percentuale così stabilito viene fissato in un periodo temporale che varia a seconda della dimensione dell'impresa.

L'articolo 3 è quello che indica i criteri per la determinazione delle cosiddette fasce deboli, che verrebbero protette attraverso il loro inserimento preferenziale nelle graduatorie di collocamento. Queste oggi sono formate sulla base del generico criterio stabilito dall'articolo 15 della legge n. 264, che peraltro nella prassi amministrativa viene poi applicato sovente con metodi di punteggio. Il disegno di legge in esame stabilisce criteri di massima intesi a favorire:

a) vedove ed orfani che abbiano un reddito inferiore ad un livello predeterminato in relazione ai criteri di classificazione delle fasce di reddito stabilite ad altri fini dalla legge finanziaria 28 febbraio 1986, n. 41;

b) giovani inoccupati da più di cinque anni;

c) lavoratori in mobilità, con un punteggio proporzionato all'anzianità della mobilità stessa. I residui punti che non vengono tutti utilizzati nelle classi anzidette, vengono attri-

buiti in base all'anzianità di iscrizione. Le priorità in tal modo determinate possono essere amplificate con decreto del Ministro del lavoro (articolo 4). Inoltre, la Commissione regionale per l'impiego può elevare ulteriormente di dieci punti le quote attribuite ai lavoratori in mobilità e può modificare i punteggi previsti dall'articolo 3 (articolo 5).

L'articolo 6 tende a risolvere un problema delicato, che non mancherà di proporsi in sede applicativa, e che riguarda specie le unità di minori o medie dimensioni, le quali potrebbero trovarsi obbligate all'assunzione tramite le graduatorie nel momento in cui risulti alle stesse la necessità di un lavoratore di qualifica per la quale la sezione circoscrizionale non è in grado di effettuare il corrispondente avviamento. In questi casi è prevista la possibilità di assunzione secondo il normale criterio nominativo, con uno slittamento di dodici mesi dell'obbligo di adempimento della quota di richiesta numerica.

L'articolo 7 introduce un criterio «premiabile», attraverso l'esenzione dai contributi previdenziali, per un periodo limitato, dei lavoratori assunti numericamente. Tale misura appare giustificata dalla presunta minore produttività di tali lavoratori, dovuta al fatto, oggettivamente accertato, che lo stato di non occupazione a lungo protratto determina in genere una temporanea caduta della capacità professionale.

L'articolo 8 richiama, per confermarne la validità, l'articolo 16 della recentissima legge 28 febbraio 1987, n. 56, mantenendo perciò, nell'ipotesi da esso contemplata di assunzioni nel settore pubblico, l'obbligo di richiesta numerica, fatte salve naturalmente le modalità di selezione previste dalla stessa norma.

L'articolo 9 abroga gli articoli della legge 29 aprile 1949, n. 264, divenuti incompatibili con la nuova normativa proposta.

L'articolo 10, infine, concerne la copertura finanziaria del provvedimento, il cui onere si può valutare in circa 300 miliardi l'anno quando la normativa andrà a regime. Per il primo anno si è definita una spesa limitata, tenendo conto del fatto che l'obbligo di assunzione scatta in un arco di tempo alquanto ampio, come possono ritenersi i dodici mesi stabiliti per l'avviamento dall'articolo 6. L'one-

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

re è stato calcolato tenendo come base il presumibile numero di nuove assunzioni nel corso dei prossimi anni, che può essere valutato sulla base di 500 mila unità annue, per

ognuna delle quali il costo dell'incentivo disposto a favore del datore di lavoro si verrebbe ad aggirare orientativamente su tre milioni di lire.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. I datori di lavoro privati, che ai sensi della legge 29 aprile 1949, n. 264, e successive modificazioni ed integrazioni, sono tenuti ad assumere i lavoratori iscritti nelle liste di collocamento, hanno facoltà di presentare richieste nominative ai competenti organi del collocamento.

Art. 2.

1. I datori di lavoro di cui all'articolo 1 sono tenuti ad effettuare almeno il 10 per cento di tutte le assunzioni con rapporto di lavoro a tempo indeterminato da essi operate, ivi comprese le assunzioni dirette e quelle per passaggio diretto ed immediato, con richiesta numerica inoltrata alla sezione circoscrizionale di collocamento. Le frazioni di unità sono arrotondate per difetto. Il predetto obbligo va adempiuto nel periodo di due anni dalle imprese con meno di cento dipendenti e nel periodo di un anno dalle imprese con più di cento dipendenti.

