CAMERA DEI DEPUTATI

N. 646

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

STORTI, ARMATO, SCALIA, BORRA, SABATINI, BORGHI, COLLEONI, ZANIBELLI, CANESTRARI, CENGARLE, BIAGGI NULLO, GITTI, GIRARDIN, CAVALLARI, GAGLIARDI, TOROS, BUZZI, CARRA, CERUTI, AMADEI GIUSEPPE, BIANCHI GERARDO, LA PENNA, COLASANTO, MAROTTA VINCENZO, SINESIO, RAMPA, CAIAZZA, COLOMBO VITTORINO, ISGRÒ

Presentata il 23 ottobre 1963

Modifiche alle norme sul collocamento della manodopera, contenute nella legge 29 aprile 1949, n. 264.

ONOREVOLI COLLEGHI! — Da qualche tempo si vanno facendo sempre più insistenti le voci di studiosi, sindacalisti e politici che ritengono oramai improrogabile una riforma del vigente sistema di collocamento della mano d'opera.

L'attuale sistema è infatti ritenuto insoddisfacente rispetto ai nuovi bisogni. È significativo il fatto che, mentre da un lato gli uffici di collocamento vedono sempre di più diminuire la loro attività, dall'altro si assiste a una mancanza di assistenza dei lavoratori in cerca di occupazione, specie dei lavoratori migranti, e ad una attività di mediazione clandestina e illegale messa in opera da improvvisati agenti e raccoglitori di mano d'opera.

Tutto ciò però non è dovuto a manchevolezze originarie della legge del 1949, quanto piuttosto alla inadeguatezza della disciplina e degli strumenti messi in opera da quella legge in relazione ai rapidi e sconvolgenti mutamenti verificatisi nel mercato del lavoro italiano negli ultimi anni.

La legge 29 aprile 1949 che, tranne qualche lieve variazione apportata dalla legge 10 aprile 1961, n. 5, regola attualmente la materia, veniva a mettere ordine alla confusa situazione creatasi dopo la soppressione delle organizzazioni sindacali corporative e perciò anche delle associazioni professionali giuridicamente riconosciute, alle quali era demandato dalla legge 1938 l'esercizio del collocamento. Nonostante che il Governo militare alleato all'atto della soppressione delle organizzazioni corporative avesse provveduto ad istituire gli uffici provinciali del lavoro affidando a questi il servizio di collocamento, in realtà negli anni successivi l'organizzazione e il funzionamento del collocamento non corrispondevano in tutto il territorio nazionale a criteri uniformi. In alcune provincie il servizio veniva assicurato dagli uffici del lavoro mentre in altre il collocamento era stato assunto dalle associazioni sindacali.

Questa situazione di disordine era poi resa più grave dall'esistenza di una disoccupazione notevolissima.

Si spiega, quindi, che la legge 1949 sia stata ispirata dai due obiettivi fondamentali: di eliminare e prevenire ogni forma di sfruttamento della mano d'opera, affidando al monopolio dello Stato il servizio di collocamento e di vedere l'organizzazione degli uffici e la

disciplina del servizio di collocamento, come facenti parte del più ampio disegno della tutela dei lavoratori disoccupati.

La legge attualmente in vigore, nata per assolvere solo a una funzione protettiva ed assistenziale, disciplina il servizio statale attraverso la predisposizione di una serie di norme imperative, da valere per tutte le categorie e per tutte le zone, togliendo così ai singoli organi preposti a questo servizio ogni discrezionale valutazione del caso concreto. Con questa regolamentazione si è voluto in sostanza raggiungere il solo obiettivo di rendere meno penosa la disoccupazione esistente, distribuendo i posti disponibili secondo i bisogni dei lavoratori: il lavoro ai più bisognosi – non ai più adatti – dei disoccupati esistenti.

Una seconda considerazione sul vigente sistema è relativa al fatto che questo è caratterizzato dall'organizzazione del servizio di collocamento a base provinciale, ed è inteso a realizzare la distribuzione delle forze di lavoro nel solo ambito del mercato locale.