Art. 3.

1. La graduatoria per l'avviamento al lavoro dovrà essere compilata attribuendo un punteggio non inferiore ai valori appresso indicati:

a) 20 punti: alle vedove fino alla maturazione dei requisiti di legge previsti per il diritto alla pensione di vecchiaia; agli orfani fino al compimento del ventinovesimo anno di età; ai soggetti che abbiano figli minori a carico e che non abbiano diritto al mantenimento da parte di alcuno. Condizione per l'attribuzione di detto punteggio è che tali lavoratori non superino i limiti di reddito previsti dall'articolo 23, comma 1, della legge 28 febbraio 1986, n. 41; a questo fine non fanno parte del reddito i trattamenti corrisposti per infortunio sul lavoro o per malattia professionale;

b) 30 punti: ai giovani che non abbiano ancora compiuto il ventinovesimo anno di età e che siano iscritti da più di cinque anni nelle liste del collocamento o che, comunque, da più di cinque anni non abbiano esercitato alcuna attività di lavoro autonomo o dipendente;

c) 30 punti: ai lavoratori posti in mobilità secondo le leggi vigenti ovvero che siano stati licenziati per riduzione del personale, in ragione di 5 punti per ogni anno di iscrizione nelle liste di mobilità o di disoccupazione.

2. Il residuo punteggio disponibile fino al valore 100 viene attribuito in base all'anzianità di iscrizione.

Art. 4.

1. L'elencazione di cui all'articolo 3 può essere integrata con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, sentita la Commissione centrale per l'impiego, a beneficio di ulteriori categorie che presentino particolari difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro.

Art. 5.

1. Le Commissioni regionali per l'impiego possono, con motivata deliberazione, da assumere a maggioranza dei loro componenti, proporre di elevare la percentuale di cui all'articolo 2 di un ulteriore 10 per cento da destinare esclusivamente ai lavoratori di cui all'articolo 3, lettera c), anche limitatamente a territori subregionali. La deliberazione viene sottoposta, dal direttore dell'ufficio regionale del lavoro e della massima occupazione, all'approvazione del Ministro del lavoro e della previdenza sociale che adotta le sue determinazioni entro trenta giorni dal ricevimento della delibera. Con analoga procedura possono essere modificati i punteggi di cui all'articolo 3.

Art. 6.

1. L'impresa che, ai sensi dell'articolo 2, sia tenuta ad assumere lavoratori secondo la graduatoria predisposta dalla sezione circo-

scrizionale di collocamento, e che abbia effettuato la richiesta per una qualifica, o profilo professionale, per la quale non risulti disponibile all'avviamento nessun lavoratore nell'ambito della circoscrizione, può effettuare assunzioni dirette in eccedenza, fermo restando l'obbligo di assumere i lavoratori, cui è tenuta ai sensi dell'articolo 2 stesso, entro i dodici mesi successivi.

Art. 7.

1. Le assunzioni con chiamata numerica ai sensi dell'articolo 2 comportano l'estensione del beneficio di cui all'articolo 2, comma 1, della legge 19 dicembre 1984, n. 863, per la durata di dodici mesi, estensibili a diciotto quando il lavoratore risulti in stato di disoccupazione od inoccupazione da più di due anni.

Art. 8.

1. Le disposizioni di cui alla presente legge non si applicano nell'ipotesi prevista dall'articolo 16 della legge 28 febbraio 1987, n. 56.

Art. 9.

1. Sono abrogati i commi primo, terzo e quarto dell'articolo 15 della legge 29 aprile 1949, n. 264.

Art. 10.

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato in lire 30 miliardi per il 1987 ed in lire 300 miliardi per ciascuno degli anni 1988 e 1989, si provvede, relativamente all'anno 1987, a carico dello stanziamento iscritto al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno medesimo, all'uopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo a «Revisione della normativa in materia di assegni familiari» e, relativamente agli anni 1988 e 1989, mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale

1987-1989, allo stesso capitolo 6856 dello stato di previsione del predetto Ministero.

2. Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.