Questo criterio è tanto rigido, che, può ben dirsi, che la legge 29 aprile 1949, n. 264, disciplina non ogni forma di collocamento, ma solo quello della manodopera esistente *in loco*, non invece quello dei lavoratori non residenti, né esistenti *in loco*, al momento della richiesta.

D'altro lato la legge 10 febbraio 1961, n. 5, che modifica leggermente quella del 1949, ha introdotto solo qualche eccezione a questo criterio per quanto riguarda la disciplina del collocamento, mentre niente ha modificato nella organizzazione del servizio.

Certamente questa normativa che pur era adeguata alla situazione esistente 14 anni fà, non è più accettabile nella nuova situazione del mercato del lavoro.

Questo infatti ha subito delle notevoli modificazioni, sia per quanto concerne l'attenuazione della grave situazione di squilibrio sia per quanto riguarda l'eccezionale mobilità territoriale delle forze del lavoro ormai in atto da qualche anno. Sono questi ben noti fenomeni che sollecitano una nuova impostazione legislativa.

La nuova situazione, infatti, richiede la messa in opera di interventi di varia natura, dell'addestramento professionale, specie quello di tipo rapido, alla predisposizione di infrastrutture idonee al migliore accoglimento dei lavoratori migranti; ma anche, e principalmente, la messa in opera di una efficiente e nuova attività di collocamento, consistente in un insieme di servizi che possano effettivamente assicurare il più razionale, il più rapido e il più conveniente incontro tra domanda ed offerta di lavoro.

Per raggiungere questo obiettivo generale è necessario in via preliminare:

impostare unitariamente i problemi relativi al collocamento dei lavoratori *in loco* e di quelli non residenti o comunque non esistenti *in loco*;

concepire il servizio di collocamento come una parte della politica generale intesa a perseguire un pieno e migliore impiego, attuando un opportuno collegamento tra le attività di collocamento e quella di preparazione professionale delle forze di lavoro, nonché tra questa e gli interventi relativi alla predisposizione delle infrastrutture sociali necessarie al migliore accoglimento dei lavoratori migranti.

Determinati così gli obiettivi della riforma occorre ora fare alcune osservazioni circa gli strumenti di attuazione.

I problemi attuali del mercato del lavoro italiano non chiamano in causa solo una responsabilità del pubblico potere, ma una serie di competenze e di responsabilità dirette ed indirette, specifiche e generali, pubbliche e private.

Lo Stato ha in questa materia una funzione primaria, anche se non esclusiva, in quanto esso solo può assicurare un servizio permanente ed a vantaggio di tutte le categorie esistenti nel territorio nazionale ed in quanto solo l'organizzazione pubblica può promuovere quell'opportuno coordinamento tra l'attività di collocamento e le altre attività intese a perseguire un pieno e migliore impiego delle forze di lavoro disponibili. Accanto però all'azione degli organi pubblici è necessario consentire e sollecitare l'azione delle associzioni private di autotutela. Data infatti la struttura burocratica degli organi pubblici e la rigidità dell'azione da questi svolta, il servizio di collocamento attuato da questi organi può dare alla collettività solo un servizio limitato, mentre, d'altro lato, non si vede la ragione per la quale si debbano privare i singoli di una utilità maggiore che ad essi può derivare dall'azione volontaria e gratuita che può svolgere un'associazione sindacale, naturalmente portatrice degli interessi dei lavoratori.

A questi criteri e a queste considerazioni sono ispirate le disposizioni contenute nella presente proposta.

Ai presentatori non è sembrato opportuno scegliere la via di introdurre una revisione totale della legge 1949 e di quella successiva 1961, ma è sembrato più conveniente modificare solo alcune disposizioni delle leggi vigenti sia perché molti istituti e norme mantengono intatta la loro funzione anche in questo quadro legislativo sia per permettere una più agevole saldatura tra il vecchio ed il nuovo sistema.

Con i primi sei articoli della proposta si vengono a modificare alcune norme della legge 29 aprile 1949, n. 264, che riguardano la disciplina del collocamento.

Gli articoli 7, 8 e 9 modificano le disposizioni di legge relative ai compiti, alla composizione ed al funzionamento della Commissione centrale per l'avviamento al lavoro e per l'assistenza ai disoccupati, che nella nostra proposta viene ad assumere la nuova denominazione di Commissione Centrale per il collocamento della manodopera e per l'assistenza ai lavoratori migranti.

Con l'ultimo articolo della proposta si sono voluti, poi, determinare i principi e i criteri direttivi ai quali deve attenersi il Governo per una opportuna riorganizzazione della Direzione generale del collocamento della manodopera, esistente presso il Ministero del lavoro, e per la istituzione di uffici di organizzazione e metodi con il compito di suggerire una nuova organizzazione dei servizi e dei metodi di lavoro degli uffici regionali e provinciali del lavoro.

* * *

Per quanto riguarda la disciplina del collocamento di notevole importanza è la norma introdotta all'articolo 2 della proposta, che, abolendo il divieto assoluto di mediazione privata anche se gratuita, prevede la possibilità di autorizzare le associazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale all'esercizio del servizio di collocamento.

Il Governo è delegato ad emanare norme particolareggiate che disciplinino i casi e le modalità della autorizzazione da concedersi da parte del Ministero per il lavoro.

Questa innovazione si riflette poi, sulla attuale disciplina delle richieste di manodopera da parte dei datori di lavoro. L'articolo 3 della proposta, prevede la possibilità per i datori di lavoro di fare le loro richieste sia agli uffici pubblici di collocamento che alle associazioni sindacali dei lavoratori a ciò autorizzate.

Solo per casi limitati si prevede, ancora, la possibilità di assunzione diretta.

L'articolo 4 prevede che le richieste rivolte all'ufficio pubblico di collocamento debbano essere in ogni caso numeriche, per categoria e qualifica professionale. Non si è ritenuto, infatti, stante la nuova disciplina, di mantenere la distinzione tra richieste numeriche e richieste nominative, che avevano la funzione di una semplice comunicazione.

Gli articoli 3 e 5 prevedono, con più efficacia che nella procedente disciplina, l'obbligo a carico dei datori di lavoro di dare comunicazione di tutte le assunzioni fatte senza la mediazione degli Uffici pubblici, dei cambiamenti di qualifica e dei licenziamenti effettuati al competente ufficio pubblico di collocamento. L'osservanza di questi obblighi viene ad essere rafforzata dalla previsione per i tragressori della pena dell'ammenda prevista dall'articolo 6.

Mentre con gli articoli 7, 8, 9, si è prevista la istituzione di una Commissione centrale con compiti consultivi, che facesse giungere al Ministro per il lavoro i pareri e i suggerimenti dei sindacati dei lavoratori e dei datori di lavoro, con l'articolo 10 si tende, invece, a rinnovare e potenziare l'organizzazione pubblica centrale e periferica.

Secondo tali articoli, la Direzione generale del collocamento della manodopera oltre a fare studi e ricerche, raccogliere i dati provenienti dagli uffici periferici e attuare un opportuno collegamento con questi uffici, deve mantenere i necessari collegamenti con altri organismi privati e pubblici.

Il punto *e*) dell'articolo 10 sottolinea la necessità di assicurare gli opportuni collegamenti con le associazioni sindacali dei lavoratori che svolgano attività di collocamento e con l'Ufficio Europeo, per il coordinamento delle domande e delle offerte di manodopera, mentre il punto successivo dispone che la Direzione generale in parola debba attuare gli opportuni e necessari collegamenti con l'attività generale di programmazione e con gli organi preposti alla preparazione professionale delle forze di lavoro ed alla creazione delle infrastrutture sociali necessarie al migliore accoglimento dei lavoratori migranti.

Queste disposizioni consentiranno di potenziare gli attuali organi e di impostare unitariamente l'azione pubblica per l'organizzazione del mercato del lavoro.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

L'articolo 7 della legge 29 aprile 1949, n. 264, è sostituito dal seguente:

« Il servizio di collocamento è esercitato secondo le norme del presente titolo ».

ART. 2.

L'articolo 11 della legge 29 aprile 1949, n. 264, è sostituito dal seguente:

« È vietato l'esercizio di servizi privati di collocamento della manodopera, anche se gratuiti, fuori dai casi espressamente previsti dal presente articolo.

Il Ministro per il lavoro e la previdenza sociale può autorizzare l'esercizio del servizio di collocamento da parte delle associazioni sindacali dei lavoratori.

A questo fine il Governo è delegato ad emanare, entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, norme aventi valore di legge che prevedano i casi e le modalità di concessione dell'autorizzazione di cui al comma precedente, nonchè le forme di controllo da esercitarsi della autorizzazione.

Deve essere ammessa l'autorizzazione per l'esercizio dei servizi di collocamento della manodopera solo a favore delle associazioni sindacali dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale.

ART. 3.

L'articolo 13 della legge 29 aprile 1949, n. 264, è sostituito dal seguente:

« I datori di lavoro sono tenuti ad assumere i lavoratori, attraverso il competente ufficio pubblico di collocamento nella cui circoscrizione si svolgono i lavori ai quali la richiesta si riferisce, ovvero attraverso le associazioni sindacali dei lavoratori a ciò autorizzate.

È ammesso l'assunzione diretta:

a) per il coniuge, i parenti e gli affini non oltre il 3° grado del datore di lavoro;

b) per il personale avente funzioni direttive;

c) per i lavoratori di concetto o specializzati assunti mediante concorso pubblico;

d) per i lavoratori esclusivamente a compartecipazione, compresi i mezzadri, ed i coloni parziari;

e) per i portieri, gli addetti a studi professionali e per coloro che sono addetti ai servizi familiari;

f) per il primo avviamento dei lavoratori in possesso di titoli di studio rilasciati da scuole professionali.

I datori di lavoro che provvedano alle assunzioni dirette, nei casi previsti dal comma precedente, debbono darne comunicazione al competente ufficio pubblico entro cinque giorni ».

ART. 4.

L'articolo 14 della legge 29 aprile 1949, n. 264, è sostituito dal seguente:

« La richiesta di lavoratori agli uffici pubblici di collocamento deve essere numerica, per categoria e qualifica professionale.

Gli uffici pubblici di collocamento sono tenuti a sodisfare la richiesta con lavoratori della categoria e qualifica professionale in essa indicate.

Gli uffici pubblici di collocamento, nell'atto di soddisfare la richiesta del datore di lavoro sono tenuti ad accertarsi che le condizioni offerte ai nuovi assunti siano conformi alle tariffe ed ai contratti collettivi ».

ART. 5.

L'articolo 21 della legge 29 aprile 1949, n. 264, è sostituito dal seguente:

« I datori di lavoro che assumono dei lavoratori attraverso le associazioni sindacali dei lavoratori a ciò autorizzate, debbono darne comunicazione, entro cinque giorni, al competente ufficio pubblico, indicando il nome e la qualifica dei lavoratori ed allegando un apposito foglio di avviamento rilasciato dall'associazione, che vi ha provveduto.

I datori di lavoro debbono inoltre dare comunicazione, entro cinque giorni, dei nomi dei lavoratori a cui sia stata cambiata la qualifica iniziale, nonchè dei nomi e della qualifica dei lavoratori dei quali, per qualunque motivo, sia cessato il rapporto di lavoro ».

ART. 6.

Il secondo e il terzo comma dell'articolo 27 della legge 29 aprile 1949, n. 264, sono sostituiti dai seguenti:

« I datori di lavoro che non assumono i lavoratori nelle forme previste dalla presente legge sono puniti con la ammenda da lire quarantamila a lire centomila per ogni lavoratore assunto.

Quando, per le condizioni economiche del reo, l'ammenda stabilita dal comma precedente può desumersi inefficace, anche se applicata al massimo, il giudice ha facoltà di aumentarla fino al triplo.

I datori di lavoro che non comunicano nei termini di cui all'articolo 13, ultimo comma, le assunzioni, i cambiamenti di qualifica ed i licenziamenti effettuati, sono puniti con l'ammenda da lire cinquemila a lire quindicimila per ogni lavoratore e per ogni giorno di ritardo ».

ART. 7.

L'articolo 1 della legge 29 aprile 1949, n. 264, è sostituito dal seguente:

« È istituita presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, la Commissione centrale per il collocamento della manodopera e per l'assistenza ai lavoratori migranti ».

ART. 8.

L'articolo 2 della legge 29 aprile 1949, n. 264, è sostituito dal seguente:

« La Commissione centrale per il collocamento della manodopera e per l'assistenza ai lavoratori migranti ha il compito di:

a) esprimere pareri e fare proposte di ordine organizzativo, tecnico ed amministrativo sull'attività degli uffici pubblici di collocamento, sui criteri per la formazione delle liste dei lavoratori da avviare al lavoro, sui criteri di reclutamento degli emigranti e sull'attuazione delle disposizioni di cui al titolo secondo;

b) esprimere pareri sui ricorsi che siano presentati avverso le decisioni degli uffici provinciali del lavoro e della massima occupazione in materia di collocamento, nonché avverso le decisione delle commissioni provinciali, prese in base all'articolo 25;

c) esprimere pareri e fare proposte per il coordinamento della presente legge, ai fini dell'attuazione pratica della medesima, con le disposizioni speciali in vigore che regolano l'assunzione ed il collocamento di particolari categorie di lavoratori e di suggerire le iniziative idonee per permettere l'avviamento al lavoro, senza pregiudizi per le persone e per la collettività, dei soggetti fisicamente o funzionalmente minorati.

Per le materie di sua competenza la Commissione può chiedere dati e promuovere indagini.

Sulle materie per le quali il presente articolo riconosce alla Commissione la compe-

tenza di esprimere pareri, il Ministro per il lavoro e la previdenza sociale non provvederà senza aver previamente udito i pareri stessi ».

ART. 9.

L'articolo 3 della legge 29 aprile 1949, n. 264, è sostituito dal seguente:

« La Commissione centrale per il collocamento della manodopera e per l'assistenza ai lavoratori migranti è composta:

a) di otto rappresentanti dei lavoratori, di quattro rappresentanti dei datori di lavoro, di un rappresentante dei dirigenti di azienda, di uno dei coltivatori diretti e di uno degli artigiani, designati su richiesta del Ministero del lavoro e della previdenza sociale dalle associazioni sindacali più rappresentative;

b) dei direttori generali del Ministero del lavoro e della previdenza sociale che presiedono ai servizi di collocamento, dei rapporti di lavoro e della previdenza ed assistenza sociale;

c) di un funzionario in rappresentanza di ciascuno dei Ministeri del tesoro, dell'agricoltura e foreste e dell'industria e commercio.

In corrispondenza di ogni rappresentante effettivo dovrà essere designato e nominato un membro supplente.

I componenti della Commissione sono nominati con decreto del Ministro per il lavoro e la previdenza sociale.

Il Presidente della Commissione è nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per il lavoro e la previdenza sociale, sentite le organizzazioni sindacali più rappresentative.

Il Presidente ed i componenti della Commissione durano in carica tre anni.

ART. 10.

Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, norme aventi valore di legge ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione, in materia di organizzazione dei servizi per il collocamento della manodopera.

Le nuove norme dovranno prevedere:

a) la riorganizzazione della Direzione generale del collocamento della manodopera del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, alla quale saranno assegnati, oltre ai compiti finora svolti, anche i seguenti:

raccogliere tutti i dati sull'occupazione della manodopera nel territorio dello

Stato, forniti dagli uffici regionali e provinciali del lavoro;

attuare un permanente collegamento tra gli uffici periferici ai fini di consentire una rapida compensazione delle domande e delle offerte di lavoro esistenti in tutto il territorio dello Stato;

assicurare idonei collegamenti con le associazioni sindacali dei lavoratori autorizzate all'esercizio del collocamento, nonché con l'Ufficio europeo per il coordinamento delle domande e delle offerte di lavoro;

attuare opportuni collegamenti con l'attività generale di programmazione economica e con gli organi preposti alla preparazione professionale delle forze di lavoro e alla creazione delle infrastrutture sociali necessarie al migliore accoglimento dei lavoratori migranti;

compiere studi e ricerche sull'andamento della occupazione della manodopera;

b) la costituzione di un Ufficio organizzazione e metodi presso la Direzione generale degli affari generali e del personale del Ministero del lavoro e della previdenza sociale con il compito di studiare e dare la consulenza circa i criteri di una nuova organizzazione dei servizi e dei metodi di lavoro degli Uffici regionali e provinciali del lavoro ».